

# Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil

*Gelson Fonseca Jr.*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# **Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil\***

**Gelson Fonseca Jr.\*\***

O objetivo deste texto é fazer sugestões preliminares para a resposta a duas perguntas:

a) de que maneira a distribuição global de poder no sistema internacional se dá nos dias de hoje?

b) como a distribuição de poder afeta opções de política externa brasileira?

O tema da distribuição de poder é, antes de mais nada, um *tema clássico* na reflexão sobre as relações internacionais e comporta, pelo menos, duas dimensões analíticas. A primeira se sustenta na idéia de que as variações do poder dos Estados determinam o comportamento em política externa, constituindo-se em uma das hipóteses mais antigas e sólidas na teoria das relações internacionais. Quem a articula é Tucídides, quando aponta, como a causa principal da Guerra do Peloponeso, o fato de que o poder de Esparta tinha crescido, provocando a natural reação de Atenas. Situações similares vêm ocorrendo ao longo da história. Mais recentemente conhecemos, durante a Guerra Fria, o mecanismo da corrida armamentista nuclear, que criava respostas automáticas de uma superpotência ao aumento do poder da outra. A pouco, era fácil prever que o teste nuclear da Índia levaria à detonação de um artefato similar pelo Paquistão.

A segunda dimensão é de feitiço sistêmico. Sabemos que um dos pontos centrais da *teoria realista* e o de indicar que a *ordem internacional deve ser explicada pela maneira como se distribui o poder no mundo*. Ou, mais precisamente, o número de pólos, isto é, dos países com capacidade de influência global; o modo como interagem, os tipos de rivalidade e aproximação que desenvolvem e os modelos de equilíbrio que prevalecem entre eles, *geram efeitos globais*, determinando os níveis de estabilidade da ordem internacional. Uma ordem bipolar, como a da Guerra Fria, restringia as possibilidades de aliança, tornando-as rígidas, modeladas pela lealdade ideológica e, ao mesmo tempo, fazia com que os conflitos armados entre as potências fossem deslocados do cenário europeu para a periferia; a ordem

---

\* Texto do evento realizado no IEA “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado no dia 11 de setembro de 1998.

\*\* Representante permanente do Brasil no Conselho de Segurança da ONU.

multipolar, como a do século XVIII europeu, levava, em contrapartida, a que as alianças fossem flexíveis, o recurso à guerra fosse "permitido" pelo sistema e o conflito entre as potências fosse direto.<sup>1</sup> O modo da rivalidade entre os Estados centrais delimita de maneira universal e sistemática as possibilidades de comportamento dos outros Estados.

Para quem começou a estudar relações internacionais no tempo da Guerra Fria ou analisa os movimentos das superpotências durante aquele período, as *idéias realistas* constituem a *lição elementar para entender o que ocorria, tanto no plano dos Estados individuais (as superpotências, os que faziam parte dos blocos que lideravam e os não-alinhados) quanto no plano da ordem*. Neste caso, dado o nível abrangente da rivalidade, um dos fatores de instabilidade permanente era a tendência de que um dos pilares da ordem, o direito internacional, fosse sistematicamente esquecido quando estavam em disputa interesses estratégicos de uma superpotência. Além de estarem as *idéias realistas* articuladas conceitualmente em inúmeros textos teóricos (ao ponto de constituírem um paradigma), seria relativamente fácil encontrá-las na "política realmente existente", nos processos concretos de interação entre Estados.<sup>2</sup> Parecia natural, naquele momento, passar das elaborações teóricas ao movimento concreto da dissuasão, do plano sistêmico para o das políticas externas individuais, da noção hobbesiana de que a relação entre Estados soberanos era necessariamente conflitiva para as páginas do noticiário diplomático dos jornais.

Na realidade, isto deriva de que a Guerra Fria, vista do ângulo realista, tinha três traços marcantes que determinam, para os observadores, uma razoável dose de *clareza analítica*:

*Quem joga*: os pólos eram conhecidos, já que as superpotências tinham poder militar incontrastável, além de constituírem lideranças ideológicas, portadoras de mensagens que se pretendiam universais.

---

<sup>1</sup> O fato de que a ordem seja realista não leva necessariamente a que a política externa de *todos* os países seja também realista. Para um país que não tenha poder, a ordem realista pode levar a que, individualmente ou em coalizão com semelhantes, adote uma postura racionalista, de transformação da ordem, como os não-alinhados durante a Guerra Fria. Para um debate clássico sobre os níveis de análise, v. Waltz, K., *International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979. O texto que inaugura a reflexão sobre as conseqüências sistêmicas da distribuição de poder é o de Kaplan, M., "Variants on Six Models of the International System", in Rosenau, J., *International Politics and Foreign Policy*, Nova York, The Free Press, 1969, pp. 291-302.

<sup>2</sup> Não é por acaso que, nos Estados Unidos, o livro-texto mais conhecido sobre relações internacionais seja o *Politics among Nations*, (New York, Knopf, 1973, 5<sup>ª</sup> edição), de Hans Morgenthau, clássico do realismo. Lembremos também que o conceito central para entender a dinâmica da Guerra Fria seja o de *dissuasão*, essencialmente um modelo de bloqueio do poder do outro.

*Como se joga:* a interação entre os blocos se exprimia essencialmente por uma *dialética de ameaças*, que se renovava permanentemente a cada vez que um dos pólos adquiria vantagem sobre o outro. A vantagem era, por definição, transformada em ameaça. Assim, é possível obter, na relação entre as superpotências e no comportamento do sistema, alguma previsibilidade, já que há clareza quanto ao que significavam as ameaças geradoras de desequilíbrio (ex: defecções de aliados, conquistas tecnológicas, aumento da capacidade militar, prestígio ideológico) e quanto ao automatismo e intenção de equivalência das respostas.

*Como se ganha o jogo:* havia ganhos localizados, quando ocorresse avanço nas vantagens individuais (ou do bloco), como no caso da passagem de Cuba para o socialismo, da vitória do Vietnã do Norte, do fracasso soviético no Afeganistão, acontecimentos que tinham repercussões amplas nos planos estratégicos e ideológicos. A dialética da Guerra Fria vai, porém, mais adiante. Como o cimento ideológico lida com projetos abrangentes de organização da sociedade e do mundo é necessário pensar também em uma visão sistêmica de "progresso da ordem". Com isto, a promessa de cada lado era a de que, caso fosse plenamente vitorioso (se todos os países se tornassem socialistas ou liberais), o sistema internacional mudaria de natureza, deixaria de ser conflitivo. Alcançar-se-ia predeterminado "ideal de justiça".

É evidente que essa apresentação da Guerra Fria é simplista e serve apenas como referência para o que se pretende dizer sobre a atualidade do sistema internacional. Sabemos que há pontos complexos na compreensão do bipolarismo, como, por exemplo, o fato de que, apesar do conflito, existem momentos de aproximação entre as superpotências, como nas fases de *détente*, ou quando EUA e URSS se apresentam lado a lado para propor o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Outro tema interessante é o da margem de manobra das potências médias ou, no plano sistêmico, a disjunção entre ordem e poder, em virtude da atuação contestatória do Terceiro Mundo, tema de análise em vários textos da obra de Celso Lafer.

Quando a Guerra Fria termina – e de forma surpreendente –, há naturalmente um certo "desconforto teórico", derivado, em parte, do fato de que nenhum analista teria previsto, da maneira como ocorreu, a derrocada da União Soviética.<sup>3</sup> Além disso, o mundo

---

<sup>3</sup> Aliás, a visão realista, que analisa a transformação internacional como decorrente de jogos de poder, teve dificuldades naturais para perceber as mudanças internas na URSS e suas conseqüências internacionais, sobretudo porque, do ângulo exclusivamente militar, não houve nenhuma modificação do poder soviético. Ou mais precisamente, imaginava-se que o avanço americano com a 'guerra nas estrelas' encontraria

então não parecia, de qualquer perspectiva, tão simplesmente organizado como o da Guerra Fria. Daí porque as análises do sistema internacional tenham-se necessariamente ampliado. Novas e variadas rotas são propostas. Em que sentido? Poderemos registrar alguns exemplos:

- Ainda que o realismo possa continuar como referência, seria fundamental rever as "forças profundas" que moviam o conflito entre Estados, já que a motivação ideológica arrefece.<sup>4</sup> *Qual seria o equivalente contemporâneo da luta ideológica?* A indagação é pertinente, sobretudo depois que as análises construtivistas insistem na idéia de que a própria condição anárquica é uma "escolha dos Estados", ou seja, em função da força que os mova, a ordem ou a desordem podem "emergir", pois ambas estão inscritas no repertório de possibilidades do sistema internacional. As medidas de conflito ou harmonia seriam, então, dadas por forças anteriores ao jogo diplomático entre Estados e, em última instância, explicam o comportamento do sistema internacional. Para Fukuyama, seriam valores (democracia liberal) e o mercado, que levam à mudança no padrão de conflito e, em certo sentido, à sua atenuação; para Gaddis, na mesma linha da reflexão de Lafer, são as forças de globalização e fragmentação os pontos de referência analítica; para Huntington, é o choque de civilizações que vai alimentar o conflito entre Estados.<sup>5</sup>

- O fim da Guerra Fria permitiu que forças até então "abafadas" pelo conflito ideológico emergissem e passassem a ser decisivas para a compreensão da ordem internacional. Para alguns analistas, o fenômeno mais notável é a "ressureição" de formas nacionalistas, de base étnica; para outros, o que se revela é a fragilidade do capitalismo americano, cuja saúde era sustentada pela doença do armamentismo (Gar Alperovitz) ou a violência das desigualdades (Chomsky); ainda outros chamam atenção para a importância de atores paraestatais, como as ONGs etc.<sup>6</sup>

---

naturalmente um equivalente, ignorando-se que a fragilidade da economia soviética e a baixa coesão social impediriam a resposta ao novo desafio.

<sup>4</sup> A disputa estratégica também se dilui com o avanço das medidas de desarmamento tomadas pelas superpotências. Na realidade, a ideologia, que tomamos como força profunda, não está isolada, em seus efeitos, nem de interesses - veja-se a reversão das idéias revolucionárias da URSS quando adota a teoria do socialismo em um só país - nem do jogo estratégico. A paridade nuclear força "adaptações" na ideologia socialista, da mesma maneira que a derrota no Vietnã desprestigia o peso da mensagem universal do bloco ocidental.

<sup>5</sup> Ver Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man*, Nova York, Free Press, 1992; Gaddis, L., "Towards the Post-Cold War World", in *The United States and the End of the Cold War*, New York, Oxford University Press, 1992, pp. 193-216; Lafer e Fonseca, "A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas", in *A Integração Aberta*, Lisboa, IEEI, 1995; Huntington, S., "The Clash of Civilizations", *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 3, pp. 22-49.

<sup>6</sup> Ver Alperovitz e Bird, "The Fading of the Cold War - and the Demystification of Twentieth-Century Issues" e Chomsky, "A View from Below", ambos em Hogan, M., *The End of the Cold War*, New York, Cambridge University Press, 1992.

- Deixando de lado as interpretações sobre as forças profundas, outra hipótese possível nas reflexões no imediato pós-Guerra Fria retomaria a análise dos jogos puros de poder, em que a dinâmica da balança de poder é a chave central para a compreensão do sistema internacional. Entender quais são os pólos e como se "equilibram" é a tarefa fundamental do analista ao se defrontar com situação unipolar que se desenha com a acumulação de vantagens e de recursos de poder por parte dos EUA. Retomam-se, assim, as teses clássicas do realismo que, agora, poderiam se exprimir de maneira mais "natural", sem os constrangimentos da ideologia. Ou, o substituto da ideologia nos dias de hoje é o "interesse definido em termos de poder", para lembrar a conhecida definição de Morgenthau.<sup>7</sup>

Sem negar o interesse dos outros conjuntos temáticos, as questões propostas neste ensaio *se situam no universo conceitual desse último grupo de analistas*.

Para retomar, então, o diapasão realista, seria necessário que os analistas resolvessem os três problemas que, no tempo da Guerra Fria, estavam claros: quais são os pólos de poder, como interagem e em que direção caminha o sistema.

## **O PROBLEMA DOS PÓLOS**

Dada a reconhecida complexidade do quadro internacional, é natural que freqüentemente, ao se tentar definir a distribuição de poder nos dias de hoje, hesitemos. Daí, a vantagem de soluções híbridas, como a de combinar, sem dizer exatamente em quantas partes, unipolarismo com multipolarismo. Mas, será verdade que vivemos um unipolarismo que se "desfaz" em multipolarismo? Quais são as forças que levam a que isto ocorra? O que resta de unipolarismo poderia bloquear o caminho para o multipolarismo? Que conseqüências podemos extrair desse híbrido para a ordem internacional?

Em um quadro de muitas indagações, o único fato sólido é o de que ninguém tem dúvidas de que os EUA são um "pólo diferente", que dispõe de maior variedade e maior quantidade de recursos de poder, embora se discutam as condições da "vontade" de mobilizá-los e aplicá-los. De outro lado, ainda que não façamos um levantamento minucioso dos "elementos de poder" nos dias de hoje (tarefa, aliás especialmente complicada), sabemos quais seriam as outras potências "secundárias" (Alemanha, França.

---

<sup>7</sup> O realismo clássico indica que os Estados agem exclusivamente guiados por interesse definido em termos de poder, na formulação de Morgenthau, e os mecanismos ideológicos obliteravam ou, ao menos, qualificavam a melhor dinâmica de equilíbrio. Ver também o texto de Waltz, *International Politics*, op. cit., em que defende as vantagens do bipolarismo para a estabilidade internacional.

Inglaterra, China, Japão Rússia) e as "regionais" (Brasil, Índia, RAS etc) e também sabemos em traços gerais, quais os *assets* de cada uma.

Existem, porém, qualificações importantes a essa percepção inicial. No mundo contemporâneo a velocidade das transformações sobretudo no universo econômico, revela que a previsão sobre a consolidação de fundamentos de poder no longo prazo é extremamente difícil (o exemplo da "queda" dos Tigres asiáticos com a crise financeira é um exemplo claro). Mas, isto vale mesmo para os EUA. Lembremos que, no fim dos anos 80, uma das hipóteses a alimentar; idéia de tendência inevitável ao multipolarismo era o declínio econômico dos EUA e a ascensão do Japão, previsões que não se realizaram e que têm óbvias conseqüências políticas. Outro ponto que ninguém antecipava era a profundidade da crise da Rússia, outro país com a vocação para participar, como ator central, de um jogo multipolar. Sem solidez "estrutural", a própria base do argumento realista fica abalado, ao menos para certo tipo de análise, para certo tipo de previsão de comportamento. Se é difícil "medir" poder, de que ameaça me previno?

Uma segunda qualificação deriva de que, em uma agenda fragmentada como a contemporânea e diante da variedade dos tipos de *assets* de cada um, o jogo de poder – em sua dimensão estratégica – parece perder a universalidade, salvo no caso dos EUA. Dois exemplos: a China será importante na composição dos cenários políticos asiáticos mas pouco relevante nas questões dos Balcãs; a Rússia é fundamental nos temas de desarmamento e ator secundário na América do Sul. Cada área aceita processo próprio de gestão, variando a configuração de poder que afeta as situações concretas.

Uma das repercussões interessantes desses "fatores de qualificação" é a dificuldade de fazer com que os *assets* alcancem reconhecimento institucional, como ocorre agora no caso do processo de reforma (aumento do número de membros) do Conselho de Segurança da ONU. Neste caso, talvez seja fácil imaginar quais seriam os candidatos naturais à condição de membro permanente do Conselho, mas isto não resolve o problema da aceitação, em suas amplas conseqüências, políticas e institucionais, de um novo pólo de poder, ou seja, um ator em condições de presença diferenciada no âmbito dos mecanismos de segurança coletiva. Os pólos existem, mas como não operam com a nitidez de outras situações históricas (vitória em uma guerra, por exemplo), estabelece-se a contradição entre a necessidade de ampliar a legitimidade do Conselho com o aumento do número de membros e, conseqüentemente, de representatividade daquela instituição, e o argumento da "igualdade jurídica" que repele qualquer critério que diga finalmente que existem diferentes, que é preciso reconhecer quais os que têm algum tipo de poder que os autoriza-

ria a ser membros permanentes. A complexidade da definição do que é poder – dos pólos, em consequência – parece reforçar politicamente o argumento jurídico da igualdade. E, ao mesmo tempo, é a própria complexidade de poder, o fato de que se difunde em modalidades diferentes, que se regionalize, que faz com que as instituições internacionais careçam de legitimidade e precisem do reforço de representatividade, que decorreria do aumento dos membros permanentes.

## A DIALÉTICA DAS AMEAÇAS

*“But when the chosen people  
grew more strong  
The rightful cause at length  
became the wrong”. Dryden*

*“He who would be a leader,  
let him be a bridge”. Provérbio galês<sup>8</sup>*

Para o realismo clássico é fundamental a compreensão clara da distribuição de poder, porque da distribuição decorrem as políticas de Estado, voltadas para manter em equilíbrio o sistema. Entenda-se que o equilíbrio visa essencialmente a assegurar que existam condições políticas e estratégicas que permitam que os Estados (pelo menos as potências) se preservem independentes, em pleno exercício da soberania. O que ameaça a soberania?

Em um sistema anárquico, a ameaça fundamental, recorrente e permanente, nasce da própria diferenciação de poder. A ameaça é inerente aos modos de variação de poder.<sup>9</sup> O ganho de poder, mesmo de um aliado de hoje, pode ser convertido, amanhã, em instrumento de pressão. Neste sentido, a ameaça é potencial, quando derivada de uma variação que viria, em tese, a abalar a segurança do Estado. Neste sentido, para dar um exemplo de políticas preventivas de ameaças potenciais, lembremos o panorama europeu da primeira metade do século XIX, a tentativa francesa de evitar a unificação da Alemanha, a atuação da Inglaterra que intervinha para prevenir a criação de um poder

---

<sup>8</sup> O poema de Dryden, lembrado por Waltz, no artigo "The Emerging Structure of International Politics", p. 74, é sobre o significado da ascensão britânica no século XVII. O provérbio galês, que fala do hegemônico no sentido oposto, é citado como epígrafe ao *Dictionary of International Politics*, de Evans e Newnham, Londres, Penguin, 1998. O original é: *A JO ben, bid pont*.

<sup>9</sup> V. Layne, C., "The Unipolar Illusion", *International Security*, vol. 17, n. 4, p. 13, quando diz, referindo-se ao unipolarismo, que "... the threat inheres in the hegemon's power".



hegemônico na Europa continental. Em uma segunda dimensão, a política externa é voltada para destruir a ameaça, como nas alianças contra Napoleão ou Hitler.<sup>10</sup>

Hoje, como se dá a dialética das ameaças? Há duas soluções conceituais para o problema.

Na primeira, a ameaça como potencial, a *ameaça é postulada*. As diferenças de poder são suficientes para desencadear mecanismos preventivos. Neste sentido, a idéia de um pólo único (EUA) levará necessariamente a que as demais potências procurem ganhar em capacidade estratégica, como função da lei do equilíbrio necessário. Dirá Layne:

in a unipolar system, the structural pressures on eligible states to increase their relative capabilities and become great powers should be overwhelming. If they do not acquire great power capabilities, they may be exploited by the hegemon.<sup>11</sup>

Na mesma linha, segue o argumento de Waltz, quando diz que,

Even if the powerful state's intentions are wholly benign, less powerful states will, from their different historical experiences, geographic locations, and economic interests, interpret events differently and often prefer different policies.<sup>12</sup>

O teste do argumento seria, então, discernir nos "estados elegíveis à condição de potência" comportamentos que significassem claramente a tentativa de conquistar capacidade e influência similares a dos EUA, repetindo o comportamento da Alemanha, do Japão e da Itália, no fim do século XIX, ao contestar a hegemonia britânica. Como lembra Layne:

---

<sup>10</sup> Doyle também é claro sobre o tema: "The balance of power doctrine makes the special claim that power - capacity - is the valid and complete measure of threat and that we need to balance against capacity, whatever the intentions that other states are currently expressing". In Doyle, *Ways of War and Peace*, New York, W.W. Norton, 1997, p. 168.

<sup>11</sup> Layne, op. cit., p. 12.

<sup>12</sup> V. Waltz, K., "The emerging structure of international politics", *International Security*, vol. 17, n. 4, p. 74.

Britain was the first world power and it was the model that other rising power sought to imitate as they climbed to great power status. In other words, the sameness effect was very much in evidence.<sup>13</sup>

Hoje, seriam discerníveis tendências de contraponto ao poder americano ou, ainda, de crescimento mime-tico das potências elegíveis a compor um equilíbrio multipolar?

Para essas questões, respostas absolutas e claras não aparecem de imediato. Uma das razões deriva do fato de que o elemento mais visível de poder militar, o arsenal nuclear, está congelado (embora os testes da Índia e do Paquistão tenham criado brechas no congelamento, brechas que ainda não alcançaram todos os desdobramentos possíveis).<sup>14</sup> Outra decorre da dificuldade de avaliar algo que é essencial para construir o poder político, ou seja, as medidas de solidez (coerência do poder econômico, já que, em sua composição, combinam-se fatores globais, regionais e nacionais, especialmente no caso da União Européia. De que maneira uma empresa transnacional fonte de poder nacional? O euro é evidentemente um fator de poder mas servirá a promover capacidades nacionais da Alemanha ou da França ou a criar um novo tipo de "bloco financeiro" que atuaria com a lógica supranacional? Este bloco entrará em conflito com a zona do dólar? De que maneira? Se o euro for uma nova maneira utilizada por investidores americanos para fazer *hedge* de suas aplicações em terceiras moedas, está assim favorecendo ao poder americano? O fato de o euro propiciar melhores condições para controle de volatilidade de capitais financeiros, servindo como proteção para as economias emergentes? Essas questões estão em aberto. Sabemos todos que o euro deverá ser um dos pilares de uma nova arquitetura das finanças internacionais, ainda que não adivinhemos de que maneira

Além disto, é evidente que a dissolução das ameaças globais e a rigidez da disputa ideológica, fatores que fortaleciam a condição de liderança dos EUA e da URSS, tornam mais visíveis os incentivos para lealdades no plano regional, especialmente devido aos novos desafios da globalização econômica. Porque estamos em fase de transição em uma dimensão da agenda internacional decisiva para entender os jogos modernos de poder,

---

<sup>13</sup> Layne, op. cit., p. 21. O autor cita, no contexto, uma observação de Paul Kennedy sobre o comportamento dos três países: "In all three societies there were impulses to emulate the established powers. By 1880s and 1890s each was acquiring overseas territories; each, too, began to build a modern fleet to complement its standing army. Each was a significant element in the diplomatic calculus of the age and, at least by 1902, had become an alliance partner of an older power". Cf. Kennedy, *Rise and Fall of Great Powers*, pp. 194-202.

<sup>14</sup> Para um estudo das implicações dos testes indiano e paquistaneses, v. Lafer. C., "As novas dimensões do desarmamento: os regimes de controle das armas de destruição de massa e as perspectivas para a eliminação das armas nucleares", *paper* apresentado no seminário USP-IEA "O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional", 11 de setembro de 1998.

ainda não podemos discernir, com clareza, se os modos pelos quais os blocos econômicos afetarão o mundo da política, ou como rivais ou como construtores de uma arquitetura ordenada do sistema econômico internacional.

É inegável, porém, que existe espaço para que países como a Alemanha e o Japão busquem doses maiores de influência política, primeiro regionalmente e, depois, como mostra a pretensão de ambos a lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU, no plano global. A tendência se reforçaria com a relativa inércia da capacidade de iniciativa da potência dominante, ao permitir que se criem "áreas de baixa influência". O "aproveitamento" do espaço pelas potências nem sempre ocorre. No caso da crise dos Balcãs, o que se critica é justamente a timidez européia, incapaz de encaminhar soluções mais consistentes para o problema da ex-Iugoslávia, soluções que só chegam com a intervenção mais direta dos EUA. Em sentido oposto, exemplo de "aproveitamento" tivemos no caso da não-concessão do *fast-track* pelo Congresso dos EUA, que teve efeito sobre os entendimentos sobre a ALGA e permitiu a consolidação do Mercosul como pólo de negociação da integração hemisférica. Sem ir adiante na discussão, deixemos simplesmente assinalado que existem movimentos – ou pela iniciativa das potências elegíveis ou por inércia americana – para a constituição de um equilíbrio multipolar, ainda que sejam incipientes e nem sempre de tendência clara. Neste sentido, voltemos à observação de que, no imediato pós-Guerra Fria, uma das hipóteses sobre a consolidação do multipolarismo supunha declínio da economia norte-americana, naquele momento visível, declínio, porém, que é estancado e revertido ao longo dos 90.

Mas, sem a intenção de esclarecer, cabalmente, as linhas de evolução do sistema internacional, passemos a algumas considerações conjunturais. Vamos usar certos "sinais da conjuntura" como ponte metodológica para revelar algo sobre tendências estruturais. A ponte seria construída a partir de casos em *que a dialética das ameaças é concreta, analisável historicamente*. A hipótese é simples: *quanto mais forte a percepção da ameaça entre as potências, mais lutarão para afirmar poder e, conseqüentemente, maiores possibilidades de que se instale o multipolarismo e de que a ordem seja regida por mecanismos de balança de poder*. Em contrapartida, os mecanismos que levam à busca generalizada de poder seriam atenuados caso existissem formas, outras que não o puro poder, para impor ordem ao sistema, como, por exemplo, o respeito generalizado ao direito internacional.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> O argumento realista passaria por uma transformação, adquiriria tons racionalistas ou grotianos, como na leitura de Bull, H., *The Anarchical Society*, New York, Columbia University Press, 1977. Também estará

Sobre essa questão, surgem, nos dias de hoje, alguns problemas conceituais interessantes que nascem do cruzamento das teorias de balança de poder com as de globalização. Ou seja: o jogo de poder ocorre em um ambiente em que as influências recíprocas – no plano da economia, da informação – são imediatas e, com frequência, não controladas politicamente. A "geoeconomia" concorre com a "geopolítica" e se torna impossível isolar a dimensão política como nas análises clássicas de equilíbrio de poder. O "interesse definido em termos de poder" se sobrepõe e se confunde com o "interesse definido em termos de prosperidade".

A primeira consequência, como antecipamos, é tornar o processo internacional mais "confuso". As consequências para a dialética das ameaças são evidentes. As vantagens que adivinham das dificuldades do outro agora se transformam. Durante a Guerra Fria (e em configurações anteriores, como na Europa do século XIX), a dialética das ameaças permitia alguma previsibilidade, sustentada na idéia de que "menos poder do outro é igual a vantagem" e, além disto, havia confiança em que mecanismos, como a lógica da dissuasão, seriam capazes de assegurar estabilidade no sistema. Hoje, a superposição dos interesses políticos e econômicos torna a análise muito mais complexa. Um exemplo: os EUA ganham ou perdem com a fragilidade da economia japonesa, aceita a idéia de que o Japão é um rival possível no mundo multipolar? Ganham ou perdem com o lento fortalecimento da China, admitindo-se, por exemplo, que uma China integrada no sistema econômico internacional será um pólo comercial que poderá trazer vantagens de escopo universal? Ou inversamente: a predominância dos EUA ameaça os países emergentes ou os beneficia, na medida em que contribui para a "estabilidade hegemônica" de uma economia cuja liberalização tende a acentuar as turbulências? Ou, como vimos, que vantagens traz o euro, modo de afirmação do poder europeu, para o investidor americano ou para os países em desenvolvimento? Em suma, hoje, a relação vantagem econômica-poder é complexa.

Outro aspecto interessante é o fato de que o mundo da economia exige uma superestrutura de regras que se tornam limitadoras mesmo da ação da superpotência. O jogo das ameaças pode se converter em disputa jurídica. A vantagem econômica, obtida unilateralmente, contra as regras da OMC, pode ser desfeita não por outra ação unilateral (mundo do poder puro), mas por exercício de persuasão no âmbito de um "painel" de solução de controvérsias. Os elementos do que Nye chamou de *soft power* ganham presença cada vez maior e, quando a persuasão é o elemento de "poder", as diferenças dos

---

como pano de fundo para o argumento a reflexão de Keohane e Nye sobre a interdependência, desenvolvida inicialmente no *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.

elementos tradicionais de poder se diluem, os estados ficam mais "iguais".<sup>16</sup> Daí o paradoxo de que os EUA, apesar de sua condição de superpotência única, assumam em determinadas circunstâncias o discurso (típico dos países fracos) de defesa de sua própria soberania, como na discussão sobre a ratificação do acordo sobre a OMC.

A dificuldade de análises "puras" de poder ocorre não apenas no universo da economia, pois existem novos padrões de legitimidade que qualificam praticamente toda a agenda internacional, a começar, aliás, pela agenda da segurança, onde prevalecem os regimes de não-proliferação e os processos de intervenção são crescentemente balizados por procedimentos multilaterais. Haverá exceções, como no caso do ataque aéreo dos EUA, sob o pretexto de que destruiriam arsenais de armas biológicas e químicas, ao Sudão e ao Afeganistão, embora, neste caso, tenha havido *a posteriori* o esforço de justificativa da ação no marco da Carta da ONU. De qualquer maneira, acentua-se, no pós-Guerra Fria, a relutância das potências de utilizar os instrumentos militares. Mesmo no caso dos EUA, poder-se-ia dizer que existe uma medida de ambigüidade pela coexistência de uma absoluta supremacia militar e da relutância em utilizar o poder militar em missões que envolvam tropas de infantaria, mesmo quando amparado por mandato multilateral da ONU.

Generalizando as observações anteriores, é válido afirmar que, em qualquer campo, a legitimidade, em sua dimensão processual, se sustenta crescentemente pelo recurso à utilização dos organismos multilaterais. Neste sentido, a capacidade de fundamentação argumentativa das posições de cada país, mesmo das potências, no marco conceitual dos valores predominantes, como democracia, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, assume importância maior. Paralelamente, e reforçando a tendência, a atuação das ONGs, defensores de perspectivas universalistas, se torna decisiva em vasta gama de temas da agenda internacional. Isto leva a que se articulem novas noções de ameaça que correm à margem do jogo imediato das relações de poder interestatais. Assim, existe uma categoria de ameaça em que a referência é o plano da humanidade – quando, por exemplo, se violam direitos humanos, não importa em que canto do planeta –, o que leva a que se desenhe uma nova fonte de pressão para agir, em que os "objetos" são ainda Estados, ora como portadores da correção, ora como responsáveis por atos a corrigir.

Esse tema se vincula também à questão da crescente interpenetração do interno e do externo. Não apenas a ameaça é mais ambígua, mas é difícil saber de onde ela vem, como

---

<sup>16</sup> Ver para a definição de *soft power*, o livro de Nye, *Bound to Lead*, New York, Basic Books, p. 32.

ocorre na volatilidade de fluxos de capitais ou, em outro diapasão, no narcotráfico e outras modalidades de criminalidade transnacional.<sup>17</sup>

Antes de passar às conclusões deste tópico, cabem duas observações adicionais. Inicialmente, a constatação de que o repertório de ameaça no sistema internacional tenha-se tornado mais complexo, fragmentado, difuso, não significa que as percepções de ameaça tenham deixado de existir tanto entre as potências quanto entre as potências e suas periferias. Porém, assumem características peculiares. No primeiro caso, não existem ameaças que exijam engajamento total - como em certos momentos da Guerra Fria, em que a "existência" da URSS era em si mesma "ameaça" para os EUA e vice-versa. Agora, os conflitos e crises são pontuais, como no caso das disputas entre os EUA e o Japão sobre comércio, ou entre os EUA e a Europa sobre como encaminhar o problema das sanções ao Iraque. No caso do conflito com a periferia, a ameaça virá de atividades marginais à ação de Estado e não entra diretamente na aritmética da balança de poder, ainda que possa ter efeitos desestabilizadores momentâneos e, pela própria natureza da atividade, inesperados.

Em segundo lugar, a defesa contra o novo tipo de ameaça leva a que o poder tenha que adquirir novas características. Uma delas é ser capaz de lidar com a velocidade da história contemporânea. Neste sentido, deve privilegiar a capacidade de reagir a situações de crise de todo tipo, hoje, inclusive as humanitárias. É mais importante ter condições de "rapid deployment" do que imensos arsenais estáticos; é sinal de poder a capacidade de liderar a montagem de um "pacote" financeiro para um país em crise ou de aliviar um desastre ecológico. Além disto, como se amplia o espaço em que as ameaças se transformam em disputas quase judiciais, passa a ser fundamental, como exercício preventivo do poder, a influência justamente na negociação de regras que vão balizar a solução das controvérsias. Por isto, também, os EUA têm predominância, pelo peso que têm em todas as negociações multilaterais.

Diante desse quadro, que, como vimos, soma: 1. dificuldades de medir o poder nos dias de hoje; 2. a velocidade na variação de poder; 3. a transformação da natureza das ameaças; 4. os novos padrões de legitimidade que afetam mesmo os mecanismos de segurança coletiva; 5. como se articulam as relações internas entre os pólos e quais as

---

<sup>17</sup> Não vamos entrar na discussão sobre os efeitos de fluxos financeiros na dinâmica das ameaças, mas, de certa maneira, operariam também como um fator externo aos Estados que os obrigaria, em tese, a agir em função de objetivos globais. O exercício mais tradicional de poder dos Estados ocorre quando "ameaças globais" passam a ser tratadas em processos multilaterais de negociação. Um exemplo relevante é o das negociações sobre clima, já que, ao se negociar uma convenção, as vantagens e custos são avaliadas da ótica dos Estados, que atuam em função de seus interesses. É típica a atitude norte-americana de dificultar as negociações de clima em vista do "preço" que sua economia iria pagar para adoção de medidas que restringiriam o uso de gases que provocam o efeito-estufa.

consequências para o funcionamento do sistema? E discutível a hipótese de que o unipolarismo se converta necessariamente em multipolarismo. A possibilidade de que o unipolarismo seja um instrumento de agregação de interesses, gerando um processo de aproximação entre as potências, não deve ser descartada. O pólo atuaria, com base em *soft power*, como líder, não voltado para coerção. Assim, podemos sugerir, em contraponto à combinação unipolarismo-multipolarismo, que continua a ser referência analítica necessária, uma outra que capturaria em outro molde a relação entre a superpotência e as potências elegíveis. Seria a combinação de um *sistema de concerto* e um *sistema de rivalidades*. Como isto se dá?

Tomando sempre como pivô do processo a superpotência, haveria uma dimensão do sistema internacional em que as forças que levariam ao multipolarismo se acomodariam em um *universo de compatibilidades, caracterizando um concerto, em que as rivalidades e as disputas de influência seriam localizadas e submetidas ao interesse coletivo da estabilidade*.<sup>18</sup> Essa percepção não é nova. E o fato de que possamos retomá-la, quase oito anos depois das observações de Richard Rosecrance, é um sinal de que tem alguma validade. De fato, entre os analistas, Rosecrance, ainda em princípios da década de 90, sugeriu que a ordem internacional poderia, entre outras alternativas, caminhar para o concerto. Para ele, o concerto, comparado à balança de poder e à dissuasão nuclear, seria "the most efficient peacekeeping device" à disposição da sociedade internacional. Hoje, estaria sustentado no fato de que

Five great bases of power again control the organization of the world order: the United States, Russia, the European Community, Japan and China. The U. N. Security Council is one manifestation of this new central coalition, which reaches its decision in great power diplomatic consultations and only then expresses these in the United Nations and other forums.<sup>19</sup>

A identificação do núcleo de poder é a primeira etapa na análise do funcionamento do concerto. Essencialmente, a regra em que, se baseia é a de que, no concerto, as

---

<sup>18</sup> Para o significado de um "sistema de concerto", v. Watson, A., *The Evolution of the International Society*, London, Routledge, 1992, pp. 238-250. A idéia de uma hegemonia coletiva, traço fundamental do concerto, deve naturalmente ser qualificada dada a preeminência norte-americana, embora, em termos tendenciais, possa se aceitar que há características significativas de concerto em nossos dias.

<sup>19</sup> Cf. Rosecrance, R., "A New Concert of Powers", *Foreign Affairs*, vol. 71 n. 2, 1992, p. 65.

vantagens de acordo sobre a ordem prevaleceriam sobre as visões e perspectivas unilaterais (ainda que essas continuem a existir e moldem o resultado final das políticas escolhidas). Como Rosecrance lembra, no pós-Congresso de Viena, "agreement on war causation and prevention welded the great powers together, at least for a time"<sup>20</sup>

Nos dias de hoje, o cerne das preocupações do concerto ainda é a prevenção da guerra. Porém, seus objetivos são mais amplos. Um discurso razoavelmente homogêneo sobre o que é legítimo, sustentado na defesa da democracia, dos direitos humanos, do livre mercado, da segurança coletiva, do desenvolvimento sustentável, é o primeiro – e, em certas instâncias, forte e claro – sinal do concerto. Em seguida, desenha-se a tendência a que se formem regimes com base nesses valores e o melhor exemplo é o que ocorre na área do comércio internacional. E claro, porém, que Os regimes têm limites, que as harmonias não significam automaticamente arranjos institucionais perfeitos e acabados. As harmonias podem se dissipar em algumas ocasiões e nem sempre permitem previsões claras sobre o que vai ocorrer no sistema. Diante de situações concretas, as condições para a preservação do concerto seriam o grau de adaptabilidade da liderança americana às demandas das potências e, numa segunda instância, dos países médios e pequenos – e o concerto se afirmará na medida em que as decisões se expressem em negociações "satisfatórias". O exemplo do prestígio da OMC (que já decidiu contra os interesses específicos americanos) significa a preservação de uma das "estruturas do concerto", da mesma forma que, apesar das disputas, as decisões sobre o Iraque ou sobre o Kosovo no âmbito do Conselho de Segurança atendem ao requisito do consenso.

De outro lado, e já no âmbito dos "procedimentos", a realização dos ideais do concerto, sobretudo em matéria de segurança, depende ainda fortemente da iniciativa norte-americana, e nisto, certamente a situação também é diferente da que existia no período pós-napoleônico. De qualquer maneira, as possibilidades de estender as conseqüências do consenso, de valer o poder que embute, será tanto maior quanto maior for a capacidade de arregimentação que dispuser e menores as imposições do unilateralismo (a persistência de medidas adotadas com base na Lei 301 é destrutiva do concerto). E isto vale tanto para os desafios da crise financeira quanto para a solução do conflito em Angola ou a preservação do regime de não-proliferação nuclear.

Diferentemente do concerto europeu, que se sustentava em potências de peso relativamente similar (França, Prússia, Áustria, Inglaterra e Rússia), não admitia, salvo

---

<sup>20</sup> Cf. Rosecrance, op cit, p. 72. O autor lembra que o concerto se sustentava na idéia de que se evitava a guerra, abafando as reivindicações liberais.



excepcionalmente, países periféricos e tendia a posições conservadoras, o atual, para se firmar, valeria na medida em que fosse "aberto", na medida em que resolvesse um dos problemas cruciais do sistema internacional, o de articular mecanismos que absorvam reivindicações universais. É uma medida de *wishful thinking* imaginar que isto venha a ocorrer, mas, o cenário que montamos é otimista.

O sistema de concerto se combina com outro, em que o multipolarismo seria mais evidente, em que as perspectivas de poder das potências elegíveis se manifestaria mais claramente. Como atuam simultaneamente, concerto e rivalidade se superpõem. De qualquer maneira, para entender a dimensão das rivalidades, de tentativas de afirmação de poder, temos que identificar, inicialmente, o que chamaríamos o *mundo das resistências tópicas*, ou seja, aquele conjunto de temas em que as potências diferem conceitualmente (por exemplo, os debates na ONU sobre Iraque, ou critérios para extensão da OTAN) ou têm interesses nitidamente contraditórios, como é o caso da controvérsia sobre agricultura, liberação de serviços ou clima entre os EUA e a União Européia. Nessas questões, examinadas uma a uma, o que constatamos é um *unipolarismo mitigado*, porque está longe de ser automática a transformação do interesse da superpotência em vitória diplomática.

Porém é preciso ir adiante e saber se essas questões, que hoje se desenvolvem nos limites admitidos pelo concerto, prenunciam ou não a tendência a que se construa um novo sistema, efetivamente multipolar, como prevê o realismo clássico. Objetivamente, o problema seria saber se, nas controvérsias apontadas acima, estaríamos diante de diferenças intra-capitalismo (modelo liberal americano *versus* modelos japonês e europeu) de tal envergadura que, para preservar as suas identidades, os pólos deveriam construir formas de poder equivalentes a dos EUA. As diferenças alimentariam uma real busca de equilíbrio no plano macro, que iria muito além das resistências tópicas que ocorrem hoje no cotidiano das relações internacionais. Os sinais que temos ainda não permitem conclusões finais. Se preferirmos cenários otimistas, diríamos que o caminho de multipolarização do sistema é compatível, hoje, com um comportamento em que a afirmação de poder se faz no marco de *atitudes de prudência*. O caso da China é claro, ao agir com cuidado na gestão de sua economia, significando que, em tese, seria possível deixar a economia crescer sem que se converta em ameaça, sem que a maior robustez signifique necessariamente atitude expansionista. Aliás, o próprio fato de que as vantagens econômicas estejam hoje associadas à ampliação da presença internacional obriga ao aprendizado permanente acomodação. Reverte-se o movimento dos pós Primeira e

Segunda Guerra, em que as lições sobre como lidar com o mundo internacional vinham nitidamente das equações estratégicas. Temos menos Clausewitz e mais Ricardo.

Os modos pelos quais se encaminhará a atual crise financeira constituem um sério teste para saber se esse universo de prudência prevalecerá e criará um multipolarismo *soft*, em que os jogos de poder não destruiriam o concerto. Em contraposição, lembremos que a "ameaça" que a situação da Rússia pode representar não nasce de que tenha "recuperado" o poder perdido com a dissolução da URSS, tal como preveria o modelo realista, mas justamente pelo fato de que o país se enfraquece, se desestabiliza politicamente. Finalmente, vale ainda lembrar outro argumento para demonstrar que a natureza do multipolarismo que existe e pode se robustecer será diferente do clássico. E Fareed Zakaria que lembra, na sua re-interpretação extremamente rica do realismo, que

The long absence of great-power war and the growth of the global economy have weakened the state and intertwined it in the structures that will make the once-straightforward rise and fall of great powers a complex, friction-filled process. These complications may create greater uncertainty for scholars, but they could help blunt the otherwise aggressive temperament of great powers and tame the fierce nature of international life.<sup>21</sup>

Voltando ao texto de Rosecrance, lembramos que considerava que a aceitação do concerto dependeria da aceitação pelas potências de três princípios:

---

<sup>21</sup> É importante a conclusão de Zakaria, porque ele parte de uma reinterpretação do realismo clássico em que mais importante do que a dialética das ameaças é a evolução da distribuição dos Estados. Vale repetir o que ele diz das potências que são candidatas ao jogo multipolar, todas elas marcadas por limitações ao exercício de uma "rivalidade pura" por fatores em parte internos: "The European integral state has been in decline for the last thirty years, ceding its power to regional and international organizations like the European Commission, to subnational units like local and state governments, and to powerful actors like global financiers, speculators, foundations and the international media. The end of the Cold War has only exacerbated this trend. Consider Germany today, with its federal structure, weak central government, and fiercely independent central bank.... Japan is trapped on the one hand by its postwar constitution, which restrains its military might, and on the other by its entanglement in a world of international institutions. Even China, the most thoroughly traditional -and therefore frightening - of the new great powers, finds that its central state is challenged by local authorities and constrained by international ones." Cf. Zakaria, F., *From Wealth to Power*, Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 191-192.

involvement of all; ideological agreement; and renunciation of war and territorial expansion, giving liberal democratic and economic development first priority.<sup>22</sup>

Passados sete anos da reflexão de Rosecrance, somadas as observações que fizemos, a conclusão possível a tirar é a de que não terá havido nenhuma ameaça frontal ao concerto. A hegemonia coletiva não se aprofundou significativamente. Terá avançado em áreas como a não-proliferação e mesmo o movimento de Índia e Paquistão não leva a um recrudescimento de corrida armamentista. As ameaças a que o concerto persistisse nasceram de momentos unilaterais dos EUA, mas que foram "absorvidas" pelos interesses maiores inclusive ao própria EUA – de manter o concerto (caso das sanções ao Iraque) ou, mais realisticamente, porque não houve condições de contraposição efetiva ao que os EUA propunha. De outro lado, sobretudo se pensarmos nos problemas da economia internacional, o concerto conseguiu evitar o pior, a difusão de uma onda de depressão. Ainda que não se tenha realizado plenamente, o concerto não está descartado como base da ordem internacional em nossos dias. O problema é como evoluirá.

Em suma, tomando as lições da conjuntura e as projetando para os próximos anos, temos um unipolarismo mitigado, que tenderia a se converter em concerto, e, de outro lado, um multipolarismo que, na medida em que se consolidasse, poderia enriquecer a dinâmica do concerto, mas sem necessariamente destruí-lo. Poderíamos ter um "concerto pobre", regido coercitivamente pelo unipolarismo, ou um "concerto rico", enriquecido pela variedade de pólos variados, em que as disputas de poder se atenuassem diante de interesses globais.

## **A NATUREZA DAS VITÓRIAS**

Se as ameaças ficam difusas, também as vitórias ficam difusas. É difícil pensar em ganhos estratégicos globais, justamente porque não existem rivalidades globais, porque nenhum Estado (potência) se põe a outro em todas as dimensões da agenda internacional. As rivalidades se distribuem de modo fragmentado. As "vitórias" passam a ser pontuais – e, é claro, freqüentemente significativas. Em que sentido? Quando, por exemplo, uma potência consegue "remodelar", por intermédio de processo negociadores, a vontade de

---

<sup>22</sup> Cf. Rosecrance, op. cit., p. 75.

outra, dentro do padrão clássico de exercício de poder. Isto vale, por exemplo, para a aceitação pelo Japão de abertura de mercado em moldes mais próximos aos que interessam aos agentes econômicos americanos; ou para o bloqueio, no Conselho de Segurança, de uma ação unilateral dos EUA contra o Iraque; ou para a construção franco-alemã do curso "contra" a Inglaterra; ou para a resistência americana à adoção de padrões ambientais elevados em matéria de clima etc.

E evidente que, em qualquer desses casos, haverá implicações de poder, até pelo prestígio que nasce para quem "vence", embora, em algumas circunstâncias, a "vitória" no quadro de negociações multilaterais tenha uma outra implicação, a do fortalecimento de sistemas que constroem a todos. De qualquer modo, em uma agenda fragmentada, em arenas diversas, em disputas em que ora uma potência se afirma plenamente, ora perde, as vitórias não são fungíveis (o ganho em x não leva à vitória em y), não constituem, claramente, a tendência de que uma potência esteja em processo de afirmação peremptória e absoluto no longo prazo. Isto, de novo, não significa a dissolução do unipolarismo, mas introduz qualificações significativas em seu modo de expressão contemporâneo.

Uma hipótese plausível é a de que tenhamos, nos próximos anos, mais do que temos hoje, sobretudo se as potências elegíveis a uma posição mais permanente no multipolarismo, como a China e o Japão, aceitarem as regras do concerto, participarem de um exercício da hegemonia coletiva que se desenha.

Nesta perspectiva, a concepção de vitória é, de uma certa maneira, reducionista. Se situa no âmbito do jogo de poder, não incorpora ostensivamente medidas de valor, sobretudo se pensamos em valores que sirvam à melhor organização da ordem internacional. É evidente que valores, como o desenvolvimento sustentável e a paz, orientam a luta política e isto fica claro quando se alcança uma solução para um problema global, seja na área do clima ou da biodiversidade, seja na área do desarmamento. Outro campo onde os valores aparecem é na mobilização para a solução de conflitos entre Estados e para regimes de não-proliferação de armamentos. Se as utopias se especializam em cada setor da agenda, é razoável admitir que, hoje, teríamos uma diferença significativa em relação ao tempo da Guerra Fria. Naquele período, os sistemas em disputa manejavam soluções ideológicas que, se vitoriosas plenamente, ofereciam a promessa da paz universal, da justiça etc. O valor da promessa era forte porque se exprimia em um ambiente de conflito, em um ambiente de exacerbação ideológica e era *global*. Quando o conflito se dispersa e a ideologia deixa de ser a primeira arma de luta, a realidade fica mais transparente e as avaliações de mérito político são orientadas pragmaticamente.

As utopias se enfraquecem, embora estejam longe de terem se tornado obsoletas, sobretudo porque os problemas cruciais, como o da desigualdade, continuam e mesmo, em alguns casos, se tornam mais dramáticos em tempos recentes. Fica o tema: como ampliar o sentido de vitória para que inclua os grandes dramas coletivos?<sup>23</sup>

E o Brasil?

Não pretendemos fazer uma apresentação completa das opções de ação externa brasileira.<sup>24</sup> Aceitas como hipóteses válidas as tendências internacionais que descrevemos, indagaríamos que conseqüências teriam o novo contexto para o Brasil. A resposta será um tanto abstrata e brevíssima.

Vamos retomar a distinção que fizemos no início entre as dimensões sistêmica e de política externa das teorias realistas e ver de que maneira se encontram para compreender a posição do Brasil no sistema internacional. Se a noção de concerto é útil para entender as perspectivas do sistema, a ordem internacional tenderia a ser competitiva, mas não necessariamente conflitiva. A competição seria "domesticada" e centrada na economia. Os acordos multilaterais, especialmente na área de segurança (não-proliferação), seriam gradualmente reforçados. A legitimidade estaria fundada em bases amplas. O direito internacional prevaleceria. O recurso a ideologias que fundem ações unilaterais seria questionado. A política de blocos seria substituída por processos de alinhamento regulados por geometria que variaria em função do tema em pauta de discussão. As organizações universais teriam papel relevante e os mecanismos de correção da ordem, eventualmente a intervenção, deveriam obter legitimidade multilateral.<sup>25</sup>

Passemos agora ao plano da política externa individual. A questão é saber de que maneira nos situamos no marco dos constrangimentos de um sistema de concerto.

Se olharmos para o mundo da perspectiva de pólos de poder, a primeira constatação é a de que o Brasil é um país médio. Tem alguma presença global, pelo comércio e pela

---

<sup>23</sup> Os grandes temas - direitos humanos, meio ambiente, direitos da mulher etc. - continuam a ser debatidos em conferências internacionais multilaterais e, de certa maneira, modelam o conteúdo do que é legítimo nos dias de hoje. O que se sublinha é o fato de que não está ligado ao projeto de potência, o que traz vantagens (ao afastar a identificação da utopia com uma potência) e dificuldades (a proposta se dilui às vezes porque falta o amparo de um arsenal político para dar força, além de ficar submetido aos critérios de seletividade com que o concerto atua nestes temas, ora com mais, ora com menos empenho). A perspectiva do Terceiro Mundo como "agente de utopias", como ocorreu com as propostas de nova ordem econômica internacional, de desarmamento geral e completo, se enfraquece por várias razões. V. Fonseca, G., *A Legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.

<sup>24</sup> Para uma avaliação da situação latino-americana no fim da década de 80 diante das transformações do sistema internacional, v. Fonseca Jr., G. "Aspectos da multipolaridade contemporânea", *Contexto Internacional*, n. 11, jan.-jun. 1990, pp. 7-32.

<sup>25</sup> Essa descrição do "concerto" seguiu de perto a que faz Kaplan (op. cit.) do que chama "détente system", descrição que fez em 1966.

atuação em organismos multilaterais, e forte presença regional na América do Sul. Nesta região temos condições para influenciar na definição da agenda, sobretudo porque não temos rivalidades decorrentes de disputa hegemônica ou conflitos com vizinhos. Para o Brasil, foi uma coincidência favorável o fato de que no momento mesmo em que no jogo de poder mundial reduzia-se a importância singular dos fatores militares (especialmente no jogo entre as potências), fomos capazes de estabilizar a nossa economia e de alcançar um grau de abertura sem precedentes nos últimos anos. Com isso aumentou a nossa relevância para os principais centros de poder. O Brasil passou a ser capaz de oferecer algo que é intensamente procurado pelos que tomam decisões nos países desenvolvidos: um potencial de crescimento de mercado que só encontra paralelo na China e outras poucas economias emergentes, muitas das quais, contudo, com fatores limitantes que inexistem no Brasil (guerras, situação política precária, conflitos étnicos etc.).<sup>26</sup>

De outro lado, nossa capacidade de influência internacional ainda está limitada por problemas internos, a restringir estruturalmente as possibilidades de ação do Estado, que dispõe de instrumentos (econômicos, militares etc.) escassos e nem sempre plenamente mobilizáveis. Nossa condição de país médio leva a uma atitude de preferência pela diplomacia e pelo direito" e ao conseqüente afastamento de políticas de poder.<sup>27</sup>

Em uma ordem que combina concerto e multipolaridade, quais seriam idealmente as posições do Brasil?

Em primeiro lugar, vamos afastar duas alternativas típicas do período da Guerra Fria. As vantagens de soluções de alinhamento – que, aliás, nunca adotamos plenamente, salvo em situações excepcionais (Dutra, Castelo Branco) – desaparecem em vista de que a "troca" de concessões estratégicas por vantagens econômicas deixa de ser um modelo possível de presença no sistema, especialmente como arranjo permanente de barganha. Com mais força, sobretudo se pensamos em termos da região americana, o estratégico e o econômico funcionam, cada qual, com lógica própria.<sup>28</sup> De outro lado, a alternativa do *free rider*, de construção de soluções de poder à margem de regimes – que teríamos adotado,

---

<sup>26</sup> Essa nova relevância do Brasil como parceiro importante para as principais economias do mundo tornou-se evidente com o agravamento das turbulências no sistema financeiro internacional, que mostraram - não obstante a nossa vulnerabilidade - o quanto há de interdependência nas relações entre a economia brasileira e as principais correntes da economia internacional.

<sup>27</sup> A condição de país médio não leva sempre à preferência pelo direito. Veja-se a disputa atual entre a Índia e o Paquistão.

<sup>28</sup> A afirmação não é generalizável. Veja-se a atitude das potências, EUA e principalmente Alemanha, diante da crise econômica russa, em que a assistência econômica é motivada claramente por razões estratégicas. Porém, mesmo neste caso extremo, em vista do arsenal nuclear, existe um momento em que a lógica econômica parece prevalecer e a assistência se retrai diante da falta de resultados.

por exemplo, em matéria de não-proliferação nos anos 70 – fica significativamente mais difícil, em boa medida porque o sistema de concerto é voltado justamente para garantir regimes, entre outros o de não-proliferação, o de comércio, o de solução de controvérsias etc.

Descartadas essas hipóteses, desenha-se, inicialmente, o problema de como agir em relação ao sistema de concerto. Uma primeira observação seria a de que o Brasil, como país que não detém recursos extraordinários de poder militar, mas que têm um potencial importante de participação na economia mundial, poderia aspirar a uma inserção mais favorável na medida em que prevaleça uma conjuntura na qual as condições de ascensão sejam dadas pelos fatores em que temos vantagens competitivas. As perguntas que cabem: *em que medida as orientações do concerto nos prejudicam, tolhem a nossa liberdade de ação, obrigam a que façamos o que não queremos? Outra indagação é saber de que maneira podemos influenciar os rumos do concerto, o que supõe, em parte, a consolidação de nossa posição na América do Sul.*

Em relação ao primeiro ponto, a existência em si do concerto, nos moldes em que está hoje, não nos prejudicaria em princípio, admitindo-se que a nossa ação externa está em sintonia com a arquitetura de valores que conforma o concerto (democracia, direitos humanos, livre mercado, não proliferação etc.). A política externa brasileira tem adotado plenamente os instrumentos que representam esses valores, desde os pactos sobre direitos humanos até os acordos de não-proliferação. Falamos a mesma linguagem do *mainstream* internacional. Em síntese, a nossa questão internacional não é tanto qual deva ser a nossa inserção, é mais como maximizar as vantagens de que dispomos. Não é uma questão sobre *fins, mas sobre meios.*

Poderia haver, contudo, problemas quando passamos ao processo de "interpretação" dos valores, o movimento que os traduz em ação política. Teríamos, aí, que considerar duas situações paradigmáticas: na primeira, a "interpretação" é contra nossos objetivos específicos e nossa capacidade de influência encontrou um limite (por exemplo, apesar do tributo retórico ao livre mercado, a solução européia para os problemas de agricultura na Rodada Uruguai é altamente protecionista). Em outros processos, terá sido, em combinação com outros atores, "vitoriosa", como na defesa de determinadas disposições para o processo de soluções de controvérsias na OMC ou, mesmo, na forma final da Declaração de Viena sobre Direitos Humanos etc.

Na segunda indagação que fizemos acima, trata-se de saber das possibilidades que temos para propor o que nos interessa especificamente na agenda internacional. Neste

sentido, o sistema terá novas linhas de "permissibilidade" em áreas como, por exemplo, a integração regional, o que explica o sucesso do Mercosul e a legitimidade de sua função como instrumento de negociação no hemisfério. Outro exemplo seria o da legitimidade que obtivemos com uma administração econômica séria para fazer propostas sobre o problema do fluxo de capitais financeiros.

Em qualquer dos casos, o problema será sempre o de como aumentar a nossa capacidade de influência no âmbito do sistema de concerto. A mais longo prazo, como nos tornarmos pólo. Também se seguimos as linhas do realismo clássico, há dois caminhos para o aumento da capacidade de influência, um interno e outro externo. Que tipo de "objetivos internacionais" temos e, daí, que tipo de "poder" precisamos para realizá-los?

Sem entrar em análise minuciosa, sabemos que, do ângulo interno, os nossos objetivos de desenvolvimento-justiça social têm uma dimensão internacional (que vai da obtenção de investimentos à capacidade de influenciar a agenda econômica internacional) que será mais facilmente realizada se soubermos tomar medidas internas que signifiquem crescimento, melhor distribuição de renda, bom *record* em matéria de direitos humanos etc. É isto que nos dará força de atração para o aumento de influência em áreas que nos interessam. Uma situação social precária será sempre, além de injusta, um fator de limitação à nossa capacidade de projeção no plano internacional. Ademais, nos nossos dias, adquirem nova importância os problemas de segurança "não-tradicionais", ligados à ação do narcotráfico, de grupos paramilitares ou do crime organizado. A capacidade do Brasil responder a esses problemas será decisiva para a nossa credibilidade e para que tenhamos voz ativa nos principais foros internacionais contemporâneos.

Paralelamente, no plano internacional, quanto mais multipolar o concerto, melhor, mais amplas serão as possibilidades de alianças, de aumento das nossas capacidades negociadoras. Temos de buscar modelar a própria maneira como as decisões são tomadas. Isto pode soar utópico, mas, em algumas áreas, a realidade está obrigando a transformações. Para ficar em um só exemplo, anote-se o que dizia, ao comentar a última declaração do G7, Jeffrey Sachs a respeito do mundo das finanças:

Let me make a categorical prediction. Until the poor are brought into the financial system with real power, the global economy cannot be stable for long. The G7 countries, plus the rest of the European Union represent a mere 14 per cent of the world's population. Yet these countries have 56 per cent of the votes in IMF executive board. Even



after a miserable year, the G7 declaration still reflects a haughty disregard for the rest of the world.... The rest of the world is called on to support the G7 declarations, not to meet for problem-solving.<sup>29</sup>

O argumento de Sachs não se reduz ao tema financeiro. Na verdade, os problemas internacionais ganham, em praticamente todos os temas da agenda, características globais e o concerto, como está hoje, é uma forma de responder a essa tendência. Porém, como aponta Sachs – e sua observação valeria para outras questões –, o concerto, se persistir formado por poucos, perderá legitimidade e não será eficaz. Para uma potência média, o concerto não é, em si mesmo, um fator de constrangimento necessariamente negativo, desde que seja possível ampliá-lo, desde que não trabalhe em sentido "conservador". Pensando em prazo mais longo, há que considerar tendências que podem significar riscos para o Brasil e para os países médios em geral: 1. caso o concerto assuma características análogas àquilo que, em outras condições, Araújo Castro denunciava como "congelamento do poder mundial". Na área comercial, por exemplo, a utilização sistemática dos diferenciais de poder como forma de viabilizar a manutenção de esquemas protecionistas nos países ricos teria a conseqüência de consolidar ou agravar assimetrias que nos são desfavoráveis; 2. caso se configure a possibilidade de que outros países se valham de "frestas", por exemplo, no regime de não-proliferação. Assim, os testes no sub-continente indiano levantaram vários pontos de interrogação quanto à integridade do regime e evidenciaram o interesse do Brasil em que ele se preserve (dada a nossa opção de aderir a ele). De qualquer modo, caso se aprofundassem tendências como essas, o concerto tenderia a se fechar, a evitar as possibilidades que têm hoje de um caminho mais "democrático". No primeiro caso, os valores que conformam a legitimidade do concerto se descolariam das soluções que o sistema ensejaria. Seria, no limite, um concerto fundado em puro poder. No segundo caso, com a vitória do "free riding" em temas relevantes, estariam ameaçados os regimes que expressam o mecanismo através do qual o poder é "moderado". De novo, o concerto se torna um mecanismo de afirmação do poder dos que têm poder. Nos tempos de hoje, como vimos, há muitos fatores que dificultam que as soluções de poder prevaleçam *sistematicamente*.

Na verdade, os temas que formam o núcleo do concerto, a começar pela democracia e os direitos humanos, sugerem que se abra, que reforce as idéias que sustentam a sua

---

<sup>29</sup> V. Sachs, J., "Stop Preaching", *Financial Times*, 5 de novembro de 1998, p. 16.

legitimidade. E uma das vocações mais importantes de uma potência média seria "inventar" os instrumentos para que isto ocorra de maneira significativa. Melhoria da gestão das coisas internacionais, a ordem possivelmente seria mais justa.