A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas

Celso Lafer

Gelson Fonseca Jr.

Em um momento de rápidas e profundas transformações no sistema internacional, a análise de qualquer tema específico exige a volta à indagação sobre articulações básicas. O tema proposto – o novo contexto internacional em suas dimensões políticas e os processos regionais de integração – é especialmente complexo. Combina questões gerais, de definição necessariamente provisória pelo próprio facto de que o sistema internacional vive uma etapa de transição, e temas singulares, como a dinâmica interna e externa dos espaços económicos regionais, também em momento de transformação. Cabe, assim, lembrar que não sabemos ainda de que maneira se expandirá a União Europeia ou quais os ritmos de consolidação do Mercosul e do NAFTA, ou ainda que rumo tomarão modalidades mais amplas de integração económica latino-americana, ora em discussão na ALADI. É claro que esses processos, seja quais forem os seus desfechos, têm impacto não somente sobre as realidades regionais mas sobre o sistema internacional considerado globalmente.

Nesse contexto, é natural que um tema corra paralelo: o da fragilidade dos paradigmas teóricos das relações internacionais diante da fertilidade e do inesperado da realidade. Nos anos oitenta previu-se de tudo, menos a forma dramática e fulminante como ocorreu o fim da guerra fria. Ora, isto está a exigir do analista uma atitude de cuidadosa modéstia, em que, aparentemente, o melhor levantamento das forças que comandam o presente nem sempre indicará com firmeza os rumos do futuro, até o mais imediato. Como se verá, a rapidez com que se dissolvem as expectativas

optimistas do primeiro pós-guerra fria desconcertam, da mesma forma que os retrocessos na trajectória comunitária da Europa são demonstração clara de que os factos podem fugir das hipóteses consolidadas e, sobretudo, das expectativas politicamente formuladas.

É evidente que essas salvaguardas não desqualificam o esforço analítico; devem, contudo, torná-lo mais cuidadoso. O nosso intento é desenhar um mapa de problemas, não indicar respostas. O tom será, portanto, mais conceptual.

Os três campos analíticos das relações internacionais

Partindo das articulações fundamentais, vale sublinhar que, classicamente, o estudo das relações internacionais para propósitos analíticos distingue três campos básicos:

- o estratégico-militar, que lida com os temas da paz e da guerra e trata, em última instância, da sobrevivência dos Estados como unidades independentes no sistema internacional;

- o económico, que considera os espaços territoriais em seu valor de mercado em sentido amplo, revelando o que um país significa para o outro como «ganho/perda» no plano económico;

- o dos valores, que compreende a análise de afinidades e discrepâncias quanto à forma de conceber a vida em sociedade e introduz o tema dos modelos de organização social.

Os três campos analíticos interpenetram-se de diversos modos. Lembre-se, por exemplo, a análise de Paul Kennedy, que revela a capacidade de a economia sustentar, limitar ou dissolver opções estratégicas; da mesma forma, ambições estratégicas conformam valores e são modeladas ideologicamente[1]. Os diversos campos analíticos operam em vários níveis, que também se interpenetram. Para ficar em um só exemplo: as formas globais de equilíbrio de poder, multipolares ou bipolares, ou a condição unipolar, afectam directamente a maneira pela qual os organismos internacionais realizam os princípios e valores que adoptam (veja-se a relação bipolar na guerra fria e a paralisação do Conselho de Segurança ou, no plano regional americano, as tentativas de levar adiante, com impulsos diversos, diferentes concepções das causas democráticas, em alguns momentos identificadas simplesmente ao anticomunismo e, em outros, mais recentes, menos contaminadas por imposições hegemónicas) ou estabelecem condições de possibilidade para maior ou menor aproximação económica entre grupos de países.

Uma das características principais da guerra fria era a de que os diversos campos tinham uma dinâmica clara, comandada por um processo global de rivalidade, em que as polaridades estavam definidas. Esse, aliás, é o marco necessário para, por contraposição, examinar a situação presente do sistema internacional e é nesta linha que este trabalho está estruturado, cabendo fazer, ainda, uma ponderação analítica. É certo que o mundo das polaridades definidas era mais previsível, o que, em certas circunstâncias, representava um componente favorável às escolhas estratégicas de longo prazo. Porém, era também um mundo mais «perigoso» em termos globais (os riscos de falha da dissuasão e a tendência à globalização dos conflitos regionais) e, por isto mesmo, as pressões para o alinhamento diplomático eram constantes. Em um mundo de incertezas como o de hoje e de caminhos menos previsíveis, talvez ganhe quem construir, com maior rapidez e sensibilidade, as suas estratégias de inserção.

A interacção entre os três campos na vigência do conflito Leste-Oeste

No período da guerra fria, a controvérsia específica da bipolaridade dava foco ao sistema internacional. De facto, como a paz e a guerra são a instância última do sistema internacional, a dissuasão nuclear e o equilíbrio do terror, pela sua hierarquia e porque obedeciam à lógica das relações entre as superpotências: (i) parametravam conflitos e tensões periféricas (v.g. Oriente Médio) e (ii) limitavam a autonomia do económico, pois a solidariedade política continha o escopo dos contenciosos comerciais (v.g. Japão, Comunidade Europeia em relação aos Estados Unidos e, no caso da União Soviética, no âmbito do COMECOM, abafando-os). Havia, por outro lado, coerência entre a capacidade de gerar poder económico e militar e a de produzir sentido no campo

[1] Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers*, New York, Random House, 1987.

dos valores por força da mensagem universal, à qual aspirava a confrontação ideológica Leste-Oeste, cabendo lembrar que os Estados Unidos e a União Soviética não eram Estados-nação clássicos mas sim pólos de poder representativos de uma visão de mundo.

Neste universo de polaridades definidas existia, no entanto, uma disjunção entre ordem e poder pois a agenda internacional não podia ser estruturada pelos Estados Unidos e pela União Soviética, por carência de poderio, apenas em torno da relação Leste-Oeste, que, de resto, não dava conta das realidades Norte-Sul. A temática Norte-Sul encontrou, assim, espaço nas brechas da polarização Leste-Oeste que ensejaram a articulação do Grupo dos 77 e do movimento não alinhado. Embora a expressão política destas iniciativas diplomáticas fosse dependente da polaridade Leste-Oeste, adquiriu legitimidade própria no campo dos valores e contribuiu para sustentar algumas conquistas específicas do terceiro mundo na ordem económica, como o sistema geral de preferências.

O modelo da guerra fria não foi estático e valeria sublinhar dois de seus aspectos, sobretudo se pensarmos no que vai acontecer *depois*. Ao lado da dinâmica Norte-Sul que ocorre nas brechas do Leste-Oeste, existem diferenças fundamentais de orientação no interior dos sistemas capitalista e socialista que levam a que estes evoluam de formas variadas. No Ocidente, para usar a expressão de Hélio Jaguaribe, o grau de *permissividade* no campo da economia é significativo e vai propiciando a criação de pólos fortes, com capacidade de projectos próprios, que exigem reequilíbrio das forças económicas (os papéis dos Estados Unidos, Japão, Alemanha, modificam-se e o sistema se *multipolariza* economicamente). Combinado com as pressões dos países do terceiro mundo, isto fez com que o sentimento de inadequação e mesmo obsolescência das normas regulatórias do intercâmbio económico (*latu sensu*) se manifestasse desde os anos setenta, quando se iniciam os processos de modificação do FMI, do Banco Mundial e do GATT (e até antes, com a UNCTAD, cuja primeira reunião é em 1964)[2]. É importante sublinhar o feitio paulatino, complexo e abrangente desse processo económico e das soluções que vêm sendo tentadas para lidar com os seus efeitos.

Um dos factores marcantes dessa evolução é a dinâmica da integração regional. De facto, hoje, mesmo depois da Rodada Uruguai, a tentativa de saber se prevalecerão, no sistema económico, forças globalizantes ou regionalizantes permanece actual. Outro ponto, ainda ligado à integração, é o de indagar como *funcionam* os pólos económicos no mundo pós-guerra fria. São indiferentes ao que ocorre no plano da estratégia ou, ao contrário, são pivôs políticos (talvez involuntários?) do que vai ocorrer? Que papel desempenham no processo político que se abriu?

---

[2] No campo socialista, a permissividade é mínima. O comando da política sobre a economia é de tal ordem que se dá uma inversão radical dos fluxos comerciais da Europa oriental que, antes da Primeira Guerra, estavam orientados para o Ocidente. No campo socialista, a contestação política tende a se radicalizar e só dá oportunidades para alternativas de *exit*, na conceptualização de Hirschman, que assumem a forma de cisma: foram os casos da Jugoslávia e da China, caracterizados pela União Soviética como uma ruptura em relação ao bloco socialista. Para o universo ocidental, o surgimento de novos pólos económicos, ainda que conflitivo, é natural. E, no plano da política, apesar de variações tácticas, não existe contestação radical (a França gaullista se aproximaria de uma excepção a essa regra, ainda que com ressalvas).

Um segundo aspecto a ressaltar, antecipando o que vai ser a seguir analisado, é o aparente despreparo para tentativas de soluções políticas globais no plano das instituições, face à rapidez da falência do socialismo real na União Soviética e na Europa oriental. Não se apresentaram receitas institucionais acabadas, como as que nasceram, depois da Primeira Guerra em Versailles e da Segunda Guerra em São Francisco, não só porque o fim da guerra fria não trouxe um direito novo, como não se tinha, com tanta clareza, o diagnóstico dos «defeitos» da ordem anterior, cuja correcção esteve, em 1918 e 1945, na fundação de novas instituições como a Sociedade das Nações ou a ONU, que combinavam doses de realismo e discretas mas importantes medidas de utopia. Na verdade, o diagnóstico predominante era de que, com o fim da guerra fria, as instituições de São Francisco poderiam finalmente trabalhar de forma plena, cumprir a sua vocação de instrumento universal de segurança colectiva. Mas, como se verá, a própria dinâmica do poder, com os novos pólos económicos, e a necessidade, sobretudo diante da difusão de crises localizadas, de que o *comando* dos processos políticos adquira novos cânones de legitimidade e novos instrumentos de acção, demonstraram que a *governabilidade* do sistema internacional exigiria mais do que uma simples *desobstrução* dos aparelhos institucionais de São Francisco e Bretton Woods. E, neste sentido, a ONU já daria sinais claros de obsolescência, expressos, por exemplo, na perspectiva de modificação da composição do Conselho de Segurança[3].

Finalmente, há que mencionar que o conflito ideológico inibia, de uma certa maneira, a actuação dos agentes sociais (pense-se nas ONG) no processo internacional. Ou melhor: o marco de referência necessário era a guerra fria, o que explica o facto de que o esforço se concentrava em questões de desarmamento ou em acções críticas a movimentos de intervenção das superpotências (o Vietnam é o melhor exemplo desse tipo de mobilização transnacional). A globalização no plano dos valores (direitos humanos, ecologia, etc.) abrangia, assim, um campo limitado, embora já alimentasse movimentos significativos da política externa.

É o caso, como lembra Shultz nas suas memórias, da incidência das ONG sobre o marco do confronto Leste-Oeste, na área de desarmamento[4].

O sistema internacional das polaridades indefinidas e o fim da guerra fria

Antes de analisar as principais características do pós-guerra fria, uma ou duas palavras sobre metodologia. A história das teorias de relações internacionais no pós-guerra pode ser resumida em três etapas: a da formulação *moderna* do paradigma realista, identificada com a obra de Morgenthau, a de sua afirmação hegemónica no campo da teoria, e a de sua crítica. Não vamos retraçá-la, mas simplesmente anotar que a prevalência do realismo corresponde, razoavelmente, à dinâmica do equilíbrio bipolar. Para se compor conceptualmente, o realismo começa por identificar pólos de poder e suas *questões de segurança*; ora, durante a guerra fria, havia uma razoável dose de estabilidade quanto aos pólos e às questões de segurança e as transformações da ordem

[3] V. artigo de Ronaldo Sardenberg, «Conselho de Segurança para legitimar "Jurassic Park Mundial"», *Carta Internacional*, 7, Agosto de 1993.
[4] George Shultz, *Turmoil and Triumph*, New York, Scribners, 1993, p. 373.

obedeciam, em boa medida, à dinâmica de regras conhecidas. É facto que houve movimentos que qualificavam as teses realistas, especialmente na área económica (correspondentes basicamente à dissociação poder económico-poder político), mas o referencial às superpotências como pólos era uma porta de entrada, analiticamente adequada, para a compreensão de qualquer tema internacional, mesmo os ligados ao debate Norte-Sul[5].

Como já se indicou, não existem, agora, paradigmas claros que permitam iniciar, como ponto de referência seguro, a análise do mundo pós-guerra fria. Ou melhor, existe uma disputa entre paradigmas. De um lado, alguns não abandonam as premissas realistas e o esforço central de análise é justamente de redescobrir os pólos e examinar de que maneira, necessariamente conflitual, vão interagir[6]. No extremo oposto, há analistas que procuram ver, como principal característica dos tempos modernos, a acentuação das tendências de erosão da soberania do Estado. A recomendação analítica é esquecer a busca de pólos para aceitar a dispersão da agenda internacional, agora não mais ordenada pela hegemonia das questões de segurança. Cada questão obedecerá à lógica própria e pode envolver actores e organismos que não trabalham em obediência à razão de Estado.

Diante das tendências contraditórias, a solução que buscaremos, para o exame do sistema pós-guerra fria, é a de tentar identificar quais seriam as forças básicas – ou profundas, para evocar Renouvin – que estão modelando o sistema internacional.

A questão central é a de mostrar a que tendências essas forças conduzem. No esquema geral que vamos propor, mostramos que convivem dois movimentos contraditórios no sistema internacional, um primeiro que vai na direcção da globalização, impulsionado por forças centrípetas, e o segundo, que favorece a fragmentação, movido por forças centrífugas. Esses movimentos são simultâneos e, em princípio, é necessário desligá-los de conotações de valor (forças centrípetas são necessariamente positivas e centrífugas são necessariamente negativas). O fundamental da análise é saber que tipo de ordem mundial formariam[7].

Primeiro pós-guerra fria

Os dois acontecimentos que marcam o primeiro pós-guerra fria são a queda do muro de Berlim e a guerra do Golfo. Não é preciso avançar muito na interpretação desses factos, que criaram uma atmosfera de optimismo no sistema internacional, inclusive porque, especialmente em relação ao primeiro, a perspectiva era a de que se formavam, no mundo dos valores, grandes unanimidades. De facto, as primeiras interpretações sugeriam maior dificuldade em articular os argumentos para mostrar que a História não acabara, do que o oposto.

---

[5] V. Krasner, *Structural Conflict*, Berkeley, California Univ. Press, 1985, que analisa, do ângulo das disputas realistas do poder, as controvérsias Norte-Sul.
[6] V., por exemplo, J. Waltz, «The Emerging Structure of International Politics», *International Security*, vol. 18, 2, Primavera de 1993, pp. 44-69.
[7] Para uma análise da dialéctica da integração e da fragmentação, próxima à análise que propomos, v. L. Gaddis, «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.

De que se compunha o quadro optimista? O primeiro elemento era a perspectiva de que, finalmente, os valores do liberalismo, entrelaçando democracia e mercado, tendiam à inexorável universalização. A rejeição do comunismo e a inanidade política da Europa de leste configuravam demonstração *prática* de que a vitória liberal, justamente contra o seu mais aparelhado adversário, anunciaria, em sequência, outras vitórias inevitáveis. As forças económicas centrípetas, antes vistas como uma consequência *descontrolada* (positiva, para uns, negativa, para outros) do mercado, passariam a constituir-se agora como infraestrutura de um mundo de paz e desenvolvimento. Esboçava-se uma espécie de *voluntarismo liberal* que passaria a comandar, com eficiência e racionalidade, os negócios do mundo. As afinidades entre a vida interna das nações e o mundo das relações internacionais passariam a ser naturais e amplas. As diferenças do nacional e do internacional se diluiriam e, ao invés de fonte de atrito, se converteriam em novas pontes de aproximação e conciliação entre os Estados. As democracias se entendem naturalmente; os mercados abertos favorecem a riqueza de todos; afinal, eis, vitorioso, o credo liberal em sua pureza original. O tema da nova ordem internacional volta à agenda internacional, não mais como reivindicação dos pobres mas como construção de todos (ainda que liderada pelas potências, que se incumbiriam de estabelecer os modelos do que é a melhor democracia ou o que é o mercado ideal). Não haveria mensagens universais a se contrapor, sustentando conflitos constantes e abrangentes, como durante a guerra fria.

Estaria sendo criada uma mensagem única que prevaleceria e que permitiria harmonizar as necessidades de segurança, de riqueza e as inclinações de valor. Teríamos chegado, para falar como Fukuyama, ao *fim da História*.

A derrota de Saddam Hussein constituiria a prova de que a nova ordem poderia ser estabelecida efectivamente também no plano da segurança. Menos do que a reversão de um acto específico e circunscrito de violação de soberania territorial (efeito local), a acção aliada revelaria que os instrumentos de segurança colectiva poderiam ser eficazes em qualquer nova situação de crise (efeito global).

Estaria superado, aí sim, um defeito do sistema anterior, justamente o bloqueio dos mecanismos multilaterais pelo impasse permanente no Conselho de Segurança. Com as inovadoras resoluções do Conselho sobre o problema iraquiano, muitos acreditaram que estavam lançadas as bases para a construção de consenso em relação ao que seriam as violações da ordem internacional, condição necessária para que instrumentos efectivos de punição fossem utilizados. Não interessa ir muito adiante nas polémicas que o caso iraquiano gerou, nem em suas especificidades. O facto é que, a partir daquele evento, imaginou-se estar criado um modelo novo de operação para as Nações Unidas, o qual levaria a que estas cumprissem, de forma plena, a melhor concepção de seus criadores (aliás, nasce aí a defesa da tese de que, porque funcionava bem, o Conselho não deveria ser modificado em sua composição).

O sucesso de uma acção na área de segurança, estribada em amplo consenso, leva a que se imagine que a comunidade internacional estaria próxima a constituir unanimidades em relação a outros conjuntos de valores. Ou seja: entendimentos universais em matéria humanitária, ecológica

e outras, deveriam ser alcançáveis, constituindo-se base razoável para acções da comunidade internacional como tal. Com isto, reforça-se a ideia do dever de ingerência. O mecanismo de segurança colectiva é desencadeado quando a comunidade identifica um agressor, alguém que viola normas, amplamente reconhecidas, de direito internacional, como a da integridade territorial. A suposição era de que mecanismos semelhantes – alguns determinados pelo próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas – poderiam valer para outras situações, que ameaçassem ora a consciência moral da humanidade ora a preservação de bens ecológicos e similares. A própria noção de soberania teria de ser refeita, já que passaria a estar balizada por necessidades da comunidade internacional.

É importante sublinhar que tanto esse conjunto de valores como os modos de realizá-los sustentavam-se em um padrão de hegemonia, que teria duas variantes: a *unipolar*, na qual os Estados Unidos apareciam como líderes máximos do novo modelo; e outra, que se poderia chamar de modelo da *coligação legítima*. Os Estados Unidos, ainda líderes porém não mais solitários e sim acompanhados por um grupo de potências (que variaria em função da *issue*) e apoiados por esquemas de legitimidade de base universal (ou quase universal), tratariam de intervir nos cenários de crise e conflito para fazer prevalecer os *bons princípios*. Uma derivação optimista da coligação legítima seria a do modelo *democracia em expansão*. Como as coligações, embora variáveis em sua composição, teriam que se apoiar em organizações multilaterais para ganhar legitimidade, admitir-se-ia que, paulatinamente, o processo decisório ganharia maior representatividade, maior sentido democrático[8].

A afirmação de um ou outro modelo dar-se-ia em um espaço em que a concorrência de legitimidades estaria sensivelmente atenuada. A disjunção de ordem e poder diluir-se-ia porque, na nova conjuntura, quem tem capacidade de agregar poder disporia, ao mesmo tempo, dos mecanismos de legitimidade, desaparecendo, assim, as alternativas que, no cenário da guerra fria, eram criadas pelas disputas Norte-Sul.

De facto, por uma série de factores que, aliás, começam a se desenhar ainda na década de oitenta, ocorre um processo de enfraquecimento do poder de acção diplomática do Sul. Os temas *positivos* do Sul, que se exprimem na proposta de que os países em desenvolvimento conheceriam o melhor caminho da justiça e da paz, são substituídos na agenda internacional por outros, de conotações negativas. O Sul passa, na opinião pública ocidental, a ser considerado um espaço de ameaças e descontrolo. A força do movimento de descolonização se perde na história; os países do Sul aparecem como exemplo de ineficiência económica (afinal, os «tigres asiáticos», por meios nacionais, escapam do sindroma do subdesenvolvimento e são apresentados como mostra da falência dos diagnósticos das origens sistémicas do subdesenvolvimento); como violadores de direitos humanos; como destruidores do meio-ambiente; como origem do narcotráfico e, finalmente, como ameaças à segurança internacional, ao pretenderem reforçar e modernizar seus aparatos

[8] Os modelos opostos, ainda implícitos num primeiro momento, e que podem surgir em um sistema mais conflitual como o do segundo pós-guerra fria, seriam o da inércia, ou seja, da incapacidade de os Estados se articularem diante de crises específicas, e o do estímulo às tensões, que corresponderia a uma volta da actuação das potências ao feitio anterior, usando as crises regionais para projecções de interesses particularistas.

militares. Esse diagnóstico extremamente negativo, embora superficial e precário, reforça as condições de legitimidade do novo modelo de hegemonia, implicando uma espécie de *comando de adesão*: o Sul resolverá os seus problemas na medida em que se torne mais *igual* ao Norte, da mesma maneira que o Norte se sente mais livre, menos contestado, para, por exemplo, ampliar o escopo de condicionalidades ao aprovar empréstimos para programas de ajustamento económico, desenvolvimento de programas ecológicos, etc.; neste processo, as condicionalidades se estendem ao mundo da política, especialmente à área dos direitos humanos. Aliás, como exprimia com clareza Barry Buzan, «The replacement of a polarised centre by one dominated by the capitalist security community seems almost certain to weaken the position of the periphery in relation to the centre. In this sense, the West has triumphed over both communism and tiers-mondisme.»[9]

Neste primeiro momento do pós-guerra fria, prevalece uma visão optimista sobre a dinâmica das forças centrípetas. A crença, de corte iluminista, na expansão da razão é forte e poucos têm dúvidas de que a lógica da unificação, em suas dimensões política e económica, vencerá. O problema não é de estratégia e sim de tempo – em que momento se instalará a *paz perpétua*.

As dificuldades estruturais da economia americana, o facto de que os Estados Unidos afirmam uma hegemonia unilateral e contraditória com sua pregação liberal, a complexa indefinição quanto às melhores regras para garantir uma globalização sadia, as dúvidas sobre que formas capitalistas podem trazer soluções rápidas à questão do desenvolvimento económico, as pontas claras de interpenetração dos problemas da riqueza e da pobreza (que aparecem com a dificuldade de lidar com os processos migratórios), os aspectos globalizados do narcotráfico são, em certa medida, minimizados. Ou melhor, a solução está ao alcance das mãos.

Resumindo: estamos diante de um modelo que indica que as forças centrípetas combinam impulsos económicos e valores políticos, implicando um reforço das instituições internacionais. A segurança colectiva estaria garantida por uma ONU revigorada, regida por consensos facilmente atingíveis. Uma das consequências é o enfraquecimento do Estado diante dos processos transnacionais. As soluções nacionais seriam tanto melhores quanto mais próximas dos comandos universais.

Segundo pós-guerra fria

Alguma coisa está fora de ordem, fora da nova ordem mundial

CAETANO VELOSO

Os acontecimentos que marcam o início da segunda etapa do pós-guerra fria também são bem conhecidos. O mais marcante é a derrocada da União Soviética. A decomposição não foi apenas da União Soviética mas do edifício interestatal através do qual se articulava o socialismo soviético. Imediatamente, percebe-se a força de nacionalismos no espaço forjado pela União Soviética e, mais do que isto, nacionalismos que surgem em situação de crise aguda. Surgem em economias

[9] B. Buzan, «New Patterns of Global Security», *International Affairs*, vol. 67, 3, Julho de 1991, p. 451.

em que as implantações, incipientes e precárias, de práticas capitalistas criam distorções e conflito (a disputa sobre o tempo e o alcance da reforma das economias socialistas é profunda e não admite soluções fáceis); os modelos propostos de democracia parecem não resolver conflitos variados e as escolhas populares encontram resistência arraigada de sectores ideológicos ou étnicos; não se alcançam, ademais, relações interestatais abrangentes, que permitam uma utilização do amplo espaço económico em que a União Soviética dominava; as incógnitas sobre as políticas externas das novas nações mais poderosas (Rússia, Ucrânia) também não se esclarecem imediatamente.

Um segundo acontecimento relevante é a decomposição da Jugoslávia. As rivalidades étnicas aí se exacerbam a um ponto trágico. À violência e iniquidade da guerra agregam-se teorias de *purificação étnica*, de tratamento discriminatório e violento de minorias e resistência a quaisquer esforços de mediação.

O que significam esses factos? Em primeiro lugar, a prevalência de forças centrífugas, de desagregação. Em contraposição à lógica iluminista que se anunciava no primeiro momento do pós-guerra fria, desenham-se, agora, forças nacionalistas, cuja origem filosófica é o *Sturm und Drang* do Romantismo. Mais do que integração e modos concertados de acção internacional, é fundamental lutar pela liberdade de autodeterminação das novas identidades nacionais. Essas tendências espraiam-se, os fundamentalismos ganham nova vida, os riscos de secessão parecem universalizar-se. A lógica da fragmentação prevalece ou, melhor, anuncia que ainda tem força suficiente para qualificar e mesmo reverter o optimismo iluminista de 1989. As esperanças de segurança universal, alcançada por mecanismos de accionamento automático, simplesmente não se materializam.

Uma segunda observação é a de que, diante desses movimentos, a comunidade internacional tem instrumentos limitados. Os recursos financeiros necessários para *assistir* a Rússia são de tal magnitude e cairiam sobre uma situação de gerência económica tão difícil que, ainda que estivessem disponíveis em sua totalidade, talvez fossem inúteis. De outro lado, a dificuldade de reverter, por meios de conciliação ou mesmo de imposição, a situação de conflito na Jugoslávia revela que os afiados e ágeis instrumentos de intervenção, que valeram para a guerra do Golfo, têm alcance restrito. Afinal a *comunidade internacional raramente se move por valores universais*: são interesses, oportunidades, cenários favoráveis e outros factores, de origem nacional, que se combinam, em alguns momentos, para exprimir o sentido de *sociedade* que o sistema internacional também incorpora.

A transposição de valores para o campo diplomático, mesmo dos que tendem mais claramente à universalização, como a democracia, nunca é simples, imediata. Lembremos as dificuldades dos países desenvolvidos diante da crise argelina. Para um europeu, a melhor atitude não se mostrava evidente. Defender o resultado de eleições democráticas, ainda que significasse agregar à agenda europeia uma crise exógena, com implicações difíceis no reino da segurança, ou aceitar a promessa de estabilidade, ditada pelo cálculo realista de que a manutenção do *status quo* político seria a melhor solução para a tranquilidade europeia? A segunda solução, realista, prevaleceu.

Mesmo no plano regional americano, onde certamente as dissonâncias. de valores são mais atenuadas, a história da defesa diplomática da democracia tem variado em função da natureza da ameaça real a outros valores (de segurança, económicas, etc.). Veja-se a diversidade das reacções diante de crises no Panamá, no Haiti e no Peru, para ficarmos com exemplos recentes.

Com efeito, diante de conflitos, crises ou situações de afronta a valores universais, a sociedade internacional não abandona nunca, de forma automática, o *modelo da inércia*. E talvez o que se veja, sobretudo na medida em que os conflitos se regionalizam (indo, portanto, na direcção inversa do tempo da guerra fria), é que os dados da *eficácia* e da *abrangência* da acção da comunidade internacional pesam de forma variada. Numa sociedade de Estados, é a dicotomia amigo/inimigo que movimenta o quotidiano de *situações-limite*, às vezes de formas subtis, outras, violentas. Quando o inimigo é difuso e a acção se sustenta em visão de um interesse universal, os engajamentos vão necessariamente buscar o equilíbrio entre o prestígio que deriva da solução da crise (que significará, para quem comanda o processo, a acumulação dos ganhos de acções hegemónicas ou de práticas de conciliação) com o menor custo, humano e material. Só diante de ameaças muito concretas e reais, com repercussões efectivamente universais, se instaura a urgência e o sentido de acção comum.

Uma outra observação é a de que os nacionalismos que se afirmam não têm somente conteúdo étnico. Exemplos importantes de um outro tipo de afirmação nacional estão ligados às dificuldades de se levarem adiante os planos monetários de Maastricht e os temas cruciais que antecederam a finalização da Rodada Uruguai. Nos dois casos, fica claro que os valores a comandar a integração e a globalização chocam-se com interesses nacionais, definidos ora como controle do Estado sobre a sua capacidade de formular política monetária, ora como garantia de determinados valores históricos, os quais superam as vantagens que a integração traria em termos exclusivamente económicos (afinal, se concessões na política agrícola podem significar ganhos económicos, estes poderiam não compensar os efeitos sociais negativos decorrentes, ligados a determinada visão da identidade nacional, argumentam alguns analistas). Na expressão de Álvaro Vasconcelos, no âmbito da União Europeia, assiste-se a um processo de *renacionalização* que, se não coloca em questão os objectivos finais da integração, afecta-lhe o ritmo e o alcance.

É claro que a força dos movimentos nacionalistas mencionados não destrói os mecanismos de globalização. Desenha-se, assim, no sistema internacional, uma situação dicotómica. De um lado, a lógica integradora da economia, das causas universais (direitos humanos, ecologia, etc.) e, de outro, a dinâmica de resistência à globalização, ora identificada com esforços de preservação da autonomia nacional, ora com defesa de sectores específicos da sociedade (proteccionismo, por exemplo) ora com manifestações de afirmações étnicas. Forças centrípetas a comandar a primeira; forças centrífugas, a segunda. Induzem a uma percepção de descontinuidades no sistema internacional que aparece, no momento, com as características de transitório, instável, desarticulado e ambivalente. Descontinuidades que exprimem, como observa Zaki Laïdi[10], um

[10] Zaki Laïdi, «Sens et puissance dans le système international" in Z. Laïdi (ed.), *L'Ordre mondial relâché*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Poli tiques, 1993.

descompasso entre significado e poderio, entre a hierarquia dos poderes e dos valores. Em síntese: evoluímos de uma situação de polaridades definidas (a guerra fria), para outra em que as polaridades pareciam não ser importantes diante da capacidade unificadora de valores racionalmente e universalmente aceites, para alcançarmos uma última, em que as polaridades estão indefinidas. Ou melhor: conhecemos os pólos de poder, tanto político quanto económico; o que não sabemos é como vão evoluir (se os pólos económicos ganharão dimensão política e estratégica) e de que maneira vão lidar com suas relações mútuas; o que não sabemos é se os pólos conduzem a mais integração ou a mais desagregação.

Neste sentido, como apontamos, as expectativas iluministas se retraem. O problema deixa de ser temporal (o dia marcado para o início da *paz perpétua*) e passa a ser o desvendar estratégias ou, mais do que isto, a própria capacidade que têm os pólos de forjar os seus destinos, diante de conflitos inesperados e muitas vezes não controláveis pela força dessa concepção unificadora de razão.

Essa situação complexa impõe uma série de indagações. Podemos começar pelas tentativas de visões abrangentes, contrapondo às previsões optimistas de Fukuyama a visão relativamente pessimista de Huntington, quando prevê que os próximos conflitos se darão entre civilizações. A história não terminou e, ao contrário, os conflitos tendem a ser ainda mais complexos e integrais do que ao tempo da guerra fria. O artigo de Huntington em *Foreign Affairs*[11] exprime a temática das polaridades indefinidas no campo dos valores. Responde, portanto, à lógica da fragmentação ao apontar que o conflito no sistema internacional não será basicamente ideológico ou económico mas virá de desencontros entre civilizações, mais resistentes aos processos de aproximação do que os conflitos que ocorriam na guerra fria, pois estes combinavam ideologia e poder e foi pelo lado do equilíbrio do poder que se montaram os tratados de distensão.

O esquema histórico de Huntington não traz maiores novidades. Distingue, na história moderna, três códigos de conflito: o dos conflitos dinásticos, que exprime os valores do sistema internacional da Paz de Westfália até a Revolução Francesa; o dos conflitos entre Estados-nação, que articula os valores prevalecentes da Revolução Francesa até à Primeira Guerra; o dos conflitos ideológicos, que caracteriza o período entre as duas guerras e do fim da Segunda Guerra até o fim da guerra fria (nazismo, comunismo, democracia liberal são os vectores do conflito). No segundo pós-guerra fria, o código é o do conflito de civilizações, em que o tema das identidades aparece plenamente. São conflitos mais abrangentes do que o ideológico (afinal, aquelas ideologias eram criações no marco da civilização ocidental e tinham que ver, especialmente no segundo pós-guerra, com o melhor caminho para realizar os valores laicos da liberdade individual e da igualdade social, que são o legado do Iluminismo) porque, agora, envolvem formas diferentes de estar no mundo, de conceber as relações fundamentais entre o homem e a sociedade, o homem e sua transcendência. É evidente que a tese de Huntington está em sintonia, com a lógica de fragmentação, porque pressupõe impossível o ponto de vista kantiano da humanidade, no qual está lastreado o conceito da comunidade internacional.

[11] *Foreign Affairs*, vol. 72, 3, Verão de 1993, pp. 22-49.

É o conflito de civilizações que prevalecerá daqui para a frente como código de organização dos conflitos internacionais? Para analisar o tema, valeria a pena tratar sumariamente de duas questões: a primeira é o limite das forças centrípetas, o que podem fazer, qual é o seu alcance real; a segunda, é o tema dos valores que podem superar a dinâmica da desintegração, e aí estaremos falando essencialmente da tolerância, como mostraremos na conclusão.

Quando se fala de processos de globalização e de forças centrípetas, estamos lidando com realidades diversas entre si. São valores e interesses diferenciados que os movem e talvez a ideia de uma razão universal que os comandasse seja hoje, ainda, ilusória, utópica, algo ainda distante das possibilidades reais da construção humana. Para ficar em uns poucos exemplos: a globalização dos processos financeiros é basicamente movida pelos bancos privados e pela motivação de lucro; as transnacionais buscam definições espaciais da produção que garantam a melhor competividade; a luta pelos direitos humanos envolve ONGS e tem como foco organismos multilaterais; o debate ecológico tem forte presença da comunidade científica, etc. Ora, esses diversos processos estabelecem simultaneamente formas de aproximação e diferença, de igualdade e desigualdade, mesmo se considerarmos, como marco analítico, as civilizações. O nível de integração do mundo dos países árabes ricos no sistema financeiro internacional é altíssimo, embora, no plano dos direitos humanos, a perspectiva de visões conflituais com a civilização ocidental seja clara. No plano dos conflitos e da estratégia, a presença americana em território árabe, durante a guerra do Golfo, foi saudada por muitos países muçulmanos e criticada por outros. O Japão e o Ocidente se aproximam em matéria de direitos humanos mas se disputam sobre o melhor modelo de capitalismo. Em suma, a globalização cria pontes entre as civilizações e entre Estados com efeitos ambivalentes embora seja impossível descartar o impacto dos positivos[12]. E, na medida em que os ganhos do motor central da integração, ou seja, a economia, se expandirem, é natural que se atenuem, em alguma medida, os conflitos civilizacionais[13].

Um segundo elemento, que também se evidencia com mais intensidade no segundo pós-guerra fria, é *a noção de que, mesmo no âmbito ocidental, os valores da globalização admitem doses de variação interna*. Isto vale especialmente para as diversas soluções capitalistas, diferentes nos Estados Unidos, no mundo escandinavo e no Japão (veja-se a análise de Lester Thurow em *Head to Head*[14]). Como essas diferenças se articularão? A partir de um grau maior de tolerância interna, com efeitos de projecção internacional, ou, ao contrário, prevalecerá um esforço de igualização dos modelos capitalistas, de consequências conflituais? Um tema paralelo é o da falência das práticas económicas neo-liberais como promotoras de desenvolvimento, tema que nasce do diagnóstico das economias ocidentais que não conseguem encaminhar questões sociais básicas[15].

---

[12] Um outro tema é o das diferenciações internas aos Estados geradas pela globalização, tema explorado por Reich quando mostra, em The Work of Nations, New York, Knopf, 1991, como, mesmo no interior de países desenvolvidos, há sectores, os que trabalham com informação, com alta tecnologia, que têm mais vantagens do que os que ficam em sectores tradicionais. Uma parte da explicação sobre os altos níveis de desemprego na Europa aí se encontra.

[13] As críticas à visão de Huntington foram compendiadas no número de Setembro-Outubro de 1993, *Foreign Affairs*, vol. 72, 4, pp. 2-26.

[14] Lester Thurow, *Head to Head*, New York, Morrow, 1992.

[15] C. Julien, «Le Libéralisme contre la société», *Le Monde diplomatique*, Dezembro de 1993, p. 1.

Um terceiro elemento é o *papel do Estado nas lógicas da globalização e da fragmentação*. No primeiro pós-guerra fria, o Estado era apresentado como um actor orientado racionalmente por valores da comunidade internacional. Confirmava-se a tendência à obsolescência do Estado, que perdia os elementos de actuação no âmbito nacional, especialmente na esfera económica, embora isto não fosse considerado necessariamente negativo. O problema seria o da sabedoria na adaptação aos processos globais. O interesse nacional matizar-se-ia com o interesse da comunidade. Hoje, esse diagnóstico deve ser necessariamente qualificado, sobretudo diante do reconhecimento da fragilidade mesmo dos Estados mais poderosos que, em alguma medida, se voltam para dentro, em busca de relegitimação. Diante disto, cabe a pergunta: pode o Estado fomentar as forças centrípetas ou actuará necessariamente como um obstáculo? Aqui, também, a resposta é ambivalente porque o Estado, hoje, em qualquer região, sofre pressões ambivalentes. Afinal, se examinamos a história da Rodada Uruguai, são democracias, movidas por mecanismos democráticos, que ora pedem a atitude proteccionista ora favorecem instituições globalistas e o livre comércio. Em tal contexto, podem ainda distinguir-se situações em que o Estado terá condições mínimas de interferência, diante de agentes transnacionais com alta capacidade de autonomia (como no jogo das finanças internacionais), e outras em que o Estado é o gerador de instituições que conduzem à unificação (veja-se que, apesar de nascerem de pressões sociais variadas, são negociações diplomáticas que articulam as convenções internacionais de meio-ambiente). Mesmo no caso das finanças, são interesses concretos, nacionalmente definidos, que levam, por exemplo, ao desmantelamento dos controles dos fluxos de capitais[16]. A química de interesses e forças que comanda esses diversos processos varia e muito. É inevitável, porém, que o Estado, ao participar decisivamente de diversos momentos, tenha, como medida necessária, as suas aspirações nacionais e de curto prazo. De que maneira o Estado, a partir de sua perspectiva necessariamente nacional, lida com as forças da globalização para fazer com que trabalhem em sentido universal e favoreçam da forma mais ampla as diversas nacionalidades, é uma das questões-chave do processo internacional contemporâneo[17].

Um último ponto a considerar é o de que o *segundo pós-guerra fria recoloca, com dramaticidade, os limites da alienação do Sul*. Diante da incapacidade das potências de encaminhar soluções efectivamente unificadoras, e isto vale tanto para o mundo da economia quanto para o universo ecológico e mesmo o das causas humanitárias (as intervenções selectivas e frustrantes), diante da ressurreição de mitos racistas em sectores dos países desenvolvidos que abandonam a generosidade cosmopolita, não poderiam se reacender, para os países do Sul, condições de reforço de legitimidade? A própria variedade das situações críticas regionais não obrigaria a voltar a

[16] Goodman e Pauly, «The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in the Age of Global Markets», in *World Politics*, 46, Outubro de 1993, pp. 50-82, que demonstram, com clareza, as origens complexas, combinando interesses nacionais e pressões internacionais, à abertura de mercados a fluxos de capitais de curto prazo.

[17] Sobre o tema, vale mencionar a observação de Luciano Martins, quando diz que a tendência à globalização «resulta da acção (e corresponde à lógica) da expansão do capital em plano mundial... Já a tendência à regionalização tem os Estados como actores, e contém forte conteúdo político. Na verdade, a regionalização é uma tentativa do Estado-nação impor regras à globalização, ainda que à custa de perda de algumas de suas prerrogativas tradicionais» (cf. «Um Mundo em Transformação», in Velloso e Martins (coordenadores), *A Nova Ordem Mundial em Questão*, Rio, José Olympio, 1993, p. 9).

pensar em termos estruturais as relações Norte-Sul? As indicações de que os remédios universais, sejam económicos, sejam políticos, devem ser revistos em função das origens diferenciadas das crises não abre uma janela para propostas selectivas, que saibam combinar a superação dos modelos abrangentes dos anos setenta (a nova ordem económica) com a constatação de que o desenvolvimento, em seu sentido pleno, exige esforços combinados da comunidade internacional? O conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado na Conferência do Rio e na Agenda 21 que, na sua abrangência, resultou de uma verdadeira negociação global, não aponta nessa direcção ao colocar a temática Norte-Sul sob o signo da cooperação?

Ao se tocar nos problemas do Sul, é preciso evitar vinculações superficiais entre a lógica da fragmentação e mecanismos legítimos de afirmação nacional. Não podemos identificar automaticamente a globalização com benefícios e vantagens para todos, da mesma forma que é importante mostrar que a integração pode confundir-se com mecanismos hegemónicos, que podem ter efeitos perversos, especialmente para os países em desenvolvimento.

Na verdade, a alienação e a deslegitimação, que caracteriza o primeiro pós-guerra fria, se apoia em premissas éticas de Bentham – o utilitarismo do Norte – vale dizer, pressupõe que seguir os próprios interesses levará espontaneamente ao interesse geral. O segundo pós-guerra fria mostrou que isto não ocorre por obra de mão invisível e que a globalização não corresponde ao *cálculo de felicidade*. Daí a relevância de uma dimensão de responsabilidade na percepção ética das relações internacionais e a importância de se buscar, com base nisso, o interesse geral. Existem, é certo, dificuldades na identificação do interesse geral. Um caminho é mostrar o que não faz parte do interesse geral do sistema internacional. Claramente, a alienação do Sul não o é, pela instabilidade que pode gerar e está gerando (por exemplo, os movimentos de população dos deslocados no mundo).

É certo, como diz Bobbio, que: «Gli stati non si governano coi Pater Noster, como diceva Cosimo de'Medici, ma no si governano neppure con le proteste, le invettive, le prediche, gli appelli piu o meno appassionati d'intellectualli»[18]. Por isso, é preciso prudência, entendida como a combinação, em cada conjuntura, da justa medida com a medida do possível[19], para encaminhar a temática.

Em síntese, *a globalização não elimina os temas da hegemonia e da desigualdade, mas os torna mais complexos*. As formas de exercício hegemónico variam; em muitas circunstâncias, o disfarce é a defesa da globalização, o que pode tornar necessário, como mecanismo de resistência, a defesa das identidades e das especificidades nacionais. O contraste entre o discurso e a prática liberais do mundo desenvolvido é uma lição permanente de cautela diante de soluções doutrinárias que se apresentam como prontas e definitivas.

---

[18] Norberto Bobbio, «La sinistra i suoi dubbi», in *Sinistra Punto Zero*, a cura di Giancarlo Bosetti, Roma, Donzelli Editore, 1993, p. 94.
[19] Cf. G. Delannoi, *Eloge de la prudence*, Paris, Berg, 1993.

Algumas consequências do processo de polaridades indefinidas

Vimos, de maneira selectiva, alguns dos efeitos do processo de integração e também o facto de que se apoia, hoje, em um sistema de polaridades indefinidas. A consequência desse facto é que o estudo dos rumos da globalização e da unificação tem de partir da noção de que o processo é complexo, contraditório e menos previsível do que indicava o optimismo do primeiro momento dos anos noventa. Antes de entrar na etapa final deste trabalho, caberiam umas poucas observações sobre algumas consequências específicas do processo no campo estratégico e no campo económico.

Existe uma importante relação entre o campo económico e o *clima político*. Sabemos que o comércio, o investimento, os fluxos financeiros conformam-se ao clima político. Ora, no mundo actual, a governabilidade do sistema internacional torna-se mais complexa em função das duas lógicas (unificação *versus* fragmentação). Nestes primeiros momentos do segundo pós-guerra fria, as condições gerais de governabilidade não se deterioram ao ponto de afectar os fluxos económicos, que, naturalmente, se dirigem aos locais onde as expectativas de *tranquilidade política* se mostrem mais claras (a volta da América Latina ao circuito financeiro demonstra o fenómeno). O problema de mais largo prazo é saber se, diante de conflitos potenciais, o grau de governabilidade se manterá, se reforçará ou, ao contrário, se fragilizará. Não há respostas claras para essa questão. De qualquer maneira, um dado positivo é o de que não existem hoje contenciosos graves de natureza política ou estratégica entre as potências. Os contenciosos são, em regra, de origem económica e encaminhados por mecanismos de pressão ou acomodação que ficam no plano da lógica económica e, embora politizados (como no caso dos contenciosos entre o Japão e os Estados Unidos), encontram limites *razoáveis* de encaminhamento. É evidente que a politização exacerbada do contencioso económico não pode ser completamente descartada, embora a nova organização do comércio que resultou da Rodada Uruguai possa vir a ser um instrumento decisivo para evitá-la[20].

Um segundo dado positivo é o de que, embora com visões diferentes diante de conflitos regionais, as potências não entraram em disputas radicais sobre como encaminhá-los. Tomando-se o exemplo da situação angolana, vemos que as crises regionais não são agravadas por conflitos globais, como ao tempo da guerra fria. É claro que a atitude de inércia diante da crise jugoslava, além de revelar os limites da capacidade de acção da comunidade internacional, alimenta alguma *perplexidade* diante da possibilidade de conflitos regionais graves e amplos. Será possível fazer um «cordão sanitário» em torno da Rússia se a crise interna se transformar em conflito armado?

Finalmente, pelo menos em diagnóstico preliminar, os processos de reconstrução dos mecanismos de segurança colectiva, como a reforma do Conselho de Segurança, têm aparentemente encaminhamento negociado e com perspectiva de uma abertura na direcção da ampliação da representatividade, cabendo, neste sentido, observar que o seu princípio de legitimação, não tendo

[20] A revista *Economist*, no número de 25 de Setembro de 1993, lembrava que, no Congresso norte-americano, um deputado democrata, David Bonitor, propunha a retirada das tropas americanas do Japão se não fosse diminuído o superavit comercial (p. 15, «Ame rica, Japan and the Bogeyman»).

como base o direito novo criado pela vitória das armas, como ocorreu em São Francisco, precisará do concurso dos países de menor poder para a obtenção de uma legitimação apropriada[21].

Embora não possamos afirmar que existam ameaças no plano global da governabilidade, vimos que os mecanismos de segurança colectiva encontram limitações claras, inclusive pelo aumento exponencial da demanda de actuação dos instrumentos das Nações Unidas. Isto leva a que, no campo estratégico, diminuam as ameaças militares de larga escala e, paradoxalmente, aumentem as formas de insegurança. Assim, as políticas de defesa não levam necessariamente a uma situação de segurança. Se as ameaças são regionais, a tendência é a de que a segurança do Estado torne mais importante a afiliação ao contexto regional do que ao global. Exemplo notável desse movimento foi a aproximação entre a OLP e Israel, que está dando uma nova dinâmica ao processo de paz. É de ressaltar que a acção dos Estados Unidos veio depois de articulada a solução negociada. É evidente, assim, que o mundo regional não se isola do contexto global, mas existe espaço para que, regionalmente, se desenhem soluções para conflitos históricos.

Em suma, *se é certo que na superfície não parece haver um risco evidente de colapso do sistema internacional, não é preciso muita investigação para apontar que, no plano das forças profundas, num mundo interdependente, existem demandas de paz e de segurança, de coordenação macroeconómica e de justiça (a questão social internacional) que claramente não conseguem ser razoavelmente atendidas pelos mecanismos formais e informais que estruturam a vida internacional contemporânea.*

Um outro elemento essencial é o facto de que, também no plano das forças profundas, a interacção entre a lógica da globalização e a lógica da fragmentação passa pelo progresso técnico, que pode ser considerado como característica essencial da humanidade contemporânea. Sem o progresso técnico não existiria a globalização como ela hoje se configura. O progresso técnico pode ser avaliado tanto positivamente pelos problemas que ele resolve – quanto negativamente – pelos problemas que cria. Ele está, de qualquer maneira, na base dos três temas que afectam as condições de governação do sistema internacional: a destrutividade das armas que multiplicam o alcance da violência, colocando, assim, em risco a sobrevivência da humanidade; os padrões de produção e consumo e a poluição da pobreza que estão levando à destruição do meio-ambiente e à progressiva redução dos estoques de recursos naturais necessários à continuidade da vida da espécie; o crescimento exponencial da população, que coloca em questão a habitabilidade do planeta.

A combinação desses elementos – a demanda complexa pela paz e pela justiça e as possibilidades e limites impostos pelo progresso técnico – nos dão a percepção da situação-limite, necessária para o mapeamento dos horizontes de acção dentro de que hoje se insere a problemática da integração.

[21] Cf. Luciano Martins, «Um Mundo em Transformação», *op. cit*. p. 9.

Forças centrípetas e centrífugas: a problemática da integração

Até aqui, têm sido usados os conceitos de *integração, unificação, globalização*. Ao iniciar o tratamento das formas concretas de integração, é o momento de umas poucas palavras de esclarecimento conceptual. Os movimentos de *globalização*, talvez o conceito mais amplo, incluem todas as formas, políticas, económicas, sociais, de aproximação uniformizadora dos Estados (uniformização que, como vimos, não deixa, dialecticamente, de gerar diferenças e não deixa de conter aspectos negativos, como as facilidades para o tráfico de armas; a difusão do narcotráfico; a velocidade dos fluxos financeiros transnacionais e a busca constante de lucros especulativos que enseja, que tornam de difícil e precário manejo a política monetária e cambial dos Estados, etc.). *Unificação* corresponderia a um segundo estágio, em que talvez os elementos positivos e institucionais pudessem ser o eixo do conceito. Neste contexto, *integração* seria um passo adiante, uma construção institucional que desse moldura jurídica aos diversos processos específicos de globalização. Teria dimensão regional (união aduaneira, zona de livre comércio, políticas externas comuns, etc.) ou universal (quando se falou de integração profunda no marco da Rodada Uruguai).

Numa outra dimensão, não seria impróprio, em termos latino-americanos, falar de *integração como um mito*, como um ideal frequentemente referido no discurso político latino-americano e que significaria a construção de uma unidade política e económica que tivesse uma voz de maior peso no cenário internacional.

De outro lado, os processos regionais de integração podem ser definidos de maneira mais específica, mais determinada, de aproximação económica ou política de Estados. Compõem-se de um conjunto de técnicas, catalogadas na teoria económica e, normalmente, envolvem um processo e um objectivo, que se sustenta necessariamente em instituições. O objectivo vai, às vezes, além do económico, e prevê formas concretas de construção política, como no caso da União Europeia. São, como sabemos, muito diferentes os modelos efectivos de integração, tanto pelo objectivo quanto pelo processo.

O sentido económico dos processos: blocos ou pólos

Ainda no plano das vinculações fundamentais entre os processos globais e os regionais, é necessário enquadrar os mecanismos de integração no campo das forças centrípetas ou centrífugas. No campo económico, sabemos que a lógica da unificação encontra o seu melhor exemplo nas negociações e no trabalho da Rodada Uruguai que buscou, em última instância, criar a superstrutura jurídica para uma vasta gama de formas de intercâmbio económico (característica particular da Rodada foi a de ir além do comércio de bens, lidando com questões como serviços, propriedade intelectual, etc.)

Uma indagação necessária é sobre a dialéctica de convivência desse processo global com os mecanismos regionais de integração. Serão complementares e operarão como pólos, de tal forma que, prevalecendo a lógica da unificação, a Rodada facilite o estabelecimento de pontes entre as regiões, como primeiro passo para um futuro processo de integração global? Ou como blocos e,

neste sentido, fechados em práticas proteccionistas, favorecerão a lógica da fragmentação? Existem aí muitas incógnitas que impedem previsões simples. Para ficar em um só exemplo: se os Estados Unidos ficarem insatisfeitos com os resultados obtidos na Rodada Uruguai, farão do NAFTA uma via de fechamento regional?

De que maneira pensar o futuro dos agregados económicos? Aceitando as incógnitas, podemos pensar em duas vias de argumentação. *A primeira teria que ver com a própria dinâmica dos fluxos económicos*. Assim, valeria, por exemplo, analisar o *record* histórico e comparar, no pós-Segunda Guerra, o aumento relativo dos fluxos comerciais entre os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e a região do Pacífico: «Ces chiffres donnent une idée du succès des flux commerciaux entre blocs. Pour l' Amérique du Nord et l' Asie, les échanges inter-régions ont même rattrapé le niveau des flux intra-régionaux au cours de la période 1985-1989. II ne semble pas en être de même pour la CEE. Le commerce intrarégional est ici supérieur au commerce inter-régional. La CEE est en passe de devenir un bloc très fermé»[22].

Na realidade, os avanços no sentido do fechamento regional europeu respondem a afinidades históricas (o nível de comércio intra-europeu volta hoje aos níveis de 1938). O problema é saber se essa característica evoluirá na direcção efectiva da formação de um bloco ou se, ao contrário, as pressões centrípetas diluiriam a tendência. O resultado do processo não depende exclusivamente, como sabemos, de uma escolha europeia, mas do jogo global de interesses económicos e da própria natureza do que se vai trocar no comércio mundial (definições de escala, implantação e alcance das multinacionais, de arranjos institucionais globais e inter-regionais, etc.). O fechamento também estaria condicionado a comportamentos paralelos de outros parceiros na medida em que um acentuado regionalismo asiático ou americano certamente bloquearia avanços unificadores. Os resultados da ação da Organização Mundial de Comércio serão uma indicação dos desenvolvimentos futuros.

Numa segunda linha de reflexão, poder-se-iam *examinar os processos integracionistas, tomando como eixo de análise o paradigma da teoria económica clássica* (concorrência perfeita e equilíbrio entre oferta e demanda). Tanto do ângulo de sua dinâmica interna quanto internacional, a integração pode, em tese, actuar ou na direcção de criar formas de aproximação do paradigma ou, no sentido oposto, proteger áreas em que prevaleçam processos *imperfeitos*.

Na verdade, a imperfeição coloca dois problemas. O primeiro tem a ver com o facto de que corresponde a situações que, normalmente, beneficiam sectores sociais específicos, alguns com condições políticas de preservar a *imperfeição*. É normalmente o Estado que se encarregará, no plano interno, de desmontá-los ou não e negociações diplomáticas de fazer o mesmo no campo internacional. Porém, existe uma segunda dimensão que é mais geral e mais complexa. De facto, um dos temas a enfrentar é justamente o próprio conceito de concorrência perfeita e quais são os seus limites.

[22] Cf. Helen Milner, «Commerce mondial: une nouvelle logique des blocs", in Z. Laïdi (ed.), *L'Ordre mondial relâché*, op. cit. p. 132.

Na economia contemporânea, parecem coexistir dois movimentos em sentidos opostos: o aumento do processo de regulação da concorrência e, paralelamente, uma liberdade de localização empresarial e de fluxos financeiros que parece escapar ao controle dos mecanismos de regulação (isto vale tanto interna quanto internacionalmente). O significado do que seriam os padrões de concorrência é mediado, então, por processos regulatórios de extrema complexidade, alguns formalizados (vejam-se os arranjos de restrição voluntária, os acordos multifibras, etc.), e outros *disfarçados* (o contencioso do Japão com os Estados Unidos gira, em boa medida, em torno de barreiras não-ortodoxas de acesso ao mercado). Do ângulo internacional, coloca-se, então, o tema da aproximação dos modelos capitalistas, que alcança sua forma mais dramática justamente nos contenciosos entre o Japão e os Estados Unidos. Nestes contenciosos, a tendência é incluir questões novas, que dizem respeito frequentemente a regras tradicionalmente enfeixadas na competência nacional dos Estados (como as de propriedade intelectual, limitadas até agora por convenções internacionais que davam boa liberdade de acção aos governos). A igualização dos modos de regular a economia passa a ser uma condição para a concorrência perfeita, mas de difícil realização, justamente diante da variedade de culturas e de etapas nacionais de desenvolvimento. É neste contexto que a diplomacia económica é chamada a intervir diante de contenciosos que são, frequentemente, a explicitação das realidades da concorrência imperfeita (ou de concepções do que é a concorrência perfeita). É o ingrediente político que vai determinar o resultado de negociações específicas – internas e inter-espaços económicos – e, neste sentido, estas podem levar tanto à formação de blocos quanto de pólos. A tentativa de *uniformização* de situações diferenciadas pode levar, por reacção, a que os espaços económicos se fechem prematuramente. Em síntese, a elaboração dos *padrões jurídicos* do que deverá ser a concorrência perfeita entre espaços económicos não pode ser imposta e há de nascer de cuidadosos processos de negociação. Já vimos que, em princípio, a lógica da integração, especialmente a do Mercosul, não é a de fechamento, mas é o contexto internacional, até mais que a dinâmica interna dos movimentos integracionistas, que determinará sua vocação final.

Analisando o mesmo problema de um ângulo mais conjuntural e introduzindo o tema dos valores, uma das preocupações é a tendência, que se detectou em círculos europeus, de *viver sem o GATT*. O argumento, que respondeu às atitudes norte-americanas na negociação da Rodada Uruguai, tem vários aspectos: (i) o desacordo no GATT não levou à guerra comercial ou à recessão (o que se sustenta em dados sobre o aumento das transacções em bens e serviços em anos recentes); (ii) as vantagens do livre comércio são fundadas, em tese, nas vantagens do consumidor, mas não levam em conta a coesão social (crítica à autonomização da esfera económica em detrimento de outras, que compõem a condição da cidadania, como a cultural, a social, a religiosa, etc.)[23]; (iii) vantagens de segurança podem nascer das afinidades regionais já que, num mundo de

[23] « ... la mondialisation des flux des marchandises, de services, et des enterprises géantes dont le centre est à la fois partout et nulle part, en bref toutes les déclinaisons du libre-échange, constituent autant de périls contre la démocratie, puisqu'elles soustraient à son regard les facteurs décisifs de la vie des citoyens». Cf. B. Cassen, «Vivre sans le GATT», *Le Monde diplomatique*, Maio de 1993, p. 7.

polaridades indefinidas, como vimos, a segurança do Estado repousa fortemente sobre as *affiliations régionales* e não sobre as globais[24].

Um tema a explorar é justamente o de saber se, diante de impasses concretos, não se estaria criando uma nova teoria *politizada* da economia que sustentaria novos obstáculos aos processos de globalização. O que prevalecerá: a lógica das vantagens económicas ou a dos interesses políticos localizados? Até que ponto o proteccionismo é legítimo e mesmo útil economicamente? Permanecem os casos clássicos, de indústria infante, de defesa de situações conjunturais de balanço de pagamento? As forças económicas que querem a «abertura», porque têm ganhos globais de competitividade, prevaleceriam sobre as que preferem manter algumas portas fechadas para garantir os valores culturais ou mecanismos de coesão social? A coesão social que se ganha no curto prazo traz desvantagens maiores no longo prazo? Os conflitos internacionais que essa atitude fechada cria podem ser objecto de acomodação? Quais os limites para esse processo de acomodação? Qual a força da Organização Mundial de Comércio diante dessa série de questões? Voltaremos ao tema mais adiante[25].

Integração e aspectos políticos internos e externos

Quando se fala da dimensão política dos mecanismos de integração, vários temas podem ser levantados. Vamos começar pelos internos.

Os aspectos internos. Em esquema simplista, é possível dizer que o factor político opera em vários momentos:

- ao se lançar o esforço de integração, quando se combinam, como premissas, o dado interno da compatibilidade de regimes, e o internacional, que tem escopo variado, como a ameaça comunista no caso da Comunidade Europeia, a questão dos problemas fronteiriços NAFTA, etc. É evidente que esses elementos são dinâmicos e a origem política não cristaliza tendências. O problema é saber se, com a alteração da dinâmica política, altera-se o ímpeto integracionista (que efeitos terá sobre a União Europeia o fim da ameaça comunista?);

- na dinâmica dos jogos de interesses bilaterais no âmbito dos próprios processos de integração. Como exemplo da relevância desta questão, é possível lembrar a convergência de interesses nacionais que leva a Comunidade Europeia às decisões de 1992: a eleição de um governo conservador em 1979 na Grã-Bretanha, a desilusão de Mitterrand com o keynesianismo e a simpatia de Kohl em relação ao projecto de fortalecimento da integração[26]. Talvez algo similar tenha ocorrido no Mercosul em que, especialmente para a Argentina e para o Brasil num primeiro

[24] Milner, «Commerce mondial», *op. cit.* p. 149.
[25] Ver que situações específicas de processos de integração podem ter impacto negativo. Ou melhor, exactamente por alterarem processos estabelecidos de divisão nacional do trabalho, a integração nunca é pacífica politicamente. O problema será sempre o de comparar ganhos de curto e longo prazo, sectoriais e nacionais. Jorge G. CastaÍÍeda, «Can nafta change Mexico?», in *Foreign Affairs*, vol. 72, 4 (Setembro-Outubro de 1993).
[26] Cf. Linda Cornett e James A. Caporaso, «And Still It Moves! State Interests and Social Forces in the European Community», in James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (eds), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge Univ. Press, 1992.

momento e, depois, para o Paraguai, era necessária uma *expressão internacional* das novas democracias e da escolha de políticas económicas *modernas*; a iniciativa serviria também para simbolizar o sindroma do esgotamento das vantagens da rivalidade (não por acaso, um dos pilares políticos da integração é a construção de mecanismos de confiança e aproximação na área nuclear). O Mercosul operaria idealmente como instrumento de reforço da tendência democrática.

Do ponto de vista do factor político, talvez o ponto mais importante resida no facto de que o processo de integração exige uma diplomacia com características próprias. O próprio facto de se sustentar em regimes democráticos (a cooperação não é gerada por imposição como no COMECON), induz a que a diplomacia da integração, indo além das formas clássicas de cooperação, transforme-se, em si mesma, em um exercício democrático. Lembremos o esquema de Hirschman, em que as soluções no mundo da sociedade e da economia encontram três caminhos possíveis: o de saída (*exit*), que se exprime naturalmente nos mecanismos de mercado; o da voz (*voice*), que representa as formas de articulação política e, finalmente, o da lealdade (*loyalty*), que dá extensão à voz e estabelece os limites da saída[27]. A diplomacia da integração, por força da lealdade, amplia a extensão da voz, força a discussão e o exame dos contenciosos, limita a saída. A democracia favorece esse processo e por isso é decisiva para que se levem adiante os processos de integração. Deixemos claro o argumento: negociar processos de integração, exactamente porque as balizas e os objectivos são fixados por força da lealdade, impõe uma disposição de compromisso, de conciliar diferenças mais abrangentes e complexas do que as que ocorrem nos processos negociadores clássicos. Na verdade, ao se fixarem constrangimentos, alguns fundamentais, especialmente quando se trata de entidades supranacionais, para as *policies* dos Estados envolvidos, a negociação toca nas soberanias e nas formas modernas de autonomia estatal e só disposições especiais de tolerância, alimentadas por uma inovadora – e às vezes corajosa – visão de futuro, fazem com que se possa levar adiante os processos integracionistas.

Um outro traço da diplomacia da integração é a necessidade de que se apoie em um movimento constante de negociação. Induzido em regra por visitas de alto nível, o factor de aproximação das burocracias e dos actores representativos dos factores de produção (empresários, trabalhadores) passa a ter relevância política imediata. Cornett e Caporaso lembram que, em 1938, quando Chamberlain vai à Alemanha para discutir a crise checa, fazia a sua segunda visita àquele país e a primeira viagem ao exterior como primeiro ministro; em contraste, somente no ano de 1983, Thatcher fez seis visitas a países da Europa ocidental, além de encontros multilaterais. «These top level meetings took place on a foundation of daily contacts and exchanges among governmental functionaries and private groups. The contact is so pervasive that it makes more sense to talk of a transnational and transgovernmental presence rather than discrete time-bounded exchanges. Predictability, trust, and the value of reputation are fostered by such contacts»[28].

---

[27] Cf. Albert O. Hirschman, *Saída, Voz e Lealdade* (trad. Angela Assis Melim), São Paulo, Perspectiva, 1973 e *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1992, pp. 77-10l.
[28] Cf. Linda Cornett e James A. Caporaso, *op. cit*. p. 234.

É neste sentido que os processos de integração são, por sua própria dinâmica interna, modelos para o processo internacional global. Em uma realidade internacional crescentemente interdependente, em que os Estados e as sociedades nacionais se *tocam* de maneiras extremamente variadas (e, portanto, as possibilidades de conflito se ampliam na mesma medida), as exigências da tolerância se multiplicam.

Aspectos externos: integração e construção de pólos abertos como factor de estabilidade. Quais os efeitos internacionais dos processos de integração? Como se inserem no sistema tal qual se configura nos dias de hoje? Vamos retomar algumas das observações acima feitas sobre as polaridades indefinidas. De facto, a fluidez do sistema internacional e a diversidade dos modos de interacção no mesmo afastam soluções estáticas. Embora não tenhamos um modelo claro, sabemos que a proeminência dos Estados Unidos não significa unipolaridade. Daí, na caracterização de Laidi, « ... on est en droit de se demander si les sources de la puissance devraient être recherchées non pas dans les pôles dont on aurait du mal à délimiter le champ des responsabilités, mais dans les combinaisons prééminentes dans certains processus ou certains espaces géopolitiques. Cette approche combinatoire infléchirait la problématique de la polarisation de deux manieres: d'abord en soulignant que la puissance nait plus que jamais de l'interaction des acteurs plutôt que des acteurs séparément. Ensuite, que ce sont ces enjeux ou processus qui structurent les combinaisons plutôt que l'inverse»[29].

Neste quadro, em que prevalece, para definir *posições*, o jogo das interacções, o que significariam os espaços integrados (ou em vias de integração)? De que lógica participam, da unificadora ou da desagregadora? Já vimos que respostas acabadas para essas indagações dependem de inúmeros factores. O que podemos observar, sim, é que a integração tem o potencial de gerar factores de estabilidade e de unificação. Como?

Em primeiro lugar, ao *dar aos países que participam dos espaços integrados uma perspectiva segura em um tempo de fluidez, um marco de referência para «estar no mundo»*. A integração cria um foro para lidar com os temas da inserção em uma economia internacional crescentemente competitiva. Além disto, a integração pode significar o *aumento das possibilidades de resistência política a factores que possam afectar negativamente objectivos globais do conjunto integrado*. Finalmente, há a perspectiva de *criação de vantagens reais que sirvam a «domesticar» as forças desagregadoras no próprio espaço integrado*. Neste sentido, a integração pode operar como expressão domesticada por normas das forças centrípetas com vista a conter a exacerbação das tensões provocadas pelas forças centrífugas[30]. O exemplo recente da tendência na Europa é claro em dois momentos: (i) quando as lealdades locais iniciam processos de contestação do Estado, embora aceitem o reconhecimento da supranacionalidade; (ii) a unificação da Alemanha no marco

[29] Z. Laïdi, «Sens et puissance dans le systeme international», *op. cit*. p. 3l.

[30] Para uma interessante interpretação do que seria a «perspectiva segura», diz Paul Kennedy: «If the Europeans unite, they have a better chance of producing common policies on global warming, immigration, North/South relations and security ... if Europe is to recover the relative importance in the world it possessed around 1900, it must avoid wars among its member states, harmonize economic practices, and evolve common policies, including foreign and defense. Much as have they tried, individual European nations have not been able to recover their former international position.» Em *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House, 1993, p. 257.

da Comunidade. No plano latino-americano, já se mencionaram os efeitos positivos da integração sobre a superação da rivalidade brasileiro-argentina.

A outra indagação tem que ver com os efeitos da perspectiva segura sobre o processo internacional como um todo. Os espaços integrados podem servir a objectivos de uma melhor ordem mundial? É possível formular duas hipóteses positivas:

- no marco liberal, em termos ideais, na medida em que os espaços criem condições de competitividade e eficiência para as economias regionais, ganharia, em tese, em escala global, a economia mundial (para que isto ocorra, é evidente que os ganhos de eficiência devem ser acompanhados de uma efectiva abertura, para que se gerem sistemas de interacção positiva entre os diversos espaços regionais);

- no plano político, a integração pode induzir a uma maior dose de harmonia entre os que participam dos diversos processos (no sentido de que se criam incentivos para superar disputas estratégicas, rivalidades localizadas e, finalmente, para agir de forma conjunta em questões políticas específicas). Não obstante, até hoje, tomando o caso da Europa, isto não significou necessariamente acção política concertada, capacidade efectiva de influência em crises regionais ou em formulação de propostas globais de articulação do sistema internacional (o tema da reforma do Conselho de Segurança é delicado para a Europa). De qualquer maneira, voltamos à tese central do texto: *diante de forças contraditórias no sistema internacional, o próprio processo interno da construção dos espaços integrados seria modelar*.

Conclusão

Esta reflexão que fizemos sobre o papel da integração no novo contexto internacional, na qual sublinhamos e problematizamos o impacto das polaridades indefinidas para a ordem mundial – aqui entendida mais modestamente como um padrão mínimo de previsibilidade –, requer um fecho para o encaminhamento da discussão. Este fecho, que ora propomos, baseia-se num ponto central da nossa análise, a saber, a importância do jogo entre as forças centrípetas e as forças centrífugas, entre a lógica unificadora e a lógica de fragmentação. Acreditamos que as descontinuidades do sistema internacional tendem a prevalecer; que as polaridades continuarão indefinidas e que o que pode dar ao sistema internacional um mínimo de estabilidade no jogo contraditório entre a lógica das forças centrípetas e das forças centrífugas é a *tolerância*. Daí a necessidade de explicar o que entendemos por tolerância para, a seguir, concluindo, discutir em que medida os processos de integração contribuem ou não, no momento actual, para a realizabilidade da tolerância.

A tolerância é um valor. Como todo valor refere-se, mas não se reduz, ao facto social, requerendo, no entanto, um suporte na realidade. Em outras palavras, o suporte na realidade é o que dá ao valor a sua dimensão operacional, apontando para a sua realizabilidade na História. Um valor, no entanto, além do suporte na realidade, tem um significado que lhe dá uma *vis directiva*. Por isso a outra dimensão do valor é a sua inexauribilidade. Os valores também não são todos iguais, como é o pressuposto do relativismo. Podem ser hierarquicamente ordenados em função de uma escala de

preferibilidade. Com isto, o que estamos querendo dizer é que a tolerância é realizável mas inexaurível e tem uma hierarquia para a democracia como forma de conceber a vida em sociedade. Com efeito, a democracia pressupõe o reconhecimento do Outro, o acatamento da regra da maioria, o respeito à minoria, o pluralismo. Em síntese, como lembra Bobbio, a democracia «conta cabeças ao invés de cortar cabeças» pois reconhece os direitos humanos e aceita, na organização colectiva, a legitimidade da multifária perspectiva dos governados. A visão do mundo, inerente à democracia, tem desdobramentos no plano internacional. Com efeito, e na esteira da lição kantiana, o que se pode dizer é que, por homologia, o exercício da democracia, no plano interno, contribui para a paz ao reforçar a legitimidade da diplomacia como um processo contínuo de diálogo e negociação. Parece claro que a condição da possibilidade disso que acaba de ser exposto é a realizabilidade do valor tolerância.

Tolerância vem etimologicamente do latim, do verbo *tolerare*, e quer dizer constância a suportar, resistência, paciência. A etimologia explica os aspectos positivos e negativos do termo, pois se a paciência é uma virtude, o suportar certas coisas pode ser uma falha. Com efeito, na dicotomia tolerância/intolerância, o tolerante critica o intolerante qualificando-o como um fanático. Esta crítica sintoniza, por exemplo, um dos desconfortos provocados pelos *fundamentalismos* nas sociedades liberais e laicizadas. O intolerante, por sua vez, critica o tolerante qualificando-o como céptico e indiferente, contrapondo assim a sua severidade e firmeza à indulgência condescendente com o mal derivado da falta de princípios que explicaria a tolerância.

No que se segue, ao dar as razões da tolerância, procuraremos mostrar, seguindo a lição de Bobbio[31], por que a dicotomia tolerância/intolerância não coincide com a dicotomia indiferença/fanatismo e em que medida, hoje, o tema da tolerância vai além de seu campo clássico (a tolerância religiosa e política, na qual se fundamenta a liberdade de opção religiosa e de pensamento e opinião) e requer a *tolerância em relação ao diferente* (por exemplo, minorias linguísticas, étnicas, sociais, raciais, sexuais, deficientes, loucos, etc.). É evidente que esta dimensão mais abrangente da tolerância é o que se faz necessário para a convivência pacífica num sistema internacional com fortes componentes de descontinuidade e de heterogeneidade, cuja força alimenta a lógica da fragmentação e contém o alcance da lógica da unificação.

O primeiro argumento em prol da tolerância é um argumento de prudência política. Resulta de um compromisso de não impor pela força um ponto de vista. Baseia-se no princípio da reciprocidade inerente à convivência pacífica. É, em síntese, um cálculo utilitário – e uma aposta existencial – em prol da paz.

O segundo argumento é de natureza metodológica. É melhor persuadir do que impor e como o espaço da persuasão requer, para a sua constituição, a tolerância, esta é uma exigência metodológica que tem como pressuposto a confiança na razão e na razoabilidade do Outro. Daí, como corolários, a importância de uma *diplomacia aberta* e o reconhecimento do papel que tem, na vida internacional, a opinião pública mundial. Em síntese, o argumento metodológico em prol da

[31] Cf. Norberto Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 235-252.

tolerância baseia-se na ideia de que o que há de universal na lógica da unificação acabará pacientemente prevalecendo pelo vigor persuasivo da irradiação de sua própria luz.

O terceiro argumento é de natureza ética e tem como fundamento o respeito pelo Outro. Em termos kantianos isto quer dizer que este argumento não se baseia na razão pura mas sim na razão prática e é, portanto, não apenas útil como prudência política ou válido como opção metodológica mas sim eticamente devido. Conforme se verifica, nenhum dos três argumentos até agora apresentados transforma a tolerância em cepticismo, indiferença ou indulgência.

O *quarto argumento em prol da tolerância é o mais complexo do ponto de vista epistemológico e, porque diz respeito à natureza da verdade, contrapõe-se a qualquer exacerbação «fundamentalista» da lógica de fragmentação*. Em síntese, o que este argumento explicita é que a verdade não é una mas tem várias faces, pois não vivemos num *uni*verso, mas sim num *multi*verso. Nesta acepção, a tolerância não é o resultado de um cálculo de prudência política ou uma opção metodológica necessária para a convivência democrática ou, ainda, um dever ético em relação ao Outro, mas sim uma necessidade inerente à própria natureza do pluralismo da verdade.

A exigência da tolerância nasce no momento – diríamos, nos ajustando à reflexão de Bobbio para os propósitos deste trabalho – em que se toma consciência, num mundo de polaridades indefinidas, da irredutibilidade de lógicas contrapostas e da necessidade de se encontrar. no sistema internacional um *modus vivendi* que permita compatibilizar, através do mútuo reconhecimento e do método das aproximações sucessivas, o jogo da forças centrípetas e das forças centrífugas. Em síntese, ou tolerância e caminhos para a solução pacífica de controvérsias ou intolerância excludente e caminhos belicosos para resolver conflitos. *Tertium non datur*. Se esta avaliação é correcta, cabe, concluindo, retomar os problemas suscitados no correr deste trabalho, para verificar em que medida os processos de integração contribuem para aumentar a realizabilidade do valor tolerância.

Todo processo de integração obedece à dinâmica das forças centrípetas. Representa, por definição, um empenho de uniformizadora aproximação da actuação de Estados com impactos nas suas respectivas sociedades. A pergunta que se coloca, para os propósitos desse trabalho, é se uma aproximação institucionalmente estruturada (por exemplo, União Europeia, NAFTA, Mercosul) que leva em conta, num espaço económico comum circunscrito regionalmente, o tema da escala, estimula no plano global, no contexto pós-guerra fria, a lógica da unificação ou favorece a da fragmentação. Daí a distinção anteriormente colocada entre *blocos ensimesmados* e *pólos abertos*. Os primeiros tendem, na dimensão internacional, a impulsionar a fragmentação, e os segundos podem contribuir de maneira positiva para a lógica global da unificação e para a estabilidade da ordem mundial, inclusive porque, partindo de uma postura de flexível abertura, têm mais condições para, operacionalmente, tornar realizável o valor tolerância.

Nessa conclusão a discussão circunscrever-se-á ao *Mercosul* e nossa avaliação vai no sentido de sublinhar que, criado em 1991, no pós-guerra fria, foi concebido e está actuando como um *pólo* e não como um *bloco*.

Com efeito, o Mercosul representa um aprofundamento e uma aceleração do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento celebrado em 1988 entre a Argentina da presidência Alfonsin e o Brasil da presidência Sarney. Inova substantivamente, não porque incorporou o Uruguai e o Paraguai mas sim porque agregou aos temas de desenvolvimento e de democracia a preocupação com a modernização competitiva. Por isso mesmo constitui, no contexto latino-americano, uma nova proposta de integração, distinta daquela derivada do modelo de substituição de importações de que a ALALC, na sua origem, ou o Pacto Andino foram exemplos, pois não tem como objectivo um mercado ampliado protegido do mundo por barreiras tarifárias e não tarifárias.

O Mercosul é, na verdade, uma plataforma de inserção competitiva na economia mundial e um *marco-de-referência* democrática dos países que o integram para o *estar no mundo* das polaridades indefinidas. Busca a *liberalização* dos entraves aos factores produtivos *para dentro e para fora* do espaço económico comum e do ponto de vista político almejava – em especial para a Argentina da presidência Menem e o Brasil da presidência Collor – reforçar a compatibilização entre a agenda interna e a agenda externa da modernização (mercado, democracia, competitividade, privatização e redução de desigualdade).

A compatibilização das agendas através do Mercosul, merece, nesta conclusão, algumas considerações adicionais. Já se examinaram as características próprias da diplomacia de integração, cabendo agora observar que favorece, para os Estados membros do processo, a realizabilidade do valor da tolerância. Com efeito, a diplomacia de integração limita a *saída* ao intensificar, com base na *lealdade* – que tem como *vis directiva* a *tolerância como dever ético*, a *voz* da negociação – que requer a *tolerância como opção metodológica*. Isso, no entanto, opera *interna corporis*, podendo ou não, como foi visto, espraiar-se no plano internacional, em função da propensão de um processo de integração para constituir-se como bloco ou como pólo, Ora, o que identifica o Mercosul, desde as suas origens é a sua vocação para *pólo aberto* e é no tema de compatibilização das agendas que isto se torna claro, como passamos a explicitar.

Toda política externa, enquanto política pública representativa de um esforço de criativamente traduzir necessidades nacionais em possibilidades internacionais, opera simultânea e complementarmente em dois níveis: o interno e o externo. Busca-se, com efeito, através da acção diplomática, margens de actuação, levando-se em conta tanto o cenário internacional com suas restrições e oportunidades quanto o ambiente político interno que, sobretudo numa democracia, terá que ratificar e endossar as opções de inserção internacional de um país.

A Argentina e o Brasil dos anos noventa, em função do esgotamento do modelo de Estado e de economia baseado na substituição de importações, mudaram, de maneira relevante, cada país ao seu modo e à luz de suas peculiaridades políticas, a agenda interna. Tiveram, consequentemente, seguindo suas especificidades e estilos, que reorientar a política externa, levando em conta esse dado no quadro do mundo pós-guerra fria, ainda impulsionado pela hegemonia das forças centrípetas.

O Mercosul foi uma oportunidade para viabilizar esta proposta, pois tem como horizonte a coordenação de políticas macroeconómicas e sectoriais. Este horizonte, com suas reverberações,

contribui para legitimar a nova agenda. Dá-se na moldura da diplomacia de integração que lida com temas heterogéneos, envolvendo assuntos que afectam, no plano interno, interesses distintos. É só pensar na variedade dos subgrupos de trabalho do Grupo Mercado Comum que está elaborando, em função do calendário de Las Leñas de 1992, o que virá a ser o tratado definitivo do Mercosul. Isto enseja, na solução política, através da voz, dos contenciosos económicos, distintas alianças transnacionais nas respectivas sociedades que até agora têm produzido sinergias para levar adiante o projecto do Mercosul como pólo aberto. Daí a oportunidade para a realizabilidade do valor tolerância na sua dimensão epistemológica, pois o Mercosul, operando num *multiverso*, vem dando espaço, através de aproximações sucessivas, ao pluralismo da verdade.

A repercussão no plano global dessa proposta de pólo aberto vem fazendo, por sua vez, do Mercosul um interlocutor válido e uma instância internacional legítima. É neste contexto que se insere o acordo 4+ 1 de 19 de Junho de 1991 com os Estados Unidos e o acordo de Maio de 1992 de cooperação interinstitucional com a Comunidade Europeia, e é este processo de legitimação internacional do Mercosul que nos permite encaminhar a conclusão deste trabalho.

É difícil uma avaliação prospectiva segura a respeito da contribuição de todos os processos de integração económica de escopo regional para o encaminhamento dos problemas de ordem mundial pós-guerra fria, que vive simultaneamente a lógica da unificação e a da fragmentação. O que nos sentimos à vontade para dizer é que o Mercosul, por força da sua concepção e prática enquanto pólo aberto e também pela própria natureza de sua dimensão económica – que é infinitamente inferior à da Comunidade Europeia ou à do NAFTA, e por isso mesmo não tem escala para ser um bloco ensimesmado –, representa, no campo dos valores, um bom modelo para o processo internacional global. Neste sentido constitui uma contribuição positiva para a realizabilidade do valor da tolerância no sistema internacional e, consequentemente, para a paz.