

Estados Unidos ou o último Estado hegemônico

*O poder na era
da ascensão
e da consolidação
do resto do mundo*

SANDRA BORDA G.

Há uma década, falava-se da consolidação do poder estadunidense e de um mundo unipolar controlado a partir de Washington. Mas pouco menos de uma década se passou e hoje a narrativa do declínio dos Estados Unidos tem se difundido e fortalecido. Atualmente, no sistema internacional, os debates entre *declinistas* e *antideclinistas* são mais de caráter político que acadêmico; em ambos os casos, coleta-se evidência seletivamente para apoiar um grupo ou o outro e prevalece uma versão pouco sofisticada do que é o poder e como ele evolui no sistema internacional. Vivemos num sistema em transição ainda longe de construir um tabuleiro de jogo claro e estável.

O debate sobre o declínio (ou não) do poder estadunidense não é novo: no final da década de 50, parecia haver uma forte evidência de que a União Soviética estava ganhando a Guerra Fria contra os Estados Unidos e, nos anos 80, as suspeitas de um mundo dominado pelo Japão também provocaram angústias na potência do Norte¹. Por sua vez, há apenas uma década vários observadores falavam da consolidação da primazia estadunidense e de um

Sandra Borda G.: doutora em Ciência Política (University of Minnesota), co-diretora do Centro de Estudos Estadunidenses e professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade de Los Andes (Bogotá).

Palavras-chave: política exterior, economia, educação, política, cultura, declínio, América Latina, Estados Unidos.

Nota: Tradução de Eduardo Szklarz. A versão de este artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* Nº 246, 7-8/2013, disponível em <www.nuso.org/upload/articulos/3953_1.pdf>.

1. Mark Mardell: «Will the Rise of the Rest Mean the Decline of the us?» em *BBC News, US & Canada*, 28/4/2013, <www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-22319136>, acessado em 30/4/13.

mundo unipolar controlado pelos EUA²: Paul Kennedy insistia em que nunca antes na História havia existido semelhante nível de disparidade entre uma hegemonia e o resto do mundo; vários analistas afirmavam que nenhuma potência havia acumulado semelhante quantidade de poder militar, econômico, tecnológico, cultural e político. Fareed Zakaria falava de um nível abrangente de unipolaridade apenas comparável ao de Roma na época do império³.

No entanto, após menos de uma década, a narrativa do declínio dos EUA se fortaleceu e, em alguns âmbitos, tornou-se praticamente dominante. Hoje é um lugar comum começar os textos e análises sobre a natureza do sistema internacional com uma frase sobre o enfraquecimento da potência do Norte. No

E inevitável perguntar se tem sentido falar de uma transição tão drástica – da primazia ao declínio – em menos de uma década.

Provavelmente, não ■

entanto, é inevitável perguntar se tem sentido falar de uma transição tão drástica – da primazia ao declínio – em menos de uma década. Provavelmente, não. E, de fato, neste ensaio tentarei demonstrar que a discussão sobre a posição de poder dos EUA hoje, no sistema internacional, é uma discussão mais política que acadêmica, na qual se reúnem evidências

seletivamente para apoiar um lado ou o outro – que chamo de *declinistas* e *antideclinistas* – e onde prevalece uma versão pouco sofisticada do que é o poder e como ele evolui no sistema internacional.

É claro que a crise econômica de 2008 e as dificuldades que o governo estadunidense tem tido em sua tentativa de articular um processo de recuperação rápido e sustentável incrementam a percepção do declive entre a opinião pública e os analistas. A prova dessa percepção é que cerca de 60% ou 70% dos americanos acreditam que seu país, de fato, está em declínio⁴. No entanto, uma análise do papel dos EUA no mundo deve ir além das percepções e da intuição. Como demonstro a seguir, a tarefa dos que participaram desse debate até agora tem sido fornecer evidência seletiva para alimentar essas

2. Para uma resenha interessante sobre os argumentos *declinistas* e *antideclinistas* durante o debate na década de 80, ver Samuel Huntington: «The us-Decline or Renewal» em *Foreign Affairs* vol. 67 Nº 2, inverno 1988, pp. 76-96. Segundo Huntington, os anos 80 testemunharam a quinta onda de *declinismo* desde os anos 50, quando a primeira onda resultou do lançamento de mísseis por parte da União Soviética e do lançamento do Sputnik.

3. Robert Kagan: «Not Fade Away» em *The New Republic*, 11/1/2012, <www.newrepublic.com/article/politics/magazine/99521/america-world-power-declinism>, acessado em 27/5/2013.

4. Mark Urban: «Is the United States an empire in decline?» em *BBC News Online, US & Canada*, 20/9/2012, <www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-19667754>, acessado em 7/5/2013.

percepções de declínio ou as versões que se resistem a essa leitura, mas não estão (nem poderiam estar) em condições de obter conclusões rigorosas sobre a distribuição de poder global ou o status dos Estados Unidos na presente conjuntura. O sistema atual está em transição e longe de constituir um tabuleiro de jogo claro e estável.

Nesse contexto, começarei com uma resenha breve e que não constitui uma síntese exaustiva do que têm dito todos aqueles que participam desse debate. Organizo os argumentos de acordo com os eixos centrais da conversação: econômico, educativo, cultural, militar e político. Em seguida, resenho a discussão entre as causas internas e externas do declínio. Por último, procuro contribuir com algumas ferramentas de análise que podem ser úteis para levar a cabo essa discussão de uma maneira mais organizada e rigorosa, quando finalmente seja possível entender e analisar uma configuração mais estável do sistema internacional.



Aqueles que contestam a tese do declínio econômico dos EUA sugerem que a recuperação estadunidense depois da crise econômica de 2008 tem sido melhor, mais rápida e mais consistente do que muitos esperavam⁵. Daniel Gross sugere que o mercado da bolsa nos EUA se duplicou desde março de 2009, que a economia retornou a seu pico mais alto de 2007 e que atualmente está crescendo a um ritmo de 3% anual, muito mais rápido que qualquer outro país desenvolvido. O setor privado estadunidense também emergiu da crise, segundo este mesmo analista, mais equipado para cumprir suas obrigações, para poupar, investir, gastar e crescer. De fato, os ganhos (prévios aos impostos) cresceram de us\$ 1,25 trilhões em 2008 a us\$ 1,8 trilhões em 2010, e a us\$ 1,94 trilhões em 2011. Além disso, do último trimestre de 2008 ao último trimestre de 2009 a produtividade cresceu 5,4% e 4,1% em 2010. O investimento estrangeiro direto cresceu de us\$ 135 bilhões em 2009 a us\$ 194 bilhões em 2010 e se manteve em us\$ 155 bilhões nos primeiros três trimestres de 2011. Finalmente, em matéria de emprego, desde fevereiro de 2010 o setor privado, que responde por 83% do emprego no país, agregou 4,1 milhões de empregos numa média de 160.000 por mês.

Outros afirmam que a economia estadunidense continua sendo a maior do mundo, com um PIB de quase us\$ 16 trilhões e um PIB per capita de us\$ 50.000 só superado por dez países, a maioria pequenos. Os recursos naturais esta-

5. D. Gross: «Myth of Decline: us is Stronger and Faster than Anywhere Else» em *The Daily Beast*, 30/4/2012, <www.thedailybeast.com/newsweek/2012/04/29/myth-of-decline-u-s-is-stronger-and-faster-than-anywhere-else.html>, acessado em 30/4/2013.

dunidenses também superam bastante os de outros países grandes ao redor do mundo: a terra arável é cinco vezes a da China e o dobro da brasileira; os avanços em *fracking* e escavação horizontal têm permitido a exploração de grandes reservas de petróleo e gás natural; a Agência Internacional de Energia (AIE) prevê que os EUA serão o maior produtor de petróleo em 2020⁶. Além disso, em poucas partes do mundo três fatores fundamentais para o avanço da economia se conjugam como o fazem nos EUA: ali há garantias para a propriedade privada dos indivíduos, o sistema financeiro é viável em sua forma atual e a dívida – pública e privada – segue um caminho de sustentabilidade⁷.

No entanto, os argumentos dos *declinistas* no campo econômico também são fortes: os EUA são a maior economia do mundo, mas também a mais endividada⁸. Como se isso não bastasse, vários setores da economia nesse país se encontram num estado preocupante: o setor industrial representa menos de 11% do PIB (quando era de cerca de 30% durante o governo de Richard Nixon (1969-1974)), o setor de serviços não constitui uma parte significativa das exportações e o déficit é de entre 3% e 5% do PIB, quando não chegava a 0,5% no início da década de 70.

Ao mesmo tempo, embora a economia tenha crescido parcialmente, os *declinistas* argumentam que uma das áreas onde o deterioro do poder estadunidense tem sido mais evidente é o da infra-estrutura. De acordo com a us Federal Highway Administration, uma de cada quatro das mais de 600.000 pontes existentes nos EUA é inadequada (não apta para o uso) ou velha demais. Os EUA deveriam investir cerca de us\$ 225 milhões por ano daqui até 2050 para ter uma infra-estrutura moderna e adequada; isso é 60% a mais do que investe hoje⁹. Em termos gerais, e de acordo com o World Economic Forum, em 2012 a infra-estrutura estadunidense somente conseguiu se posicionar no posto 25 no mundo, «a duras penas pode-se pensar nisso como um status de superpoder»¹⁰.

6. Robert Samuelson: «Is America in Decline?» em *The Washington Post*, 27/1/2013, <http://articles.washingtonpost.com/2013-01-27/opinions/36583661_1_natural-gas-oil-and-gas-boom-strongest-economy>, acessado em 30/4/2013.

7. Simon Johnson: «Will 2013 Mark the Beginning of American Decline?» em *Bloomberg*, 23/12/2013, <www.bloomberg.com/news/2012-12-23/will-2013-mark-the-beginning-of-american-decline.html>, acessado em 30/4/13.

8. M. Mardell: op. cit.

9. Staff da Spiegel: «Divided States of America: Notes on the Decline of a Great Nation» em *Spiegel Online*, 11/5/2012, acessado em 30/4/2013.

10. William C. Martel: «For America, Decline is a Choice» em *The Diplomat*, 15/3/2013, <<http://thediplomat.com/2013/03/15/for-america-decline-is-a-choice/>>, acessado em 30/4/2013.

Em termos educativos, os defensores das teses *antideclinistas* insistem em que desde 1972 o número de estudantes estrangeiros tem incrementado a cada ano, com a exceção dos três anos posteriores aos ataques do 11 de setembro. Um recorde de 690.923 estudantes estrangeiros se matriculou em universidades dos EUA durante o ano acadêmico de 2009-2010, de acordo com o Instituto de Educação Internacional¹¹. Além disso, os EUA promovem a maior quantidade de pesquisa (31% do total global em 2012) e contam com as melhores universidades (29 das 50 melhores, de acordo com o ranking britânico)¹². Segundo Jerry Bowyer, o ambiente estadunidense é muito mais favorável à inovação do que o de outros países desenvolvidos, e isso explica por que 133 das 500 maiores companhias multinacionais, segundo a *Fortune Magazine*, têm seus principais escritórios nos EUA¹³.

Como é de se esperar, os *declinistas* também contam com argumentos contundentes nesse campo: cerca de 1,3 milhão de estudantes estadunidenses abandonam a escola secundária a cada ano. E

o sistema universitário, tão apreciado pelos *antideclinistas*, é simplesmente impossível de pagar para muitos estadunidenses. A cada ano, as universidades aumentam suas matrículas, em parte graças ao cada vez mais escasso apoio governamental. «De fato, estados como Califórnia agora gastam mais dinheiro em prisões do que em universidades»¹⁴. Finalmente, os graduados de universidades e *colleges* nesse país devem atualmente um total de us\$ 1 trilhão em empréstimos estudantis, o que ultrapassa o total do consumo de cartões de crédito no país. Assim, é óbvio que a expectativa de adquirir semelhante dívida faça muitos desistirem de ingressar no sistema de educação universitária disponível¹⁵.

Muitos afirmam que a cultura é um dos principais espaços de domínio dos EUA e insistem na necessidade de não subestimar a importância do denominado *soft power*. Aqui, os argumentos vão desde o mais *light* (importa que

Os EUA promovem a maior quantidade de pesquisa (31% do total global em 2012) e contam com as melhores universidades (29 das 50 melhores, de acordo com o ranking britânico) ■

11. D. Gross: op. cit.

12. R. Samuelson: op. cit.

13. J. Bowyer: «An America in Decline Literally Becomes the 'New' Great Britain» em *Forbes*, 27/3/2013, <www.forbes.com/sites/jerrybowyer/2013/03/27/an-america-in-decline-literally-becomes-the-new-great-britain/>, acessado em 30/4/2013.

14. Staff da Spiegel: op. cit.

15. *Ibid.*

avós e crianças, jihadistas e ditadores usem jeans) até a difusão de fenômenos culturais como o rap e o rock, o domínio da língua inglesa nos palcos internacionais e o domínio de Hollywood e da cultura pop¹⁶. Mas essas ideias, todas elas, simplesmente sentenciam que a hegemonia cultural estadunidense está longe de ser debilitada. Segundo uma pesquisa do Gallup em 151 países, 23% dos entrevistados apontaram os EUA como a primeira opção no caso de sair de seus países de origem, e qualificaram o Reino Unido como a segunda opção (7%)¹⁷.

A revista *Der Spiegel*, no entanto, cita outros estudos e argumenta que imigrantes altamente qualificados da Índia e da China contemplam cada vez menos os EUA como uma opção para seu futuro profissional¹⁸. Além disso, os altos níveis de crimes violentos, a epidemia da obesidade, o vício da pornografia e das drogas e o uso exagerado de energia podem ser sinais de um estado avançado de decadência cultural nesse país¹⁹. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) também asseguram que os EUA ocupam o posto 27 em expectativa de vida, 18 em diabetes e primeiro em obesidade²⁰.

Para o grupo *antideclinista*, um espaço adicional onde o poder dos EUA continua sendo fundamental e incomparável é o militar. A potência do Norte gasta mais em defesa do que o fazem, juntos, os 20 países que lhe seguem na lista daqueles com maior gasto militar. Isto, evidentemente, é uma fonte de sua primazia nesse âmbito²¹. De fato, não houve declínio na capacidade militar dos EUA e o gasto em defesa é de us\$ 600 bilhões ao ano. Esse gasto, contudo, representa menos de 4% do PIB anual. As forças terrestres e marítimas estão equipadas com o armamento mais avançado e as tropas do país são as mais experientes em combate. Finalmente, o poder naval estadunidense continua sendo predominante em cada região do mundo²². Porém, segundo os críticos, essa superioridade militar também provoca um fenômeno de superexpansão

16. M. Mardell: op. cit.

17. R. Samuelson: op. cit.

18. Staff da Spiegel: op. cit.

19. Larry Elliot: «Decline and Fall of the American Empire» em *The Guardian*, 6/6/2011, <www.guardian.co.uk/business/2011/jun/06/us-economy-decline-recovery-challenges>, acessado em 30/4/2013.

20. Fareed Zakaria: «Are America's Best Days Behind Us?» em *Time*, 3/3/2011, <www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2056723,00.html>, acessado em 30/4/13.

21. Pierre Guerlain: «American Decline: The us Shoots Itself in the Foot» em *Huffington Post*, 30/4/2013, <www.huffingtonpost.com/pierre-guerlain/american-decline-denial_b_2481036.html>, acessado em 30/4/2013.

22. R. Kagan: op. cit.

que não apenas afeta negativamente a imagem do país mundo afora, como também lhe impede de investir mais em educação, transporte, bem-estar social e outras prioridades domésticas.

Já no âmbito político, a incapacidade de Washington de tomar decisões em virtude do constante enfrentamento entre democratas e republicanos é interpretada como uma debilidade intrínseca das instituições políticas estadunidenses²³. Muitas leis não foram sequer submetidas a votação no Congresso porque os republicanos, durante a era Obama mais do que antes, ameaçam usar – e usam de fato – o *filibuster*²⁴ para atrasar as votações e fazer obstruções sem precedentes na história dos EUA. Nos últimos cinco anos, os republicanos usaram o *filibuster* 385 vezes, a mesma quantidade usada durante sete décadas – entre a Primeira Guerra Mundial e o final da administração do presidente Ronald Reagan, em 1989²⁵. O impacto desse ambiente polarizado tem sido claro na política exterior, debilitando sua posição internacional como potência: na atual conjuntura, é impossível conduzir o comportamento internacional do país com base num acordo bipartidista e há divisões em quase todas as dimensões da política; a habilidade de falar e atuar com uma só voz se enfraquece todos os dias nas instituições públicas estadunidenses²⁶.

Outro eixo sobre o qual se pode situar o debate sobre o declive do poder estadunidense é vinculado com suas causas: para alguns analistas, o fator explicativo fundamental da crise que a potência do Norte atravessa é doméstico; já para outros, é resultado de drásticas mudanças no sistema internacional.

No primeiro grupo, Andrew Bacevich afirma que a crise estadunidense resulta da articulação de outras três crises – econômico-cultural, política e militar – e todas elas são provocadas pelos próprios cidadãos estadunidenses²⁷.

Para alguns analistas, o fator explicativo fundamental da crise que a potência do Norte atravessa é doméstico; já para outros, é resultado de drásticas mudanças no sistema internacional ■

23. P. Guerlain: op. cit.

24. O *filibuster* é um tipo de procedimento parlamentar que estende o debate ao redor de um projeto de lei, permitindo que um ou mais congressistas demorem ou evitem que se leve a cabo a votação do projeto.

25. Staff da Spiegel: op. cit.

26. W. Martel: op. cit.

27. A.J. Bacevich: *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, Metropolitan Books, Nova York, 2009.

Em matéria econômica e cultural, nos EUA tem se desenvolvido uma espiral de consumismo que provocou uma profunda dependência de recursos energéticos e de outros tipos. A liberdade é associada ao direito de consumir (inclusive o supérfluo) e isso gera não apenas dilapidação e desperdício mas também uma grande brecha entre as demandas da sociedade e os meios disponíveis para satisfazê-las. No plano político, o país tem transitado rumo ao que Bacevich chama de «presidencialismo imperial». A centralização de poder no executivo distorceu o sistema de pesos e contrapesos e debilitou não apenas os outros poderes políticos, mas também a autonomia dos estados da União. O resultado é que o estabelecimento político se tornou disfuncional e permanece desconectado das necessidades do americano comum. Finalmente, a crise militar é o resultado de três ilusões que nutriram uma versão equivocadamente otimista sobre a eficácia das forças militares estadunidenses: assumiu-se que as forças armadas haviam conseguido ser mais precisas e potencialmente mais humanas, capazes de levar a cabo ataques semi-cirúrgicos sem produzir danos colaterais; considerou-se que civis e militares haviam chegado a um consenso sobre os casos onde deveria haver intervenções armadas e que seriam escolhidos somente aqueles nos quais fosse possível ganhar de maneira eficaz e decisiva; e, finalmente, depois dos anos marcantes nos quais transcorreu a Guerra do Vietnã, assumiu-se que a polarização havia sido superada e que hoje o respaldo social às forças armadas é inquestionável. Tudo isso levou Washington a se comportar com base em premissas equivocadas, e a falta de cálculo é o que, em última instância, produziu o declive.

Enquanto Bacevich sugere que o declive estadunidense é um mal auto-imposto, Fareed Zakaria insiste em falar do surgimento de «os outros» como causa essencial da decadência do poder dos EUA²⁸. Segundo este analista, embora o predomínio político-militar se mantenha nas dimensões industrial, financeira, educativa, social e cultural, a distribuição de poder em âmbito internacional está mudando rapidamente e se distanciando de forma contundente do domínio estadunidense. O «resto» do mundo que está emergindo é formado não apenas por Estados poderosos (China, Brasil e Índia, para citar alguns exemplos), mas também por atores não estatais que, empoderados, contribuem para erodir a centralização, a hierarquia e o controle que os EUA exerceram durante várias décadas. Aos olhos de Zakaria, não houve muito o que os EUA pudessem fazer nesse cenário; o declínio não é, do seu ponto de vista, auto-imposto, e sim inevitável.

28. F. Zakaria: *The Post-American World*, W.W. Norton & Company, Nova York, 2012, pp. 8-9.

É possível que essas duas leituras, a de Bacevich e a de Zakaria, não necessariamente se contraponham. No entanto, com base nessas duas aproximações, não é impossível chegar a uma conclusão sobre qual dos dois argumentos tem maior poder explicativo, na medida em que os dois autores selecionam com destreza a evidência que sustenta suas premissas. A literatura sobre o declínio do poder estadunidense desde ambos os lados – defensores e detratores – parece mais concentrada em sustentar respostas concebidas *a priori* que em se deixar surpreender com um argumento distinto que resulte de um interesse genuíno por observar e analisar o impacto da mudança na distribuição de poder no âmbito internacional. A preocupação parece ser mais a necessidade de manter e defender uma posição política motivada pelo nacionalismo, de um lado, ou pelo antiamericanismo, de outro, e não construir respostas rigorosas às perguntas sobre a dinâmica própria do sistema internacional e o papel que os EUA ocupam nele.



O que o anterior debate revela é justamente que não há evidência contundente e decisiva a favor de nenhuma das duas teses, a *declinista* ou a *antideclinista*. Ao contrário do que ocorreu em outras conjunturas históricas, é difícil hoje chegar a alguma conclusão certa sobre o status atual dos EUA no sistema internacional. De fato, e como sugeri previamente, o debate em sua forma atual mais parece uma discussão política do que um esforço analítico por decifrar de que forma mudou o papel dos EUA no mundo. Mas além da fraqueza da evidência empírica e da arbitrariedade com a qual se escolhem e apresentam os dados dessa discussão, há premissas básicas sobre a forma como o poder hegemônico deve e pode ser entendido em âmbito internacional que precisam ser desafiadas para se construir uma conversação mais completa sobre esse tema.

Não há evidência contundente e decisiva a favor de nenhuma das duas teses, a *declinista* ou a *antideclinista*. É difícil hoje chegar a alguma conclusão certa sobre o status atual dos EUA ■

Em primeiro lugar, nem nesta nem em nenhuma outra conjuntura, o poder dos EUA ou de qualquer outro ator internacional deveria ser medido em termos absolutos. A pergunta não é se a potência conta ou não com maior poderio econômico ou militar que o resto dos atores do sistema internacional. A questão fundamental aqui tem a ver com a capacidade do Estado de trans-

formar esse poder puramente material em influência ou liderança. Por esse motivo, importa muito pouco se a distribuição de poder econômico ou militar em escala internacional mudou substancialmente, na medida em que essa transformação não se traduza em mudanças na habilidade dos EUA (ou qualquer outro Estado que desafie a preponderância da principal potência global) de usar esse poder para conseguir o que quer a um custo baixo (preferivelmente através da dissuasão e não através do uso real do poder material).

No entanto, assumir que o poder deve ser analisado a partir de um ponto de vista relacional, e não meramente absoluto, implica muito mais do que simplesmente observar como o poder material se transforma em influência. Significa também que as transformações no poder de um Estado devem ser vistas a partir de sua perspectiva e da perspectiva daqueles atores sobre os quais esse poder é exercido. Os denominados «Estados fracos» não são simples recipientes da coerção ou da influência dos poderosos; eles também têm a habilidade de mudar suas estratégias e reformular sua reação frente à influência de um estado poderoso. Em outras palavras, a influência de um Estado poderoso pode estar em declínio quando nações mais fracas decidem optar por equilibrar seu poder ou por resisti-lo de variadas formas, em vez de simplesmente alinhar-se e sujeitar-se voluntariamente à sua influência. Assim, a questão do poder dos EUA deve ser discutida a partir do ponto de vista comparativo, e tomando como unidades de análise ao menos as regiões. De novo, discutir o poder da potência em abstrato não leva a nenhum tipo de conclusão sobre a natureza de suas relações com o resto do mundo nem sobre o grau em que essas relações têm se transformado na atual conjuntura.

Por exemplo, e só para usar o caso latino-americano: pensar que a guinada política e ideológica para a esquerda, feita por vários países da região, e o conseqüente uso do discurso mais crítico ou revisionista (com variações em graus de intensidade) do poder dos EUA na área latino-americana resultam do declínio do poder estadunidense é dar demasiado crédito a Washington e muito pouco aos países da região. Uma análise mais completa deveria incorporar não apenas o declínio estadunidense como variável explicativa, mas também, necessariamente, outorgar mais agência aos governos latino-americanos e entender seu revisionismo como algo que vai além de uma reação automática ao que acontece no Norte. Por que não contemplar, por exemplo, uma hipótese sobre as transformações políticas, econômicas e sociais internas dos países da região como um fator determinante da mudança de atitude com respeito aos EUA?

Outra falha monumental das análises que enfatizam o poder absoluto e não o relacional consiste em assumir que, antes do suposto declínio estadunidense, pelo menos no caso latino-americano, a região era um cenário de alinhamento irreflexivo com Washington e onde as tensões e a resistência foram praticamente inexistentes. Quem sugere que a América Latina já não é o «quintal» dos EUA assume, equivocadamente, que alguma vez ela foi – em bloco, sem diferenças nem tensões. Em outras palavras, assumi-se como fato que os EUA sempre lograram seus propósitos na região e que agora não o fazem. E a verdade é que, e há abundante evidência histórica disso, nem sequer no auge da Guerra Fria, quando a América Latina foi definida e entendida como zona de influência por excelência da grande potência, este foi o caso. De fato, a Organização dos Estados Americanos (OEA) foi o cenário, em várias ocasiões, de fortes enfrentamentos entre alguns países da região e o interesse estadunidense; esteve longe de ser, em várias das discussões sobre temas cruciais para o hemisfério, o denominado «Ministério das Colônias», como foi batizada pejorativamente.

Quem sugere que a América Latina já não é o «quintal» dos EUA assume, equivocadamente, que alguma vez ela foi ■

Por outro lado, um maior nível de restrição sobre o exercício do poder no cenário internacional não necessariamente significa sua diminuição ou declínio. Talvez estejamos transitando rumo a um mundo onde as normas e as instituições internacionais são mais importantes que antes, graças, em parte, ao poder que lhes foi delegado pelos países membros e ao poder que elas mesmas desenvolveram como burocracias²⁹. As organizações internacionais estão hoje mais em condições de colocar limites ao comportamento dos Estados, inclusive ao comportamento dos poderosos. Essa nova situação não necessariamente atenta contra o poder dos EUA, na medida em que foi este mesmo país que parcialmente liderou o processo de formação dessa rede normativa e institucional internacional³⁰. O fenômeno de crescente densidade das redes normativas e institucionais internacionais pode explicar a percepção que alguns têm de que os EUA hoje possui menos controle ou

29. Sobre a forma como as organizações internacionais adquirem certo nível de autonomia frente a seus estados membros, v. Michael Barnett e Martha Finnemore: *Rules of the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2004.

30. Para uma reflexão sobre esse processo, v. John Ikenberry: *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

menos capacidade de moldar o porvir internacional segundo seus desejos. Na realidade, é possível que nenhum estado tenha mais essa faculdade e que estejamos presenciando um cenário próximo da pós-hegemonia.

De fato, existe evidência de que o sistema internacional pode ser ascendido, ao menos modestamente, na curva de aprendizagem que o guia rumo ao autogoverno: apesar das notícias que recebemos todos os dias, a guerra como exercício global se reduziu em 60% desde meados da década de 80, e alguns analistas sugerem que o momento atual é um dos mais pacíficos da existência de nossa espécie³¹. Portanto, não se deve descartar a possibilidade de que estejamos diante de uma mudança sistêmica fundamental, diante de um cenário no qual a hegemonia sem restrições já não seja uma opção, mas é necessário revisar mais evidências para conduzir essa discussão.

No entanto, é preciso ressaltar que a mencionada proliferação de instituições e normas internacionais é bem diferente do que Zakaria denomina de «difusão de poder dos estados a outros atores». Para este analista, o efeito é totalmente contrário: «os grupos e indivíduos têm sido empoderados e a hierarquia, a centralização e o controle estão sendo ameaçados». Logo, sugere que «na medida em que o número de *players* – governamentais e não governamentais – cresce e o poder e a confiança de cada um se incrementa, a possibilidade de acordos e ação comum se reduz»³². Meu argumento se refere a uma delegação voluntária de poder por parte dos Estados às organizações internacionais que obedece a um cálculo claro de opções: alcançar seus objetivos como Estados através da institucionalidade internacional às vezes implica um custo menor que fazê-lo unilateralmente. Nesse processo, e quase como efeito colateral, a governança global acaba fortalecida, e não debilitada – como sugere Zakaria.

Em síntese, a discussão sobre o declínio (ou não) do poder estadunidense é ainda apressada e, portanto, não chega a conclusões decisivas sobre o papel da potência no mundo de hoje. No entanto, uma vez superado o momento de transição e assentadas as forças e tendências internacionais, será preciso refletir sobre as transformações não apenas em matéria de hegemonia, mas também – e mais importante – sobre as formas de exercício de poder em âmbito global. Um mundo cada vez mais complexo exige que o debate sobre seu funcionamento seja, igualmente, cada vez mais sofisticado. ▣

31. F. Zakaria: *The Post-American World*, cit., pp. 8-9.

32. *Ibid.*, pp. 5 e 34.