

O mundo pós-pandémico

Nuno Severiano Teixeira



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

ÍNDICE

I. A pandemia, acelerador do do futuro	3
II. A (des)globalização	4
III. O retorno de estado	5
IV. A ordem internacional e a rivalidade entre os Estados Unidos e a China	7

A PANDEMIA, ACELERADOR DO FUTURO

Grandes crises significam, sempre, grandes mudanças. É assim com as guerras, as crises económicas e, também, com as pandemias. São choques estratégicos que transformam a vida quotidiana das sociedades e afectam a economia, a política e, não raras vezes, o próprio sistema internacional. Arruinam a prosperidade económica e o bem-estar social, desafiam o Estado e provocam a ascensão e a queda de grandes potências. Fazem e desfazem a ordem mundial. O caso das guerras é, decerto, o mais eloquente. O congresso de Viena, depois das guerras napoleónicas, iniciou um mundo novo, em 1815. O Tratado de Versalhes e a Sociedade das Nações, depois da Grande Guerra, abriram, um outro mundo, em 1919. Tal como as conferências de Yalta e Potsdam e a fundação das Nações Unidas, em 1945, ou o fim da guerra fria e a queda do muro de Berlim, em 1989. Mas ninguém duvida, também, da importância das crises económicas. Basta lembrar as consequências sociais e políticas da crise económica de 1929 e da grande depressão dos anos 30, sobre a crise das democracias e a ascensão dos totalitarismos que conduziram à Segunda Guerra. As pandemias, porém, não têm um potencial menos disruptivo sobre a ordem internacional e a História revela a enorme capacidade dos seus impactos geopolíticos. Na Antiguidade clássica, do século V ac, Atenas era uma Cidade-Estado rica e dominante, a potência comercial e o grande poder naval do Mediterrâneo. Mas durante a guerra do Peloponeso com Esparta, sua rival directa, foi atacada por uma terrível praga que dizimou a sua população. Foi o bastante para ser, militarmente, derrotada e perder a hegemonia no mundo antigo. Na Idade Média do século XIV, a peste negra foi a pandemia mais devastadora da história da humanidade. Provocou a morte, segundo as estimativas, a cerca de 30 a 60% da população mundial. Teve pesadíssimas consequências económicas, sociais e religiosas. Provocou conflitos e foi um dos factores determinantes do colapso do sistema feudal e da emergência da moderna economia capitalista, na Europa e na Grã-Bretanha. Mas tal não aconteceu apenas no mundo ocidental. Entre os séculos XV e XVI, o poderoso Império azteca foi assolado por um surto de varíola, o que enfraqueceu a sua capacidade de defesa e facilitou a conquista espanhola e a colonização. Há um século atrás, entre 1918 e 1919, a chamada gripe espanhola, constituiu uma verdadeira pandemia. Espalhou-se pelo mundo inteiro, infectou 500 milhões de pessoas, provocou 50 milhões de mortos e pesou decisivamente, sobre a estratégia militar e o destino político da Grande Guerra de 1914-1918. Durante o século XX outras duas pandemias sobrevieram: a gripe asiática, em 1957 e a gripe de Hong Kong, em 1968. Causaram um milhão de mortos cada uma. Já durante o século XXI, o mundo viu-se confrontado com epidemias várias (SARS, MERS EBOLA). De natureza diferente, mais ou menos extensas, mais ou menos letais, mas sempre geograficamente limitadas. A COVID-19 é a primeira pandemia do século XXI. Tem uma dimensão global e as suas consequências serão globais. Não há dúvida: haverá um antes e um depois do coronavírus. A pandemia é um momento histórico e como todos os momentos históricos constituirá um ponto de mudança. O choque sanitário transformou-se já num choque económico, político e, ao que tudo indica, num ponto de inflexão do sistema internacional. A pandemia, porém, não está a funcionar por ruptura, mudando radicalmente a direcção da História. Pelo contrário, parece estar a funcionar como um acelerador de tendências, a potenciar e a antecipar grandes linhas geopolíticas que já se desenhavam. E, nesse sentido, a funcionar como um revelador do futuro. Analisam-se aqui três dessas tendências em movimento e que parecem vir a ter impactos geopolíticos significativos na ordem internacional e na Europa: o recuo do processo de globalização; o regresso do papel do Estado e a rivalidade internacional entre a potência dominante e a potência e a potência emergente.

A (DES)GLOBALIZAÇÃO

O recuo da globalização era já um facto antes da pandemia. Dois indicadores económicos são a este título eloquentes: a ratio entre o comércio internacional e o PIB vinha já a descer de forma ligeira, mas sustentada (61% em 2008; 59% em 2018) assim como a ratio entre o investimento directo estrangeiro e o PIB (3.8% em 2008; 1.4% em 2018). As razões têm desde logo, origem na crise financeira de 2008, mas foram agravadas pela contestação política à globalização protagonizada pelos nacionalismos e as políticas protecionistas, sobretudo, depois da eleição presidencial de Donald Trump. A pandemia está a reforçar essa tendência. Não significará, certamente, o fim da globalização, mas obrigará a um reequilíbrio entre a hiper-globalização e a autonomia de Estados nacionais e organizações regionais em favor dos últimos. A globalização confrontar-se-á com mais resistências e restrições nacionais e regionais e sofrerá uma reconfiguração das suas características, em especial, dos seus pressupostos ideológicos neoliberais: a privatização, a desregulação, o primado absoluto do mercado e a erosão do papel do Estado. Nas últimas décadas a globalização cresceu, exponencialmente, sustentada em cadeias de valor cada vez mais diversificadas e cada vez mais extensas, desdobrando a produção em diferentes locais do globo com o objectivo de reduzir ao máximo os custos de produção. O baixo custo dos transportes, o desenvolvimento das comunicações e a digitalização das economias potenciaram este processo de modo que a rapidez dos fluxos substituiu os stocks e as reservas estratégicas. O livre comércio fez o resto. Os grandes beneficiários deste movimento foram os países com mão de obra barata, em particular, a China. Ora, a pandemia veio demonstrar à evidência a dependência do Ocidente - dos Estados Unidos e da Europa - em relação à China e a ameaça que isso significava à sua autonomia estratégica. O alarme chegou pelo sector da saúde, mas revelou a extensão de toda a dependência das cadeias de valor e terá, indubitavelmente, consequências sobre o futuro da globalização. Os Estados procurarão minimizar essa dependência retomando um certo nível de controle nacional ou regional sobre o processo. Em primeiro lugar, os países procurarão diversificar as suas fontes de abastecimento e reconstituirão as suas reservas estratégicas. A começar pelo sector da saúde, mas estendendo-se aos outros sectores estratégicos da economia. Em segundo lugar, procurarão encurtar as cadeias de valor aproximando, geograficamente, a produção e o consumo. Isto é, tenderão a relocar a produção senão ao nível nacional, pelo menos ao nível regional o que vai pressupor, nos Estados Unidos e na Europa, uma nova prioridade à reindustrialização. E, em terceiro lugar, a aposta em novas tecnologias alternativas, como a digitalização, a robotização e a impressão em 3D, para evitar ou, pelo menos minimizar, os riscos de deslocalização da produção. A rivalidade estratégica entre os Estados Unidos e a China e as políticas protecionistas vão consolidar e reforçar o decoupling entre as duas maiores economias do mundo. A nova administração Biden anunciou já uma nova aproximação em relação à China menos confrontacional e mais sofisticada: combinando elementos de contenção tradicional com cooperação em questões globais, mas admitindo um decoupling selectivo. Nada disto passará não sem consequências sobre a globalização. Em 2017 o National Intelligence Council dos Estados Unidos, nos *Global Trends 2035*, previa três cenários possíveis para o futuro das relações internacionais: o primeiro era o das "Ilhas", um mundo, totalmente, fragmentado; o segundo, o das "Órbitas", um mundo de competição entre potências e seus aliados; e o terceiro, o das "Comunidades" um mundo hiper conectado e baseado na cooperação. Depois da pandemia o cenário mais provável pode vir a situar-se entre o das "Ilhas" e o das "Órbitas". Dir-se-ia, um cenário de "Arquipélagos". Em suma, tal como a peste negra não pôs fim nem à rota da seda, nem ao comércio marítimo, também a COVID-19 não porá fim à globalização. Ela persistirá, mas será, por certo, uma globalização diferente. Espera-se que mitigada nos seus excessos e regulada nos seus princípios. Nas últimas décadas, a globalização gerou um movimento de interdependência global, mas essa interdependência não foi acompanhada por um sistema correspondente de gestão política. Isto é, um modelo de regulação. E é por isso que os efeitos negativos da globalização desregulada cresceram, exponencialmente: das desigualdades económicas às assimetrias sociais e regionais, passando pela curva do vírus, como a pandemia veio demonstrar. Mas regulação implica gestão política e gestão política implica o regresso do Estado. Ora, essa é outra das tendências em movimento.

O RETORNO DO ESTADO

Na década de oitenta, Reagan e Thatcher, iniciaram uma nova era a que chamaram neoliberal. Começou aí um processo de privatização e desregulação económica e financeira que a globalização levou ao extremo. Apagaram-se as soberanias e reforçaram-se as redes. Foi a derrota do Estado e a vitória do mercado. Ora, a pandemia veio agora mostrar, precisamente, o contrário, isto é, a importância do Estado. Na gestão da saúde pública, no controle do território e na gestão das fronteiras, na recuperação da economia e na protecção das pessoas. E, bem entendido, na cooperação internacional necessária à regulação da globalização. Mas a verdade é que perante a ameaça transnacional que a pandemia constituiu, ficaram claras, a insuficiência da cooperação internacional e o fracasso da global governance. A resposta à pandemia foi, essencialmente, nacional. Porém, nem todos os Estados responderam da mesma forma e tiveram o mesmo sucesso na gestão da pandemia. Uns tiveram melhor performance que outros. É certo que a vacina é uma descoberta recente e que estamos no início da campanha de vacinação, mas não é menos certo que até hoje ninguém conseguiu vencer o vírus e regressar à vida normal. Desde o princípio da crise o mundo assistiu a três tipos de comportamentos diferentes, correspondentes a três diferentes regimes políticos. Em primeiro lugar, os regimes autoritários: a China foi o melhor exemplo. Primeiro, negou o problema, depois, dissimulou-o e reprimiu o médico que denunciou a doença. E nisto, perdeu mais de um mês que teria sido fundamental para evitar a propagação do contágio. Finalmente, tomou medidas draconianas e, uma vez controlado o surto, não hesitou em fazer uso do seu aproveitamento político. Foi tão eficaz na resposta como na propaganda. A narrativa ficou clara e evidente: a China venceu o vírus primeiro que os todos os outros e era a única potência capaz de liderar a ajuda intranacional. Ou seja, era a potência útil. Em segundo lugar, os regimes governados por populistas: Os Estados Unidos de Trump e o Brasil de Bolsonaro foram os melhores exemplos. Começaram por ridicularizar a gravidade da doença, desinformaram e adiaram o problema. Depois, desvalorizaram o papel da ciência, em nome da credence ou de uma suposta superioridade étnica. Finalmente, foram forçados a reagir. Tarde e com uma política errática. Hesitaram entre o valor da vida humana e os interesses económicos e acabaram por escolher os últimos. Estes foram os casos em que a gestão da crise foi mais desastrosa, os custos humanos mais elevados e os resultados mais dramáticos. Entre os populistas, houve ainda os que, pelo caminho, aproveitaram os poderes de excepção do tempo de crise para agravar a erosão da democracia, reforçar a autocratização e perpetuar-se no poder. Órban, na Hungria, foi talvez, o melhor exemplo. Finalmente, em terceiro lugar, as democracias liberais. Umas mais cedo, outras mais tarde, todas levaram o problema a sério e tomaram decisões com base na ciência. Agiram com transparência e informaram as populações. Por fim, com maior ou menor rigor, tomaram as medidas restritivas necessárias, sem coerção e dentro das regras democráticas. As democracias asiáticas, primeiro, as democracias europeias, depois estão entre os melhores exemplos na gestão da pandemia. Significa isto que a eficácia na gestão das crises não é uma questão de regime político. Em ambos os regimes – democracias ou autoritarismos – houve bons e maus exemplos. Mas em ambos os regimes, o consenso social, a liderança política e a capacidade do Estado, foram factores fundamentais. E em ambos os regimes tempos de crise, como guerras ou pandemias, exigem sempre delegação e concentração de poderes no executivo para responder à emergência, isto é, poderes de excepção. Há, porém, duas diferenças. A primeira, é que nos regimes autoritários o poder não tem controle. Tende a reforçar-se, a perpetuar-se e a tornar-se absoluto. Em democracia, os poderes de excepção são temporários e os mecanismos de controle do executivo continuam a funcionar: é o parlamento que autoriza esses poderes e a oposição, mesmo que apoie o governo, continua a fiscalizá-lo. A segunda, é ainda mais importante. Em democracia a delegação de poderes repousa num instrumento essencial: a confiança dos cidadãos. Confiança de que os líderes farão bom uso dos poderes excepcionais que lhe foram, democraticamente, confiados. Que as decisões políticas são orientadas pelos princípios científicos nas questões de saúde pública, nos princípios éticos na distribuição dos recursos quando estes são escassos e, finalmente, num princípio político fundamental: que põem fim aos poderes excepcionais quando acaba a emergência. Isto é, que a excepção não se torna a regra. É essa a vantagem das democracias. Mas a capacidade do Estado é, sempre, um factor essencial. Estamos ainda longe de conhecer

todas as consequências e retirar todas as lições aprendidas da pandemia, mas até agora uma coisa parece certa. Que sem o Estado, os países são incapazes de responder a situações de emergência nacional.

E que o sector privado, por si só, mesmo nos países em que a filantropia é mais vigorosa, não é capaz de assegurar a gestão da crise e gerir as suas consequências: garantir a saúde pública, promover a recuperação económica e assegurar a protecção social. A pandemia trouxe consigo o regresso do Estado e o reforço do seu papel na economia e na sociedade. Este regresso do Estado não significará, porém, a derrota do mercado ou o fim dos actores privados, sobretudo dos gigantes digitais-GAFAM (Google; Apple; Facebook; Amazon; Microsoft). Mas obrigará a um reequilíbrio entre o mercado e o estado em favor deste último e, certamente, a repensar o papel estratégico do Estado. Na regulação do mercado e da própria globalização.

A ORDEM INTERNACIONAL E A RIVALIDADE ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA

Uma terceira tendência em movimento era a transição da ordem internacional. Uma tendência marcada por uma tripla dinâmica: o trânsito de um mundo unipolar para um outro multipolar; a crise da ordem internacional liberal e a emergência de potências regionais portadoras de uma ordem internacional pós-democrática; e, finalmente, a sua manifestação concreta - a rivalidade entre os Estados Unidos e a China. A chegada ao poder de Xi Jinping, 2013, marca uma alteração de fundo na política chinesa. O reforço do autoritarismo na política interna e a afirmação internacional na política externa. Por fim, uma estratégia revisionista que definiu como o objectivo final da China, a hegemonia global em 2049. Por outro lado, a chegada ao poder de Donald Trump, em 2016, marca uma viragem não menos significativa na política americana. O nacionalismo populista e o nativismo protecionista da sua administração fecharam o país sobre si próprio e operaram uma mudança radical na política externa. Desde o segundo pós-guerra que os Estados Unidos, quer sob a forma hamiltoniana da defesa de interesses, quer sob a forma wilsoniana da exportação de valores, perseguiram, sempre, o objectivo da liderança mundial. Foram líderes da ordem ocidental, durante a guerra fria e líderes globais no pós-guerra fria. Donald Trump rompeu com essa tradição e adoptou a fórmula jacksoniana da "América primeiro". E não só abandonou o objectivo de hegemonia internacional como atacou os próprios princípios da ordem liberal que os Estados Unidos tinham construído desde o segundo pós-guerra: o livre comércio, as alianças militares permanentes e o multilateralismo. Em 2017 a Estratégia de Segurança Nacional americana declarava o regresso à rivalidade entre as grandes potências e considerava a China como ameaça à segurança dos Estados Unidos. As duas estratégias chocaram frontalmente. A rivalidade aprofundou-se e atingiu patamares sucessivos. Tudo começou com uma guerra comercial, mas rapidamente o patamar subiu para uma guerra tecnológica. Não era só uma questão de tarifas alfandegárias sobre produtos agrícolas ou industriais que estava em causa, era também uma guerra digital pela liderança da nova geração da rede sem fios: a tecnologia 5G. O conflito a propósito da tecnológica chinesa Huawei foi o ponto mais alto dessa guerra. O outro patamar da rivalidade é o das chamadas "esferas de influência". Aproveitando o retraimento estratégico americano, a China procurou alargar a sua área de influência geopolítica. Consolidou a sua posição no continente africano e estendeu a sua influência ao continente sul americano, em particular à Venezuela. Mas não ficou por aí e lançou um gigantesco e ambicioso plano de investimentos num arco geopolítico que liga a Ásia Central, o Médio Oriente e se estende até ao continente europeu: a chamada, "nova rota da seda". Que a pandemia constitui um choque estratégico de grande dimensão, não há a menor dúvida. Mas qual o seu verdadeiro impacto sobre esta rivalidade em movimento? Até agora, o efeito mais visível da pandemia foi o de aprofundar e acelerar o confronto sino-americano. Não há memória de um desacordo na comunidade internacional quando se tratou de mobilizar esforços na luta contra uma pandemia. Mesmo durante a guerra fria, Estados Unidos e União Soviética encontraram um consenso para a investigação na descoberta da vacina contra a poliomielite. E já no pós-guerra fria, foi igualmente possível alcançar consensos, no plano mundial contra a SIDA ou contra a crise do EBOLA. Desta vez, pelo contrário Estados Unidos e China envolveram-se num blame game internacional que não só inviabilizou qualquer acordo para uma resolução no Conselho de Segurança da ONU, como deixou a crise, literalmente, sem liderança. As duas potências seguiram estratégias diferentes na gestão da crise, não só do ponto de vista interno, como do ponto de vista internacional. Os Estados Unidos de Trump fizeram uma gestão interna errática, entre a saúde pública e os interesses económicos, de polarização social e confrontação política, entre o poder federal e alguns Estados federados. E uma gestão internacional de isolamento, "egoísmo nacional" e visão de curto prazo. A China de Xi Jinping, pelo contrário, fez uma gestão interna autoritária, mas eficaz e uma gestão internacional de maior abertura e visão de longo prazo. Tentou utilizar o soft power ao serviço de uma pretensa ajuda internacional e construiu uma narrativa de propaganda de que era, assim, a única potência útil. Isto é, tentou ocupar o vazio estratégico deixado pelo abandono da liderança americana e tornar-se o líder global. Por ora, não é certo que o tenha conseguido.

Uma coisa, porém, ficou clara: a pandemia agravou o confronto entre as duas potências e, em certo sentido, entrou num outro patamar e alterou a sua natureza da sua rivalidade. Se até à pandemia essa rivalidade era, essencialmente, económica e tecnológica, atingiu, agora, um patamar, claramente, político e diplomático. A pandemia acelerou, também, essa tendência e a gestão da crise mostrou, claramente, dois modelos políticos em confronto. E mais do que isso, a luta pela influência global. Em particular, pela influência nas organizações multilaterais de que a disputa sobre o papel da Organização Mundial de Saúde, durante a crise pandémica, foi o exemplo paradigmático. Exemplo de uma outra tendência já em movimento e que a administração Trump poteciou: a retirada americana de organizações, agências e acordos multilaterais, com o conseqüente reforço da influência internacional chinesa. Significará isto, em definitivo, o declínio da potência americana e a ascensão da hegemonia chinesa? Isto é, a entrada num mundo pós-americano? É muito cedo para o dizer e a vitória de Biden vem alterar os dados do problema. Em primeiro lugar, num sistema político altamente polarizado como o americano, a questão da China é uma questão bipartisan e quicá a única que reúne consenso entre republicanos e democratas. Embora com uma aproximação à questão chinesa compósita e mais sofisticada, a rivalidade com a China continuará a ser a prioridade estratégica norte-americana. Em segundo lugar, Biden anunciou já as suas ideias para a política externa com o regresso ao objectivo tradicional da hegemonia americana e à defesa dos princípios da democracia, do multilateralismo e da ordem internacional liberal. Ora tudo isso contraria, frontalmente, a autocracia digital chinesa e a ordem internacional pós-democrática que lhe está associada.

A crise está longe do seu fim e o futuro da ordem internacional dependerá, em boa parte, do desfecho da crise. Dependerá, certamente, do balanço final da pandemia no que respeita ao número de casos e ao número de mortos. E dependerá, também, da rapidez e da eficácia com que as potências forem capazes de fazer a recuperação económica. Por ora, sem certezas, três cenários parecem, teoricamente, possíveis. O primeiro, seria o business as usual, isto é, a pandemia não alterava o essencial do equilíbrio estratégico internacional e a rivalidade entre os Estados Unidos e a China regressava ao ponto pré crise. Não parece o mais provável. O segundo, seria o da confirmação da tendência aparente, isto é, o declínio dos Estados Unidos e a ascensão da China como potência dominante. Significaria o fim da ordem multilateral e a entrada numa ordem internacional pós-democrática. E o terceiro, uma inversão da tendência e uma forte reacção americana. A crise funcionaria como uma “vacina”, não contra o vírus, mas contra o retraimento estratégico americano o que implicaria o regresso dos Estados Unidos à hegemonia global e a reinvenção da ordem internacional liberal. Será preciso esperar pela administração Biden.