

## Dados

Print version ISSN 0011-5258 On-line version ISSN 1678-4588

Dados vol. 39 no. 3 Rio de Janeiro 1996

<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581996000300005>

# Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria\*

Maria Regina Soares de Lima

"[...] como é muito improvável que mesmo um regime enérgico em Moscou abandone o 'socialismo científico' para estimular a economia, ou corte drasticamente o peso dos gastos com a defesa, e com isso afete o núcleo militar do Estado Soviético, as perspectivas de fugir das contradições enfrentadas pela URSS não são boas. Sem o seu poder militar maciço, ela pouco representará no mundo; com seu poderio militar maciço, ela faz com que os outros países se sintam inseguros e prejudica seus próprios objetivos econômicos. É um dilema sombrio.

Mas isso dificilmente poderá constituir-se numa satisfação irrestrita para o Ocidente, já que nada existe no caráter ou na tradição do Estado russo para sugerir que ele poderia aceitar de bom grado o declínio imperial. Na verdade, historicamente, *nenhum* dos amplos impérios multinacionais [...] jamais se retirou para a sua própria base étnica enquanto não foi derrotado numa guerra de grandes potências, ou [...] foi tão enfraquecido pela guerra que uma retirada imperial tornou-se politicamente inevitável. Os que se rejubilam com as dificuldades enfrentadas hoje pela União Soviética e esperam o colapso desse império deveriam lembrar-se de que essas transformações ocorrem normalmente a grande custo, e nem sempre de maneira previsível."

Paul Kennedy, *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, p. 487, ênfase no original.

Como em outros momentos históricos em que eventos singulares engendraram transformações profundas na ordem internacional, o fim da Guerra Fria não foi previsto ou antecipado nem pelos especialistas em relações internacionais. Na verdade, subjacente a este campo disciplinar existe um paradoxo: se se concorda que rupturas, eventos singulares e discontinuidades constituem a matéria-prima por excelência das relações internacionais, a reflexão teórica sobre estas tem sido, porém, muito colada à história; seus conceitos e modelos analíticos são elaborados com base na experiência, sendo adequados para examinar o passado e pouco úteis para dar conta de mudanças e situações novas.<sup>1</sup> Ademais, o evento em si uma grande potência voluntariamente abrindo mão da condição de superpotência é praticamente inédito na história das relações internacionais, não estando previsto nas teorias de "transição de poder" nos moldes daquelas de Gilpin (1981) ou de Kennedy (1989). *A posteriori*, formou-se uma extensa lista de explicações sobre o fim da Guerra Fria, algumas delas recorrendo a processos geológicos, como o "movimento submerso das placas tectônicas", para explicar o que originalmente não conseguiram prever (Gaddis, 1992).

### Services on Demand

#### Journal

-  SciELO Analytics
-  Google Scholar H5M5 (2017)

#### Article

-  Article in xml format
-  Article references
-  How to cite this article
-  SciELO Analytics
-  Curriculum ScienTI
-  Automatic translation

#### Indicators

#### Related links

#### Share

-      More 
-  More

 Permalink

Paralelamente à "indústria explicativa" que se formou ao fim da Guerra Fria, formou-se uma outra, tão frutuosa quanto a primeira, sobre "a ordem pós-Guerra Fria". Uma das características dessa produção é a sua diversidade, sendo vários os modelos do mundo pós-Guerra Fria e, mais importante, retratando, antes de mais nada, o mundo como o analista gostaria que fosse. Assim, os diversos cenários internacionais são antes indicativos das preferências normativas desses analistas sobre a "melhor ordem", do que de sua viabilidade lógica ou empírica; são também prescritivos no sentido de indicar os meios para atingi-la. Isto se reflete tanto no uso da analogia histórica que servirá de base para a construção da ordem provável, quanto na escolha daquela tendência ou daquele evento, a partir dos quais são projetadas linearmente i.e., sem que se mencione as condições específicas e os fatores contextuais que tornaram tal evento possível, no passado suas implicações no futuro.

Não apenas o componente normativo está fortemente presente nesse debate, como também se observa uma significativa preponderância de argumentos liberais no sentido da convergência necessária entre ordem econômica e política. Não é sem ironia que um dos mais fortes argumentos sobre a incompatibilidade entre a guerra e a civilização industrial, desenvolvido por Norman Angell no livro *A Grande Ilusão*, tenha sido publicado em 1910. Quatro anos depois de o fenômeno ter sido considerado por Angell um anacronismo, fadado ao desaparecimento na moderna idade industrial, estourava a Primeira Guerra Mundial.

Não é objetivo deste artigo apresentar mais um cenário sobre a "ordem pós-Guerra Fria", mas, fundamentalmente, discutir alguns deles com base em argumentos teóricos e empíricos. A primeira seção examina diferentes interpretações do fim da Guerra Fria, a partir das respectivas delimitações históricas do período que se estaria finalizando com este evento. Em seguida, são delineadas as características principais da ordem pós-45, para, na continuação, apresentar de forma bastante esquemática as tendências mais significativas nos dias atuais do debate acadêmico sobre relações internacionais. Segue-se uma discussão crítica das teses sobre a ordem mundial pós-Guerra Fria, encerrando-se o artigo com algumas observações sobre as carências analíticas dos estudos de relações internacionais em face das transformações em curso na cena internacional que apontam para a sua complexidade e a dificuldade de entendê-la a partir de argumentos lineares e analogias históricas simplistas.

## FIM DE QUÊ?

A primeira questão a ser enfrentada é delimitar o período que estamos considerando como o fim de uma etapa. A Guerra Fria finalizou o quê, basicamente? Sem pretensão à exaustão, pode-se apontar pelo menos cinco respostas que refletem diferentes interpretações dessa mudança: fim da história; fim do comunismo; fim do sistema de Westfalia; fim do sistema de Versalhes; e fim da ordem mundial pós-45.<sup>2</sup>

Tanto a tese do "fim da história" de Fukuyama, quanto a do fim do comunismo como força política no plano global têm em comum acentuar como novidade da era atual a inexistência de movimentos de contestação à hegemonia da ordem política e econômica liberal. A diferença é que, no primeiro caso, a hegemonia da ordem liberal não apenas é entendida como o fim da história, mas também é apresentada como normativamente superior às ordens alternativas experimentadas desde a Revolução Francesa. A segunda interpretação, ao contrário, retira do colapso do comunismo, em 1989, os elementos para a crítica das experiências de socialismo real existentes desde a Revolução Russa de 1917. Ao contrário da primeira, é não-determinista, na medida em que a história não terminou e outros socialismos são vistos como possíveis no futuro.

A tese do fim do sistema de Westfalia é a mais polêmica de todas. Nesta interpretação, o fim da Guerra Fria, juntamente com a globalização dos circuitos financeiros, o aparecimento dos mercados *offshore*, a emergência de questões transfronteiriças, a expansão das comunicações e todos os demais fenômenos associados ao megafenômeno da globalização, são vistos como responsáveis pela erosão do Estado e, conseqüentemente, do sistema de Estados estabelecido com a paz de 1648 (Hassner, 1993).<sup>3</sup> Baseada na territorialidade e na soberania dos Estados, a ordem de Westfalia tornou-se o ícone dos estudiosos das relações internacionais. Contudo, não é inteiramente verdadeiro que Westfalia tenha constituído uma quebra definitiva da ordem medieval que a precedeu. De fato, algumas instituições remanescentes do Sacro Império Romano (Estados eclesiásticos e cidades imperiais) só serão totalmente eliminadas no início do século XIX com as conquistas napoleônicas (Krasner, 1993b). Por outro lado, é também nesse século que se vai assistir à eliminação da violência não-estatal e à instauração definitiva do monopólio da violência externa ou da soberania externa dos Estados (Thomson, 1994).<sup>4</sup>

Na verdade, o próprio princípio da "soberania absoluta" é, antes, uma construção doutrinária do que uma realidade prática. Simultaneamente à sua inauguração, os Estados foram levados a criar outras instituições que, de fato, negavam aquele princípio, como é o caso da imunidade diplomática, estabelecendo um espaço fictício, extraterritorial, no interior dos espaços nacionais (Ruggie, 1993). O fato de a soberania, cuja efetivação depende do reconhecimento mútuo entre os Estados, ser não um atributo intrínseco do Estado, mas uma instituição criada a partir da interação deles, sugere que os seus limites são politicamente estabelecidos. Por outro lado, fatores tais como incerteza e altos custos de transação contribuem para a inércia das instituições que, uma vez estabelecidas, tendem a persistir mesmo quando mudam as condições contextuais prevaletentes no momento de sua criação.

Porém, o maior problema dessa tese é de natureza metodológica. Ela supõe uma evolução institucional unilinear na qual um processo natural de seleção vai segregando seqüencialmente as instituições mais eficientes em cada

contexto temporal. A utilização da abordagem histórico-institucionalista na análise de fenômenos internacionais tem demonstrado, exaustivamente, a natureza descontínua e contingente da mudança institucional, bem como o significativo componente de escolhas individuais e de resultados de conflitos políticos na emergência e consolidação das instituições internacionais (Spruyt, 1994). Se a vitória do Estado, no passado, *vis-à-vis* outros arranjos institucionais concorrentes, em um mesmo período, não garante a sua permanência posterior em um contexto profundamente alterado, também nada garante que outras instituições necessariamente o substituirão no futuro. Irá depender dos resultados da dinâmica das vantagens competitivas das instituições alternativas ao Estado, incluindo-se entre estas a força das coalizões político-sociais organizadas em torno do Estado e dos arranjos concorrentes.

A interpretação do fim da Guerra Fria como o término do sistema de Versalhes, que reconfigurou a ordem européia ao final da Primeira Guerra, e o retorno ao sistema regional europeu anterior a 1914, tem como parâmetro o fim da bipolaridade e as mudanças no mapa interestatal europeu após a fragmentação da União Soviética. Desta forma, o retorno a uma estrutura político-estratégica multipolar e o ressurgimento de conflitos étnicos nos Bálcãs e no Báltico apontariam para um futuro de grande instabilidade no continente europeu (Mearsheimer, 1990). Mesmo que a premissa deste argumento seja verdadeira de que a Guerra Fria foi um fator de estabilidade no cenário europeu não se segue que com o seu término, necessariamente, a Europa volte a ser o que era antes de 1914. Em várias dimensões, notadamente na econômica, as condições hoje são bastante distintas das daquela época.

A última interpretação - o fim da Guerra Fria como o fim da ordem mundial pós-45 - é semelhante à anterior quando classifica aquela mudança como sistêmica, no sentido de modificação na distribuição de poder no plano internacional. Assim sendo, 1989 estaria encerrando um período cujas características mais marcantes foram o conflito ideológico entre dois modelos de sociedade respaldado pela competição político-militar entre as duas superpotências. Desta perspectiva, que me parece a mais adequada pois, diferentemente das anteriores, não afirma conseqüentes necessários à mudança, esta é interpretada como uma transformação significativa na distribuição do poder no plano mundial, pelo desaparecimento de um dos pólos da ordem bipolar anterior, com amplas implicações para o sistema internacional.

Por qualquer definição canônica das relações internacionais, o fim da Guerra Fria foi uma mudança sistêmica: fim da condição de superpotência da União Soviética, fim da unidade territorial daquele país e fim do socialismo real. A esta constatação não se segue, necessariamente, o retorno ao *status quo ante*, como na interpretação anterior, nem muito menos a implicação de que se trata de uma modificação na natureza das unidades que compõem o sistema, como no caso da tese do fim da ordem de Westfalia. À continuação apontarei algumas das principais características da ordem mundial pós-45, assinalando as transformações mais significativas dessas dimensões.

## **CARACTERÍSTICAS DA ORDEM PÓS-45**

Retrospectivamente, quatro características parecem ter sido as mais significativas da ordem da Guerra Fria: (1) a bipolaridade estratégico-militar; (2) a primazia econômica dos Estados Unidos; (3) o "compromisso liberal"; e, finalmente, (4) a importância do Terceiro Mundo enquanto ator político.

A bipolaridade estratégico-militar EUA-União Soviética e a dissuasão nuclear como forma de controle do conflito entre as duas superpotências constituem as características definidoras daquela ordem. A sua principal implicação foi dar uma certa medida de estabilidade ao sistema mundial, com base em dois processos. Por um lado, o congelamento dos conflitos locais e regionais anteriores à Segunda Guerra, resultado de sua vinculação ao conflito político-ideológico bipolar, permitiu às duas superpotências administrá-los e controlá-los, tendo em vista seus respectivos interesses político-estratégicos. Por outro, a dissuasão nuclear controlava o conflito entre as duas superpotências, uma vez que ao disporem, ambas, de *second-strike capability*, nenhuma delas tinha incentivo para usar suas armas contra a outra. Ademais, o *status* na hierarquia internacional e a superioridade estratégico-militar, conferidos pelas armas atômicas, proviam um incentivo especial aos EUA e à União Soviética para controlar a proliferação dessas armas cuja posse asseguraria a condição de grande potência a quem a obtivesse, mesmo nos países de suas respectivas esferas de influência.<sup>5</sup>

Uma conseqüência relevante da emergência das armas atômicas na política mundial foi quebrar o vínculo entre poder militar e poder econômico que tem caracterizado o moderno sistema internacional. O ciclo de emergência e queda das grandes potências evidencia uma correlação significativa, ao longo do tempo, entre capacidade econômica e força militar (Kennedy, 1989; Gilpin, 1981). A erosão desta combinação histórica é fruto do paradoxo das armas nucleares: a escala da violência tornada possível pela capacidade destrutiva das armas nucleares ultrapassou exponencialmente o espaço físico no qual a violência poderia ser empregada, tornando essas armas inúteis do ponto de vista de sua utilização em um conflito real. O teste de força entre as superpotências foi deslocado para a periferia, não ocorrendo um enfrentamento direto entre elas. Entretanto, o que mantinha a bipolaridade e o *status* de superpotência eram as armas nucleares, independentemente de eventuais reduções de fato nas respectivas capacidades econômicas. Ademais, ao atenuar o "dilema de segurança", em especial dos membros da aliança do Ocidente, o guarda-chuva nuclear acabou por permitir que alguns destes (Alemanha e Japão) se tornassem potências econômicas, sem serem necessariamente potências militares. Finalmente, a própria monopolização do jogo estratégico pelas duas superpotências deslocou o espaço de manobra das demais para o

campo econômico.

Um aspecto importante da Guerra Fria foi sua funcionalidade para as duas superpotências. Desta forma, o sistema de Guerra Fria expressava e reforçava o domínio destas na política mundial, pois não apenas ajudava a controlar os aliados mais rebeldes no continente europeu, como provia uma justificativa para sua intervenção nos assuntos domésticos dos países periféricos. De fato, a rivalidade estratégico-militar operava com vantagem para as superpotências: permitia o controle do Leste Europeu pela União Soviética, gerando estabilidade em uma região tradicionalmente instável; continha as ambições alemãs na área; e, por último, assegurava a hegemonia dos EUA na Europa, empurrando os países da Europa Ocidental para os braços norte-americanos (Cox, 1994; Lynch, 1992; Waltz, 1964).

A primazia econômica dos Estados Unidos constitui outra característica relevante da antiga ordem. Esta é incontestável nos primeiros vinte anos do pós-Segunda Guerra, momento em que é mais acentuado o diferencial econômico entre os Estados Unidos e os demais países capitalistas. Em 1950, o PIB americano era três vezes maior que o da União Soviética, oito vezes o da Alemanha Ocidental e o da França e doze vezes o do Japão (Kennedy, 1989, Tabela 36, p. 353). Foram esta primazia econômica e a rivalidade bipolar os responsáveis pela disposição norte-americana de investir recursos não apenas na reconstrução europeia no pós-guerra, mas na montagem de um arcabouço institucional multilateral nos planos político e econômico cuja importância para a normalização das relações econômicas internacionais não foi desprezível. Essa combinação entre superioridade econômica e rivalidade estratégica também foi relevante para a reintegração dos vencidos na Segunda Guerra em especial Alemanha e Japão à aliança do Ocidente, patrocinada pelos EUA, muitas vezes contra a vontade dos demais parceiros da aliança (Keohane, 1982).

A terceira característica da ordem mundial pós-45 foi o "compromisso liberal", também denominado *embedded liberalism*, conformando a economia política internacional no sentido de permitir que a liberalização econômica multilateral, sob a égide das sucessivas rodadas do GATT, fosse consistente com o *welfare state*, ou pelo menos com o novo papel social do Estado nos países avançados no pós-guerra (Ruggie, 1982). Desta forma, simultaneamente à eliminação das barreiras tarifárias e à abertura econômica dos países avançados, ampliaram-se os papéis do Estado, garantindo-se a estabilidade doméstica. As próprias regras do GATT combinavam princípios econômicos liberalizantes com mecanismos de salvaguarda nacional. Assim, o compromisso liberal pode ser visto como a contrapartida externa do compromisso social-democrata.

Por outro lado, uma vez que a agenda da liberalização econômica se fixou no rebaixamento de barreiras alfandegárias, por meio de concessões tarifárias entre os principais parceiros comerciais, a abertura do comércio mundial pôde conviver com estruturas econômicas e arranjos institucionais domésticos bastante diferentes entre si. Ademais, a vigência do princípio multilateral da não-discriminação, representado pela cláusula da nação mais favorecida, permitiu que os pequenos países no comércio internacional pudessem auferir os benefícios da liberalização econômica sem concessões equivalentes.<sup>6</sup>

Finalmente, a emergência do Terceiro Mundo como ator na política mundial também pode ser apontada como uma das feições significativas da antiga ordem. A rivalidade da Guerra Fria e a existência das instituições multilaterais globais, criadas por iniciativa dos EUA, tornaram possível algo também inédito na política mundial moderna: que os pequenos países dispusessem de um espaço, em particular no âmbito da Assembleia Geral da ONU e de suas agências especializadas, para o exercício da capacidade da voz e de voto (Krasner, 1985). O processo de descolonização nos anos 60 e a entrada dos novos Estados nos fóruns globais erodiram a condição majoritária dos países desenvolvidos nessas arenas, permitindo que os países em desenvolvimento pudessem constituir majorias em questões econômicas e sociais.

Este recurso institucional e a Guerra Fria foram responsáveis pela constituição da assim chamada "agenda do desenvolvimento", cujo eixo era a transferência de recursos e a revisão da ordem econômica internacional em favor dos países em desenvolvimento. A estrutura dual da ONU, com um Conselho de Segurança no qual as superpotências exercem o poder de veto e uma Assembleia Geral em que vale o princípio de "cada país um voto", ilustra a arquitetura de poder da antiga ordem. Independentemente dos resultados alcançados pelas demandas do Terceiro Mundo por justiça distributiva no plano internacional, os maiores espaços de negociação para países sem poder nessa ordem bipolar constituíram um fenômeno atípico na história do sistema internacional.

A primeira característica da velha ordem desapareceu com o colapso da União Soviética. A perda da primazia econômica dos EUA pode ser atestada pela diminuição de sua participação relativa na economia mundial, tendência nada surpreendente tendo em vista a recuperação das economias europeia e japonesa, praticamente destruídas durante a guerra. Considerando-se o produto econômico agregado, a posição relativa dos EUA declinou do final dos anos 40 até aproximadamente o início dos 70, mantendo-se relativamente estável desde então.<sup>7</sup> A crise do compromisso liberal acompanhou a crise do *welfare state*. Finalmente, essas três mudanças, juntamente com os efeitos da globalização produtiva e da crise da dívida e dos modelos de desenvolvimento, diminuíram drasticamente o peso do Terceiro Mundo na política mundial. Não apenas se reduziu a capacidade de ação coletiva da periferia, como hoje são bem mais estreitos os espaços de negociação dos países em desenvolvimento no plano internacional.

Cabe uma observação com respeito à crise do consenso liberal. Foram as instituições criadas por este consenso que

permitiram que se pudesse ignorar as diferenças entre as estruturas institucionais domésticas dos principais atores na economia internacional EUA, Europa e Japão enquanto se avançava no processo de internacionalização. Contudo, o sucesso deste último, ao tornar cada vez mais irrelevante, do ponto de vista econômico, a distinção clássica entre "interno" e "externo", colocou na agenda de negociações dos principais parceiros econômicos a consideração das conseqüências diferenciais de seus respectivos arranjos domésticos (Ruggie, 1994). Assim, pode ser creditada na conta das contradições da globalização a nova saliência de problemas distributivos no ambiente negociador desses países. Além das questões de *fairness* das respectivas políticas e arranjos institucionais domésticos e da escolha do padrão a partir do qual se fará a harmonização das políticas econômicas desses países, também figuram nessas negociações os padrões ambientais e os trabalhadores nacionais" cláusula social", como tem sido denominada nas negociações internacionais. Claro está que a emergência, entre países avançados, de questões distributivas nas negociações econômicas internacionais tenderá a envolver mais agências internacionais do que apenas a Organização Mundial do Comércio, mais atores domésticos, ampliando, conseqüentemente, seu teor conflituoso. Estas observações sugerem dificuldades significativas a serem enfrentadas no processo de convergência econômica, pelo menos no caso dos países avançados.

## TENDÊNCIAS DO DEBATE ACADÊMICO

De uma forma um tanto esquemática, esse debate pode ser estruturado a partir de como os analistas e os atores políticos de modo geral interpretam a mudança da ordem internacional com o fim da Guerra Fria. Duas posições polares podem ser identificadas.<sup>8</sup>

A primeira delas, hoje minoritária, enxerga as mudanças com as lentes conceituais do paradigma realista o que, nas relações internacionais, significa a ênfase no Estado, na política de poder e na força como elementos principais, e na anarquia no sentido da ausência de um poder soberano ou de um governo acima dos Estados nacionais como o elemento definidor do sistema internacional, independentemente de este ser caracterizado por uma distribuição extremamente desigual de poder entre os Estados. Para esta corrente teórica, a natureza anárquica do sistema internacional o diferencia fundamentalmente do sistema doméstico submetido a um governo nacional.

Para aqueles que enxergam as mudanças com óculos realistas, as modificações ocasionadas pelo fim da Guerra Fria são significativas, apontando para uma nova distribuição de poder no sistema internacional, permanecendo, porém, a característica anárquica do sistema de Estados. Assim, a preocupação desses analistas é com os mecanismos de poder que possam administrar a nova (des)ordem internacional. De modo geral, os cenários realistas diferem entre si na escolha da forma geométrica mais provável de prevalecer: o triângulo (EUA, CE e Japão) ou o pentagrama (estes três mais China e Rússia, uma espécie de balança de poder à semelhança da política internacional do final do século XIX). Também consta das preocupações realistas apontar os prováveis candidatos na transição de poder, aqueles países emergentes com recursos de poder (potenciais ou efetivos) suficientes, mas ainda sem o reconhecimento dos demais. De modo geral, os cenários realistas tendem a ser mais pessimistas com relação à estabilidade da nova ordem, em particular em função da difusão das armas nucleares que, neste caso, não mais funcionariam como instrumento de dissuasão entre as potências.<sup>9</sup>

A outra visão polar enfatiza as mudanças qualitativas da ordem internacional sinalizadas pelo fim da Guerra Fria que, desta perspectiva, encerraria uma era nas relações internacionais, caracterizada pela consolidação do Estado territorial como forma básica de organização política e pela competição entre Estados como o elemento primordial da política mundial. Esta visão compreende várias tendências e correntes teóricas que convergem para o tema do declínio do Estado, seja como *locus* privilegiado da identidade nacional, seja como instituição com relativa autonomia para formular e implementar políticas governamentais e para gerenciar e resolver problemas que são, simultaneamente, domésticos e internacionais. A emergência de comunidades subnacionais e a saliência renovada das demandas por autodeterminação, por um lado, e a formação de espaços transnacionais e extraterritoriais na política, na economia, na cultura, por outro, são fenômenos que contribuiriam para a erosão da soberania interna e externa dos Estados e, conclui-se, do próprio princípio constitutivo do sistema de Estados (Lyons e Mastanduno, 1995).

Em algumas visões mais radicais, outras instituições que não o Estado, tais como o mercado, os atores transnacionais, as instituições internacionais e as organizações não-governamentais, são apontadas como mais promissoras para garantir a ordem e a cooperação internacionais, seja por serem mais eficientes que o Estado na ordem global, seja por se mostrarem mais efetivas em estimular a solidariedade dos indivíduos (Kahler, 1995). Argumentos mais cuidadosos não supõem que o Estado esteja sendo substituído por essas outras instituições, apenas que mudanças materiais e epistêmicas estão contribuindo significativamente para a erosão de sua autoridade. De qualquer maneira, a formação de estruturas de interação e de autoridade transnacionais e extraterritoriais é vista como a superação da organização anárquica do sistema mundial e o embrião de uma sociedade internacional.<sup>10</sup>

De certo modo, o debate hoje nos meios acadêmicos anglo-saxões guarda alguma semelhança, mas em sentido inverso, com aquele ocorrido nas primeiras décadas deste século, a partir da reflexão de E. H. Carr (1964) sobre o significado profundo da crise do sistema internacional no final dos anos 30, a partir do colapso de toda uma

estrutura utópica baseada no conceito de harmonia de interesses.<sup>11</sup> Naquela época, como hoje, os desafiantes atacavam a "ortodoxia" dominante, em particular a sua defesa do *status quo*. Hoje, a ortodoxia é o realismo, desafiado por neowilsonianos, institucionalistas-liberais, construtivistas, pós-modernistas e neomarxistas não apenas como sendo um paradigma em degenerescência, mas também como prática internacional com conseqüências éticas perniciosas. Para alguns teóricos críticos, a hegemonia intelectual e política do realismo seria um dos maiores impedimentos à transformação do sistema internacional de anárquico em comunitário.<sup>12</sup>

Há uma característica comum muito significativa desse debate nos países industrializados, mesmo entre campos intelectuais tão antagônicos. Ainda que as posições sejam teórica e metodologicamente bastante distintas, pode-se perceber uma curiosa convergência entre elas quanto ao tratamento reservado aos países periféricos nesta nova ordem. Esta pode ser exemplificada pela idéia de "desvinculação" entre o centro e os demais. Assim, por exemplo, algumas versões realistas chamam a atenção para a nova arquitetura das relações centro-periferia no sistema mundial, apontando inclusive para o movimento simultâneo e contraditório de concentração de poder centro mais dominante e periferia mais subordinada, como nunca teria ocorrido desde que o processo de descolonização se iniciou e de difusão de poder na direção da periferia (Buzan, 1991). Nesse novo cenário, o centro é visto como mais harmônico, com menor grau de divisão e rivalidade ideológicas, onde o direito internacional e as organizações internacionais são mais efetivos. Ao contrário, na periferia prevalece um mundo hobbesiano, com a força como elemento ativo e árbitro final dentro e entre países (Goldgeir e McFaul, 1992). Diferentemente de períodos anteriores, a interdependência centro/periferia seria ainda mais assimétrica em detrimento da última, diminuindo, ainda mais, o seu já reduzido poder de barganha. Na versão institucionalista-liberal, por sua vez, a desvinculação aparece na forma da ênfase à noção de comunidade internacional em oposição à ordem das soberanias. A primeira supõe um consenso normativo com relação a princípios liberais na economia e na política, ao contrário da segunda que parte da convivência de atores fundamentalmente diferentes e, portanto, de uma ordem mundial plural. Da primeira perspectiva, o pertencimento à comunidade internacional dependeria da adesão a esse consenso liberal (Lebow, 1995, pp. 41-5).

Em resumo, diferentemente do passado, quando era predominante na perspectiva das grandes potências o movimento de inclusão da periferia, já que esta representava uma área de expansão para a sua missão civilizadora e para a extração de benefícios materiais, prevalece agora a síndrome da exclusão. Quer na visão realista, quer na institucionalista, a periferia é vista com os olhos da "contenção" de problemas e externalidades negativas (drogas, pobreza/migração, epidemias, degradação ambiental, efeitos climáticos do desflorestamento, *dumping* social etc.) que nela se originam.

## **TESES EQUIVOCADAS SOBRE A ORDEM MUNDIAL PÓS-GUERRA FRIA**

Não se pretende, nesta seção, esgotar todos os argumentos e cenários propostos para o pós-Guerra Fria, mas examinar aqueles que aparecem mais freqüentemente na literatura especializada e de divulgação, alguns deles de tão repetidos já adquiriram foros de verdade. São eles: a utilidade decrescente da força militar; a ampliação dos espaços comunitários e de cooperação; a emergência de um sistema unipolar; a constituição de um concerto global; e o revigoramento das Nações Unidas.

A tese da *utilidade decrescente da força militar*, ou da perda de importância do poder militar como elemento modelador das relações internacionais e sua substituição pelos poderes econômico, ambiental e societal, é a versão *high-tech* daquela do *doux commerce* dos séculos XVII e XVIII, quando o mercado era visto como solvente do poder arbitrário e dos instintos guerreiros dos soberanos e o comércio instrumento civilizatório por excelência da sociedade (Hirschman, 1992).

Na versão do final do século XX, o argumento tem por base a crença de que as armas nucleares vão fornecer o principal parâmetro do contexto estratégico pós-Guerra Fria. Nesse sistema, também denominado de arma absoluta, a vitória sobre o oponente depende de se alcançar a condição de *second-strike capability*, além da qual qualquer quantidade adicional de armamento em nada contribui para aumentar a defesa já assegurada por aquela capacidade. Prevalecendo um contexto estratégico dessa natureza, os gastos militares das potências aumentariam até ser alcançada capacidade de resposta, e a partir desse patamar declinariam, mesmo que os dos oponentes potenciais continuassem aumentando. É nesse sentido que, em uma situação de destruição mútua assegurada, as armas nucleares são consideradas armas defensivas e, a partir de um certo patamar, de utilidade decrescente na defesa de um país. O oposto ocorre no sistema de tecnologia militar convencional, em que a vitória sobre o oponente depende da razão entre os seus gastos militares e os dos demais, ou do tamanho relativo das respectivas forças militares. Neste caso, ao contrário do anterior, o sistema de armamentos convencionais estimularia a dinâmica da ação e reação nos gastos militares entre rivais potenciais em uma espiral sem fim (Powell, 1994).

Ora, a tese da utilidade decrescente da força militar só faz sentido se o sistema de arma absoluta for o que predominar no contexto estratégico do pós-Guerra Fria. Mesmo que isto viesse a ocorrer, o passado recente não autoriza, porém, a crença em limites absolutos dos gastos militares das potências, já que argumentos técnico-políticos foram utilizados sistematicamente pelas duas superpotências para ampliar a fronteira da dita capacidade de resposta. Ademais, todas as indicações são de que o parâmetro que está prevalecendo não é o da arma absoluta, mas o da tecnologia convencional. Neste particular, podem ser mencionados a alta interpenetração das

tecnologias militar e civil e os avanços tecnológicos nos armamentos convencionais; o fortalecimento crescente dos movimentos de oposição às armas nucleares; a redução dos gastos militares das antigas superpotências em especial o armamento estratégico-nuclear simultânea ao aumento dos gastos militares convencionais de alguns países, em particular na região do Pacífico; e, finalmente, o retorno da diplomacia de força e demonstrações de poder militar por parte exatamente das potências nucleares EUA e Cuba; China e Formosa; Rússia e Chechênia; França e as explosões de artefatos nucleares, tendo em vista objetivos políticos e econômicos, domésticos e de política externa.

A tese da utilidade decrescente da força é distinta do argumento da desvinculação crescente entre poder econômico e poder militar. A erosão desta vinculação clássica da política internacional é resultado tanto da existência das armas nucleares, quanto dos avanços tecnológicos nos armamentos convencionais que têm permitido "miniaturizar" armas cada vez mais potentes. Uma das consequências dos avanços tecnológicos dos sistemas de armamentos foi a descentralização e difusão dos meios de violência, uma das inovações deste fim de século, segundo Hobsbawm (1995), exemplificadas pelos atos terroristas que ameaçam a autoridade e o poder de Estados militarmente poderosos em seus próprios territórios. Por outro lado, a "democratização" dos meios de violência é o mais novo item na lista de ameaças de natureza variada e origem difusa na política internacional pós-Guerra Fria, cujo *menu* de respostas inclui, por exemplo, a ampliação do conceito de segurança e o neo-intervencionismo como práticas legítimas da "comunidade internacional". Curiosamente, porém, essa mesma descentralização pode vir a fortalecer as prerrogativas do Estado, assim como ocorreu no século passado quando, em função do aumento das externalidades negativas mútuas, geradas pela prática da privatização da violência externa, os Estados convencionaram a instauração de seu monopólio governamental (Thomson, 1994).

O argumento da *ampliação dos espaços comunitários e de cooperação* na ordem mundial pós-Guerra Fria questiona as três principais premissas do realismo: do primado do poder, do comportamento auto-interessado e da anarquia e seu correlato, a prevalência do princípio da auto-ajuda. No seu lugar, propõe a seguinte equação: maior complexificação das relações políticas, econômicas, culturais etc. gera maior interdependência dos indivíduos, grupos, Estados, o que, por sua vez, faz emergir a consciência de um destino comum entre eles, estimulando-se a solidariedade e a cooperação entre esses atores.

A tese é desenvolvida a partir de dois argumentos teórica e metodologicamente distintos: um deles sociológico, o outro econômico/racionalista. O primeiro enfatiza a natureza eminentemente social das estruturas internacionais e o papel das instituições na conformação das identidades e dos interesses dos indivíduos, grupos e Estados, e não apenas seu impacto sobre o comportamento desses atores. Desta perspectiva, a Guerra Fria deve ser entendida como uma estrutura social no sentido sociológico do termo, i.e., como um conjunto de entendimentos e práticas compartilhados que governou as relações entre as grandes potências por mais de quarenta anos. Com o seu fim, abre-se a possibilidade de o "dilema de segurança" estrutura social em que é predominante a desconfiança entre os Estados e, por isso, todos têm a pior expectativa das intenções dos demais e, como resultado, definem seu interesse em termos de auto-ajuda antes dominante, dar lugar às "comunidades de segurança" (Wendt, 1995). Nessa nova estrutura, ao contrário da anterior que estimulava comportamentos individualistas, defensivos e não-cooperativos, os indivíduos, grupos e Estados partilham um entendimento comum baseado na confiança recíproca e na disposição de resolver suas diferenças sem o recurso à força. Em última análise, o fim da Guerra Fria representaria o fim da política de poder.

O argumento racionalista aceita as premissas realistas do comportamento auto-interessado e do primado da auto-ajuda, mas não suas conclusões. Assim, a condição de anarquia criaria problemas de ação coletiva. Ao contrário da visão realista, porém, em que a estrutura anárquica pode ser representada como um jogo de impasse no qual a cooperação é muito difícil, ou praticamente impossível, a anarquia passa a ser caracterizada como um dilema de cooperação. A principal característica deste último é a fragilidade ou inexistência de mecanismos e instituições que salvaguardem a cooperação unilateral de uns da trapaça e da fraude de outros. As instituições e os regimes internacionais facilitariam a cooperação, quer fornecendo informação aos Estados, quer reduzindo custos de transação. Ademais, reduziriam os incentivos à não-cooperação, em particular, por via da institucionalização de normas de reciprocidade (Keohane, 1984). O fim da Guerra Fria não levaria ao declínio das instituições, mas à sua adaptação para acomodar novos interesses e, tendo em vista as interdependências e externalidades mútuas, aumentaria a demanda por instituições e regimes internacionais (Keohane, 1993).

A primeira observação comum a ambos é a natureza funcionalista e o significativo teor evolucionista desses argumentos. Tanto o sociológico, quanto o econômico não distinguem os dois momentos, analítica e empiricamente diferentes, da dinâmica institucional: o de geração e consciência da vinculação mútua, por um lado, e o de seleção e escolha das instituições mais apropriadas para lidar com essa interdependência, por outro. Com relação ao argumento sociológico da mudança qualitativa na natureza do sistema internacional pós-Guerra Fria, teria duas observações a fazer. Em primeiro lugar, assinalar que os problemas de ação coletiva são endêmicos à vida social, portanto a cooperação estará sempre sujeita aos caronas. Por outro lado, se a constituição de comunidades de segurança pode ampliar o grau de confiança recíproca e resolver os dilemas de cooperação *dentro* de uma comunidade, não necessariamente os resolve *entre* comunidades. Mesmo que a União Européia, atualmente o experimento mais ambicioso de integração regional se transformasse em uma "comunidade pluralista de segurança", permaneceriam em aberto as questões da exclusão de outras nacionalidades, bem como da crescente desconfiança e marginalização das comunidades étnicas e culturais não européias no interior da Europa unificada.

Na verdade, analistas europeus têm apontado que o fim da Guerra Fria gerou um dilema de segurança clássico na Europa, a saber, aumentaram as incertezas de cada um dos Estados europeus com relação às motivações de todos os demais. O desaparecimento do sistema bipolar fez emergir uma questão de segurança ainda não resolvida em relação aos limites geográficos da Europa, sua expansão ou não à leste da OTAN (Light, 1995).

O argumento racionalista dos regimes internacionais, por sua vez, fixou-se nos problemas de cooperação, gerados por dilemas de interesses comuns difíceis de serem realizados dado o contexto anárquico que incentivaria comportamentos oportunistas, não-cooperativos, punindo a cooperação unilateral. É por isso que o Dilema do Prisioneiro acabou se tornando a representação preferida do contexto estratégico estipulado pelos teóricos de regime uma situação em que os incentivos à fraude e à trapaça são altos, mas a cooperação mútua é superior, do ponto de vista dos benefícios auferidos pelos atores, à deserção mútua. A questão central dessa literatura é como os jogadores podem alcançar aquele resultado ótimo, daí sua preocupação com os mecanismos institucionais que possam inibir o oportunismo e a fraude individual, garantindo, assim, os ganhos mútuos da colaboração. O problema é que ao assim proceder, os institucionalistas liberais e os teóricos de regimes internacionais transformaram o problema da anarquia em um problema de "falha de mercado", i.e., de eficiência, ou de como chegar aos regimes e às instituições, eliminando por completo a consideração dos problemas de poder e do conflito distributivo, ou de como distribuir os frutos da cooperação. Como observou Krasner (1991), existem diversas maneiras de se dividir os ganhos conjuntos, "vários pontos ao longo da fronteira de Pareto", o problema é que essa divisão não é simétrica entre os cooperadores, cada uma das possíveis combinações eficientes implica ganhos maiores para um do que para o outro.<sup>13</sup>

Desta forma, a questão não é apenas a continuidade das instituições criadas no período da Guerra Fria ou mesmo a sua permanência, ainda que modificadas. O problema é como incidirão as questões distributivas na montagem de um novo arcabouço institucional, qualquer que seja ele. Como se sabe, os resultados de conflitos distributivos tendem a ser resolvidos, prioritariamente, pelo poder de barganha relativo dos atores envolvidos. Por outro lado, como já observado, a erosão da fronteira interno-externo, em função da interpenetração econômica, poderá levar à geração de uma carga adicional de conflitos distributivos entre países desenvolvidos, em especial com relação à escolha dos padrões a partir dos quais se fará a convergência econômica. Finalmente, e muito particularmente no caso dos países periféricos, o fim da Guerra Fria fez ressurgir na agenda internacional problemas de definição de direitos de propriedade como são aqueles de reconfiguração de fronteiras territoriais, questão distributiva clássica na política mundial.

A tese da constituição de um *sistema unipolar* sob a liderança dos EUA foi talvez aquela mais difundida após a queda do Muro de Berlim, não apenas por especialistas, mas também pelos meios de comunicação e, inclusive, por estrategistas da política externa norte-americana do governo Bush adeptos da adoção de uma nova concepção estratégica que, com o colapso da União Soviética, preservasse a situação unipolar que o fim da bipolaridade presenteara os EUA.<sup>14</sup>

Para além de postular a preferência da política externa norte-americana de que a unipolaridade deve ser mantida porque favorece os interesses do país, o argumento da preponderância dos EUA está fundado em duas ordens de consideração. A primeira delas enfatiza a dimensão clássica das capacidades tangíveis de poder, militar e econômico. Desta perspectiva, os EUA continuam sendo o único país com capacidade estratégica para projetar forças militares no plano global, ao contrário dos demais países reconhecidos com o *status* de potência ou aspirantes a que apenas dispõem de capacidade de projeção regional. Ademais, a economia norte-americana é, ainda, a maior em termos absolutos e com grande potencial de inovação e liderança tecnológica. A segunda justificativa faz menção a um aspecto apontado como peculiar aos EUA, e que o diferenciaria de outros desafiantes, que é a posse de recursos de *soft power*, representados pela atratividade que seu sistema sociocultural e a ideologia americana exercem sobre os demais países.

Contra a tese da unipolaridade dos EUA podem ser arrolados tanto argumentos sistêmicos, no veio do neo-realismo, como aqueles que se situam no nível das unidades. Do ponto de vista estrutural, a unipolaridade é sempre um equilíbrio instável em função de dois fatores: taxas de crescimento diferenciais entre países e anarquia. O processo de desenvolvimento desigual vai progressivamente diminuindo a diferença inicial entre o hegemônico e os desafiantes potenciais. Por outro lado, a anarquia induz à busca do equilíbrio entre potências e, desta forma, a preponderância invariavelmente gera a emergência de poder compensatório na forma de novas potências.<sup>15</sup> Se adicionarmos a esse argumento estrutural as características dos atores, a tese da unipolaridade é ainda mais difícil de ser sustentada. Assim, pode-se argumentar que foram a ameaça soviética e a estrutura da bipolaridade que não apenas tornaram aceitável, para a Europa e o Japão, a liderança norte-americana na Aliança Atlântica, como impediram a emergência de países como Alemanha e Japão à condição de grande potência. Sem a restrição da bipolaridade e com o desaparecimento da União Soviética mudam drasticamente a disposição e as expectativas dos aliados europeus e asiático.

A consideração das bases domésticas para o exercício de uma estratégia de preponderância também sugere grandes dificuldades para sua viabilidade, mais ainda se benévola. No pós-Guerra Fria as restrições domésticas ao exercício de um papel de liderança mundial são significativas. Até que ponto, por exemplo, o Executivo norte-americano contaria com respaldo interno das forças políticas relevantes para subordinar suas políticas domésticas às necessidades da economia e da segurança mundiais? Novamente, seria necessária uma ameaça comparável à

anterior para refazer o consenso bipartidário da época da Guerra Fria. Por outro lado, a erosão, na prática, da fronteira interno/externo, em função de transformações políticas e econômicas mundiais, tende a incorporar cada vez mais temas de política externa ao ciclo político-eleitoral, como foi amplamente demonstrado por ocasião da aprovação pelo Congresso norte-americano do acordo do NAFTA. Na verdade, com o colapso da União Soviética, o livre comércio tornou-se o alvo predileto dos congressistas "falcões", em substituição à retórica prévia da "ameaça comunista".

Independentemente da retórica governamental, restrições domésticas, desaparecimento da ameaça soviética e emergência de questões distributivas entre os países avançados diminuem os incentivos para o exercício de um papel de hegemonia "benevolente".<sup>16</sup> Contudo, o diferencial significativo de recursos com relação aos demais, em especial o tamanho do mercado norte-americano, e um ambiente doméstico sensível a questões como migração, narcotráfico e terrorismo podem aumentar os incentivos para o exercício de uma versão "coercitiva" da hegemonia. Já há algum tempo que a política comercial americana, em especial no seu capítulo sobre propriedade industrial, vem legislando para o resto do mundo. A aprovação das leis Helms-Burton e D'Amato, em que o Congresso americano arrogou a si direitos extraterritoriais, é mais uma indicação de que essa disposição está mais para coercitiva do que para benevolente. O argumento do *soft power* norte-americano é tanto uma demonstração etnocêntrica, quanto da arrogância do poder, afinal todas as grandes potências sempre se viram como modelos para o resto do mundo.

A quarta tese é distinta da anterior, já que supõe a constituição de um *concerto global* entre as grandes potências. Neste argumento, os interesses comuns gestão da interdependência e coordenação de políticas macroeconômicas e o consenso ideológico mercados e democracia liberal estariam criando condições para a constituição de um concerto global entre as grandes potências. Tratar-se-ia da reedição, no limiar do século XXI, e em escala mundial, do Concerto Europeu, celebrado após o Congresso de Viena, em 1815, reunindo os cinco grandes da Europa: Inglaterra, Rússia, Áustria, Prússia e França. Na atualidade, um sistema semelhante seria composto pelos EUA, Rússia, Comunidade Européia, Japão e China.<sup>17</sup>

Para alguns analistas à esquerda do espectro político, um concerto global funcionaria como uma "âncora de segurança" para a globalização econômica. A economia globalizada requereria a compulsoriedade do Estado para fazer cumprir as regras necessárias ao seu funcionamento.<sup>18</sup> A premissa não explicitada desse argumento é que existe apenas um tipo de ordenamento político mundial compatível com a internacionalização dos mercados e da produção, quando na verdade várias modalidades de ordem política internacional podem ser compatíveis com a internacionalização da economia.

Seja como for, o uso dessa analogia histórica recomendaria que se levasse em conta as condições necessárias para o funcionamento de um concerto de potências, em especial: (a) a existência de uma ameaça comum, unindo as potências (no caso do Concerto Europeu, o que unia as monarquias européias era o objetivo de contenção dos impulsos liberais e revolucionários) e, em face de uma ameaça sistêmica, o interesse comum em evitar a guerra, mesmo que com sacrifício de objetivos nacionais; e (b) a restrição a comportamentos unilaterais, em particular a regra de que nenhuma das grandes potências cruciais à aliança pode abandonar o compromisso coletivo em favor de uma política unilateral e/ou isolacionista. São estas condições particularmente demandantes, em especial a segunda, que indicam por que os concertos tendem a não perdurar.

No presente, as condições necessárias para a estabilidade desse sistema seriam precárias. Começando pela primeira. Quais as ameaças comuns que poderiam unir aqueles cinco atores mencionados: o fundamentalismo islâmico, as migrações da periferia, o narcotráfico? As ameaças são difusas e não têm impacto simétrico sobre os cinco. O modelo da Guerra do Golfo não autoriza conclusão alguma em relação à existência da primeira condição para um concerto nos dias de hoje. Por um lado, a aliança formada naquela ocasião foi *ad hoc*, desfazendo-se tão logo terminou o conflito. Por outro lado, a gravidade da ameaça, a desorganização da economia do petróleo, para o funcionamento da economia mundial explica a coesão e a unidade de resposta dos países capitalistas avançados e sugere por que não será fácil montar novamente uma coalizão daquela natureza, em casos ambíguos.

A restrição a comportamentos unilaterais por parte dos EUA, em especial, é condição ainda mais difícil de ser obtida, até porque, como observado anteriormente, os incentivos vão no sentido de reforçar o comportamento unilateral daquele país. Além dele, outros participantes também podem ser levados a comportamentos unilaterais, especialmente aqueles que como a China e o Japão têm expectativas de constituição de força estratégico-militar independente.

Finalmente, os concertos são sensíveis ao problema do carona, uma vez que cada um dos participantes valoriza mais seus objetivos individuais do que os da aliança e espera que os outros, e não ele próprio, sacrifiquem seus respectivos interesses individuais. O G-7, exemplo de coordenação econômica entre os países desenvolvidos, existe desde 1975 e até hoje não conseguiu estabilizar a economia mundial. O conflito entre os interesses de cada um dos Estados e os interesses da aliança é exemplificado pela disputa hoje, na Europa, entre aqueles que querem aprofundar a integração e aqueles que preferem a expansão geográfica, na direção leste, da Comunidade.

A última tese a ser examinada é a do *revigoreamento das Nações Unidas*. O argumento tem por sustentação a premissa, um tanto ou quanto ingênua, de que no pós-Guerra Fria a ONU não mais estaria paralisada pelo confronto Leste-Oeste e pelo poder de veto das grandes potências, transformando-se de fato em uma organização

de segurança coletiva, tal como havia sido idealizada por seus criadores em 1945. Livre do conflito bipolar, a Organização poderia voltar-se para suas tarefas originais: a prevenção do conflito e a manutenção da paz e da segurança em escala global.

O funcionamento da Organização no pós-Guerra Fria para além do aumento significativo das missões de *peace-keeping* e de suas dificuldades financeiras, magnificadas, inclusive, pela recusa dos EUA de integralizar suas contribuições revelou algo óbvio, a saber, a força das organizações internacionais depende do consentimento dos Estados-membros, em particular dos mais poderosos.

Por outro lado, o argumento do revigoramento da ONU e das instituições internacionais de modo geral está na contramão do processo visível desde os anos 80, no âmbito dos regimes econômicos, de declínio do multilateralismo universalista e sua substituição por um multilateralismo seletivo. Neste último, ao contrário do primeiro, só participam os Estados com interesse específico na matéria. A norma da não discriminação, base do arcabouço multilateral do pós-guerra, vem sendo enfraquecida pela formulação de novas regras, calcadas no princípio da reciprocidade específica, no caso dos acordos internacionais envolvendo os novos temas, como propriedade intelectual, serviços, investimento e tecnologias de ponta. Na verdade, a política dos regimes internacionais, em especial na área econômica, muito tem se beneficiado dos avanços teóricos na solução de problemas de ação coletiva e de cooperação em jogos de soma variável. A redução do número de participantes, a condicionalidade dos benefícios e sua transformação em bens privados, estratégias de *issue-linkage* e outros artifícios que a literatura sugere para resolver problemas de ação coletiva, em particular aqueles oriundos da existência de incentivos a comportamentos oportunistas, têm sido amplamente incorporados às práticas de formação e reforma de regimes econômicos globais.

As principais razões de a ONU nunca ter se transformado em um arranjo, de fato, de segurança coletiva são as mesmas por que tendem a ser instáveis os concertos entre as potências: a restrição a comportamentos unilaterais, inclusive o direito de ser totalmente imprevisível na política mundial, a submissão dos interesses individuais aos interesses coletivos e o compromisso de adesão incondicional à coerção coletiva em casos de agressão a qualquer um dos membros do conjunto. A instituição do poder de veto para as grandes potências sugere o reconhecimento dos pais fundadores da Organização da impossibilidade de se obter aquela renúncia pelos países mais fortes e, pragmaticamente, garantir condições mínimas de seu funcionamento, evitando a paralisia decisória da instituição (Claude Jr., 1962, pp. 155-72). A manutenção do poder de veto no pós-Guerra Fria indica que, independentemente do desaparecimento da União Soviética e da bipolaridade, a Organização não se transformará de fato em um mecanismo de segurança coletiva.

Na verdade, um cenário provável para o pós-Guerra Fria pode ser a transformação qualitativa da ONU na direção dos interesses dos EUA. Como se sabe, no sistema multilateral do pós-guerra, havia uma separação nítida entre o sistema ONU e sua arquitetura dual, onde valia, porém, o princípio de cada país um voto. Ao contrário, no arcabouço multilateral das agências financeiras Banco Mundial e FMI prevaleceu o voto ponderado pela importância político-econômica do país. É por esta razão que foi no âmbito do sistema ONU que a "agenda do desenvolvimento" pôde florescer. A disposição atual dos membros do G-7 é vincular os dois sistemas, como ocorreu em reunião daqueles países no ano de 1996, com a sugestão de um pacote de ajuda aos países mais carentes, gerenciado pela ONU, mas em cooperação com as agências financeiras internacionais, introduzindo-se, assim, o instrumento da condicionalidade leia-se, a instituição de reformas estruturais nos países periféricos na agenda global do desenvolvimento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O colapso da União Soviética não desarticulou apenas a política mundial, mas também a disciplina de relações internacionais. Se a "crise do Estado" já vinha exercendo impacto sobre esta por ter no sistema de Estado o eixo de sua organização teórica, a falência preditiva de uma de suas principais correntes teóricas ampliou o debate paradigmático na área. Como reza a canônica metodológica, porém, uma teoria robusta não visa explicar eventos singulares, mas tendências e processos. Se se quer privilegiar os primeiros, a pretensão de construção de teorias generalizantes deverá ser arquivada. Se, ao contrário, o objetivo for este, haverá que se esquecer os eventos singulares. O dilema entre a ambição de generalização e a matéria-prima eminentemente ideográfica do campo das relações internacionais foi exponenciado com o fim da Guerra Fria.

Uma outra linha de argumentação diria que o problema não é tanto este, mas a incapacidade de o realismo estrutural explicar não um evento singular, mas uma classe deles, qual seja, o colapso de uma grande potência. Esta talvez tenha sido a principal linha de argumentação na literatura especializada: centrar suas baterias nas vulnerabilidades analíticas daquele paradigma. Ao assim proceder, esse debate revelou um aspecto comum aos momentos de crise paradigmática: seu forte conteúdo normativo e prescritivo, seja na discussão mais propriamente acadêmica, seja na formulação de cenários prováveis do pós-Guerra Fria. Por outro lado, a crítica ao realismo estrutural acabou gerando um elemento presente na discussão contemporânea, às vezes implícita, às vezes explícita: o desaparecimento da dimensão do poder e do conflito, como espero ter evidenciado ao longo do artigo.

A meu ver, o colapso da União Soviética desafiou o alcance analítico dos argumentos estruturais, sistêmicos, não o do realismo. Também evidenciou o equívoco "naturalista" do conceito de anarquia do realismo estrutural, como os

críticos construtivistas e pós-estruturalistas já apontavam. Este conceito criou as relações internacionais como disciplina distinta da política, economia, história e direito, mas limitou sensivelmente o seu desenvolvimento teórico posterior e seu alcance analítico em face das transformações mundiais. No primeiro caso, a separação entre a ciência política e as relações internacionais como campos disciplinares diferentes impediu que a segunda se beneficiasse dos avanços teóricos da primeira. A implosão da distinção externo-interno, porém, mesmo à custa da identidade disciplinar das relações internacionais, teria ganhos analíticos significativos.

A literatura neo-institucionalista, nas vertentes da escolha racional e do institucionalismo histórico, sugere que o argumento, brandido pelos internacionalistas críticos do realismo, de que as "instituições importam", não é o bastante. É claro que elas importam, a questão crucial é como. Como é sabido, a premissa dessa literatura é que as instituições são variáveis intervenientes entre, por um lado, as preferências e o poder de seus membros, e, por outro, as escolhas políticas subseqüentes. Assim, o mesmo arcabouço teórico pode ser usado para analisar instituições domésticas e internacionais, eliminando-se o axioma da distinção entre os dois planos. A utilização de conceitos dessa abordagem como, por exemplo, o de regras de decisão e processos formais e informais de *agenda setting* em pesquisa comparada pode revelar convergências curiosas entre ambas as esferas, um movimento de oligarquização das instituições políticas domésticas e internacionais, por exemplo.

A reforma de instituições internacionais como a ONU e a ampliação do Conselho de Segurança Nacional não constituem, necessariamente, movimentos de democratização dessa instituição. Mantido o poder de veto para as grandes potências, a incorporação de novos membros pode apenas aumentar a legitimidade de eventuais intervenções desse organismo, intervenções que tendem a se tornar mais freqüentes com a maior interpenetração dos âmbitos externo e interno. Por tudo isso sou descrente da eficácia de fórmulas de governabilidade no plano mundial que possam compensar déficits e desvios democráticos gerados pela globalização econômica. O NAFTA é um acordo de livre comércio, mas seu desenho institucional permite aos EUA o exercício de um "regionalismo estratégico", já que garante os meios para redefinir as regras de suas relações econômicas internacionais na configuração trilateral com Japão e União Européia.

Não há dúvida, porém, que a fraqueza do neo-realismo é não levar em conta a interpenetração da política internacional com a política doméstica. É evidente que o problema da identidade futura da Rússia, se européia ou asiática, é central em qualquer discussão sobre o futuro e a estabilidade daquela região. Essa definição depende tanto da evolução da política doméstica russa em uma direção mais ou menos autárquica e nacionalista, quanto da reconfiguração do sistema de segurança europeu, em especial o destino da questão da expansão da OTAN.

Na atualidade, perdeu qualquer relevância pensar a política internacional desvinculada da dinâmica interna. Da mesma forma que é cada vez mais problemático analisar a política doméstica sem considerar o contexto externo. Para se construir cenários sobre a estrutura de poder do pós-Guerra Fria que não sejam apenas a repetição de analogias históricas, nem projeções lineares de tendências do presente, não basta avaliar capacidades econômicas e militares das candidatas à condição de grande potência. É crucial levar em conta a dinâmica da política e dos interesses domésticos que podem não garantir os recursos necessários ao desempenho desse papel ou, pior, podem empurrar em uma direção de predação dos demais, tirando vantagens de eventuais superioridades econômica e militar e de interdependências assimétricas com esses países.

(Recebido para publicação em novembro de 1996)

## NOTAS:

1. Em anos recentes, o realismo estrutural de Waltz (1979) constitui, talvez, a mais significativa elaboração teórica neste campo de estudos, independentemente das críticas que se possa fazer à natureza estática de sua teoria e à concepção a-histórica do sistema internacional. A primeira está voltada explicitamente para explicar as continuidades no plano internacional, rejeitando qualquer pretensão de dar conta de eventos singulares.

2. De uma perspectiva distinta, mas com pontos de contato com a discussão em pauta, Halliday toma o "fim da Guerra Fria" como um fenômeno composto, envolvendo quatro grandes tendências históricas: alterações nas relações entre as grandes potências; fim do comunismo; mudanças no mapa interestatal e expansão da "democracia". Embora discordando do conceito subjacente de fim da história, o autor aceita a tese de Fukuyama de "que o ano de 1989 pôs fim a um período da história que começou em 1789 com a Revolução Francesa" (Halliday, 1994, p. 56).

3. Normalmente este argumento é apresentado sob a forma de uma crescente disjuntiva entre as estruturas institucionais política e econômica na atualidade, diferentemente do que ocorreu no século XIX e início do XX, quando se observou uma convergência estrutural entre a segunda revolução industrial e o Estado burocrático. Ver, por exemplo, Cerny (1995).

4. A universalização do sistema de Westfalia só ocorrerá, de fato, em meados do século XX, com o processo de descolonização e a criação dos novos Estados, em especial no continente africano. Devo esta observação a Luis

5. A expressão "congelamento do poder mundial", cunhada pelo embaixador Araújo Castro, por ocasião do Tratado de Não-Proliferação Nuclear de 1968, tinha exatamente o sentido de evidenciar a natureza auto-interessada dessa primeira iniciativa conjunta EUA-URSS no contexto de Guerra Fria.
6. É exatamente quando surgem os "novos países industrializados" [NICs], nos anos 70, que, por liderança norte-americana, serão introduzidas uma série de mudanças no regime de comércio visando enquadrar os caronas do regime (Lima, 1986).
7. Em 1953 a participação dos EUA na produção total da OCDE era de 58%, caindo para 38% em 1975, permanecendo relativamente estável nos anos seguintes, representando 35% do total em 1988 (Krasner, 1993a).
8. Ver, por exemplo, o debate entre "neo-realistas" e "institucionalistas liberais", em Baldwin (1993) e Kegley Jr. (1995). Ver, também, Lebow e Risse-Kappen (1995).
9. Para uma visão realista das implicações internacionais do fim da Guerra Fria, bem como uma defesa da vitalidade teórica desse paradigma nos dias de hoje, ver Brown, Lynn-Jones e Miller (1995).
10. Este argumento já se tornou quase um lugar-comum, mas na literatura de relações internacionais podem ser mencionados, por exemplo, Ruggie (1993) e Wendt (1994).
11. Entre os utópicos, Carr incluía os descendentes intelectuais do otimismo do século XIX, do liberalismo e do idealismo wilsoniano do XX. Carr compartilha com Polanyi (1957) a mesma avaliação crítica das conseqüências perniciosas da hegemonia incontestável da ordem econômica liberal.
12. Ver a defesa veemente do realismo contra todas as demais tendências teóricas contemporâneas, em Mearsheimer (1994/95); as respectivas respostas foram publicadas em *International Security* (1995).
13. A crítica à ênfase exclusiva conferida a falhas de mercado e à possibilidade de ganhos mútuos pela literatura de regimes internacionais, praticamente eliminando as considerações de poder nessa vertente teórica, está em Krasner (1991). Argumento crítico ligeiramente semelhante, mas enfocando as diferenças analíticas entre os realistas e os institucionalistas liberais, com base na premissa da maximização de ganhos relativos para os primeiros, e de ganhos absolutos para os segundos, foi feito por Grieco (1988). A distinção entre instituições eficientes e redistributivas e suas implicações analíticas mais gerais foi desenvolvida por Tsebelis (1990, pp. 92-118).
14. Ver, por exemplo, Nye Jr. (1990), Krauthammer (1990/91) e Muravchick (1991). A estratégia norte-americana para perpetuar sua preponderância não seria necessariamente agressiva no sentido do uso de medidas preventivas da emergência de novas potências, mas buscaria persuadir a Alemanha e o Japão a permanecer dentro da órbita de um sistema econômico e de segurança liderado pelos EUA (Layne, 1995).
15. O argumento da instabilidade da unipolaridade combinando esses dois fatores é desenvolvido por Layne (1995). O autor demonstra também por que uma estratégia de preponderância não será bem-sucedida, bem como por que esta não atende aos interesses norte-americanos. De modo geral, os teóricos realistas são críticos da viabilidade e da oportunidade de um sistema unipolar sob hegemonia dos EUA.
16. A principal característica do "hegemônico benevolente" é abrir mão da maximização de ganhos relativos no presente e adotar uma política de promoção de ganhos absolutos para os membros da aliança sob sua liderança.
17. Para a discussão de um sistema semelhante ao Concerto Europeu na atualidade, ver Rosecrance (1992). Ainda que aponte algumas sérias dificuldades que um sistema dessa natureza teria de enfrentar para sua viabilização, o autor o avalia positivamente para a estabilidade de uma economia global aberta. De uma outra perspectiva, mas também positiva das virtudes estabilizadoras do concerto e, em particular, para a legitimação do Japão diante das nações industrializadas ocidentais, ver Inoguchi (1994).
18. Este é o ponto de vista de Robert Cox, por exemplo, conforme discutido em Lamazière (1996).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, David (ed.). (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- BROWN, Michael E., LYNN-JONES, Sean M. e MILLER, Steven E. (eds.). (1995), *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge, The MIT Press.

- BUZAN, Barry. (1991), "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century". *International Affairs*, vol. 67, nº. 3.
- CARR, Edward H. (1964) [1939], *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. Nova Iorque, Harper & Row, Publishers, Inc.
- CERNY, Philip. (1995), "Globalization and the Changing Logic of Collective Action". *International Organization*, vol. 49, nº. 4.
- CLAUDE JR., Inis L. (1962), *Power and International Relations*. Nova Iorque, Random House.
- COX, Michael. (1994), "Rethinking the End of the Cold War". *Review of International Studies*, nº. 20.
- GADDIS, John L. (1992), *The United States and the End of the Cold War*. Nova Iorque, Oxford University Press.
- GILPIN, Robert. (1981), *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GOLDGEIR, James M. e McFAUL, Michael. (1992), "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era". *International Organization*, vol. 46, nº. 2.
- GRIECO, Joseph M. (1988), "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". *International Organization*, vol. 42, nº. 3.
- HALLIDAY, Fred. (1994), "A Guerra Fria e seu Fim: Conseqüências para a Teoria das Relações Internacionais". *Contexto Internacional*, vol. 16, nº. 1.
- HASSNER, Pierre. (1993), "Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order". *Survival*, vol. 35, nº. 2.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1992), *Rival Views of Market Society*. Cambridge, Harvard University Press.
- HOBSBAWM, Eric. (1995), *Era dos Extremos: O Breve Século XX, 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras.
- INOGUCHI, Kuniko. (1994), "A Pax Consortis e a Ordem Internacional do Pós-Guerra Fria: O Emergente Sistema Pós-Hegemônico". *Contexto Internacional*, vol. 16, nº. 2.
- INTERNATIONAL SECURITY*. (1995), vol. 20, nº. 1, verão.
- KAHLER, Miles. (1995), "Modelos de Ordem em uma Economia Mundial Integrada". *Contexto Internacional*, vol. 17, nº. 2.
- KEGLEY JR., Charles W. (ed.). (1995), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*. Nova Iorque, St. Martin's Press.
- KENNEDY, Paul. (1989), *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- KEOHANE, Robert O. (1982), "Hegemonic Leadership and U.S. Foreign Economic Policy in the 'Long Decade' of the 1950s", in W. P. Avery e D. P. Rapkin (eds.), *America in a Changing World Political Economy*. Nova Iorque, Longman.
- \_\_\_\_\_. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (1993), "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War", in D. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- KRASNER, Stephen D. (1985), *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley, University of California Press.
- \_\_\_\_\_. (1991), "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier". *World Politics*, vol. 43, nº. 3.
- \_\_\_\_\_. (1993a), "Power, Polarity, and the Challenge of Disintegration", in H. Haftendorn e C. Tuschhoff (eds.), *America and Europe in an Era of Change*. Boulder, Westview Press.
- \_\_\_\_\_. (1993b), "Westphalia and All That", in J. Goldstein e R. O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, Cornell University Press.
- KRAUTHAMMER, Charles. (1990/91), "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs: America and the World*, vol. 70, nº. 1.

- LAMAZIERE, Georges. (1996), "O Fim da Guerra Fria, a Guerra do Golfo e a Noção de 'Nova Ordem Mundial'". *Política Externa*, vol. 4, nº. 4.
- LAYNE, Christopher. (1995), "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", in M. E. Brown, S. M. Lynn-Jones e S. E. Miller (eds.), *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge, The MIT Press.
- LEBOW, Richard N. (1995), "The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism", in R. N. Lebow e T. Risse-Kappen (eds.), *International Relations Theory and the End of the Cold War*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- \_\_\_\_ e RISSE-KAPPEN, Thomas (eds.). (1995), *International Relations Theory and the End of the Cold War*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- LIGHT, Margot. (1995), "A Redivisão da Europa". *Contexto Internacional*, vol. 17, nº. 2.
- LIMA, Maria Regina Soares de. (1986), *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*, Ph.D. Dissertation, Vanderbilt University.
- LYNCH, Allen. (1992), *The Cold War Is Over Again*. Boulder, Westview Press.
- LYONS, Gene e MASTANDUNO, Michael (eds.). (1995), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- MEARSHEIMER, John J. (1990), "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War". *International Security*, vol. 15, nº. 1.
- \_\_\_\_. (1994/95), "The False Promise of International Institutions". *International Security*, vol. 19, nº. 3.
- MURAVCHICK, Joshua. (1991), "At Last, Pax Americana". *New York Times*, 24 de janeiro, p. A19.
- NYE JR., Joseph S. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nova Iorque, Basic Books.
- POLANYI, Karl. (1957) [1944], *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.
- POWELL, Robert. (1994), "Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate", *International Organization*, vol. 48, nº. 2.
- ROSECRANCE, Richard. (1992), "A New Concert of Powers". *Foreign Affairs*, vol. 71, nº. 2.
- RUGGIE, John G. (1982), "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". *International Organization*, vol. 36, nº. 2.
- \_\_\_\_. (1993), "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations". *International Organization*, vol. 47, nº. 1.
- \_\_\_\_. (1994), "At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, nº. 3.
- SPRUYT, Hendrik. (1994), *The Sovereign State and its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton, Princeton University Press.
- THOMSON, Janice E. (1994), *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton, Princeton University Press.
- TSEBELIS, George. (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press.
- WALTZ, Kenneth. (1964), "The Stability of a Bipolar World". *Daedalus*, vol. 93, nº. 3.
- \_\_\_\_. (1979), *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- WENDT, Alexander. (1994), "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*, vol. 88, nº. 2.
- \_\_\_\_. (1995), "Constructing International Politics". *International Security*, vol. 20, nº. 1.

## **ABSTRACT**

### *Mistaken Theses Concerning the Post-Cold War World Order*

Based on logical and empirical arguments, the article presents a critical discussion of the world order in the post-Cold War period. It also analyzes different interpretations of the end of the Cold War and outlines the major streams of academic debate among today's internationalists. It concludes by identifying some analytical shortcomings to be found in international relation studies on the world transformations now in progress.

**Keywords:** International politics; world order; post-Cold War

## **RÉSUMÉ**

### *Fausse Thèses sur l'Ordre Mondial de l'Après-Guerre Froide*

Dans cet article on fait une analyse critique de quelques scénarios concernant l'ordre mondial de l'après-Guerre Froide, à partir de certains arguments logiques et empiriques. Il s'agit aussi d'une analyse des différentes interprétations sur la fin de la Guerre Froide, tout en présentant les tendances les plus significatives de ce débat chez les internationalistes contemporains. En conclusion on remarque quelques lacunes des études sur les relations internationales face aux changements mondiaux en cours.

**Mots-clé:** Politique internationale; ordre mondial; après-Guerre Froide

\* A primeira versão deste trabalho foi apresentada no Ciclo de Conferências " Alternativas e Dilemas do Brasil no Fim do Século", organizado pelo IUPERJ, Rio de Janeiro, 12-16 de agosto de 1996. Seu argumento foi inicialmente desenvolvido em palestra sobre " A Dimensão Política das Transformações Mundiais", proferida na Escola de Políticas Públicas e Governo da UFRJ, Rio de Janeiro, 13 de maio de 1996.



All the contents of this journal, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

**R. da Matriz, 82, Botafogo  
22260-100 Rio de Janeiro RJ Brazil  
Tel. (55 21) 2266-8300  
Fax: (55 21) 2266-8345**

e-Mail

[dados@iesp.uerj.br](mailto:dados@iesp.uerj.br)