

DA DIPLOMACIA DO EQUILÍBRIO DE PODERES À POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO¹

Luiz Carlos Bresser-Pereira

RESUMO

O 11 de Setembro marcou o fim da Diplomacia do Equilíbrio de Poderes, na qual os Estados-nação se definiam como inimigos e resolviam contendas mediante a guerra ou ameaça de guerra, e aos poucos surge a Política da Globalização, em meio à qual se estabelece um Estado de direito internacional. Sendo a globalização inerentemente injusta para os países pobres, estes, sem possibilidade de inserção num mundo de competição, ou estão simplesmente fora do sistema ou, frustrados, recorrem ao terrorismo. Mas os interesses não apontam apenas para o aumento das desigualdades: por meio da política será possível criar um sistema jurídico internacional menos injusto e até mesmo um governo internacional.

Palavras-chave: globalização; diplomacia; política internacional; direito internacional.

SUMMARY

The September 11th episode marked the end of the Balance of Powers Diplomacy, through which the nation-states defined themselves as enemies and solved their problems with war or war threat. Slowly Globalization's Politics replace the previous system, as long as the rule of law emerges at international level. Globalization is inherently unjust to the poor countries: unable to compete in a world where competition prevails, such countries are either just outside the system or, frustrated, recur to terrorism. Interests, however, do not point out only in the direction of inequalities. Through politics, it will be possible to create a less unjust international law system, and even an international government.

Keywords: globalization; diplomacy; international politics; rule of law.

(1) Este texto será publicado em livro organizado por Eric Hershberg e Kevin More (*Terrorism and the international order, global perspectives on September 11 and its aftermath*. Nova York: The New Press). A versão para o português foi feita por Maria Cristina de Godoy. Agradeço o apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Eaesp-FGV.

Não foi apenas a Guerra Fria que se encerrou com os atentados de 11 de setembro, mas também a antiga Diplomacia do Equilíbrio de Poderes. Embora o conflito entre Estados Unidos e União Soviética tenha terminado com o colapso desta última em 1989, os analistas e formuladores das políticas internacionais continuaram a concebê-las como se o mundo permanecesse dividido entre duas superpotências conflitantes. Depois do 11 de Setembro, porém, tornou-se evidente que as políticas externas da superpotência remanescente e das potências intermediárias exigem uma revisão substancial, a fim de se desenvolver mais seriamente uma nova ordem internacional. A premissa básica sobre a qual foi construída a antiga ordem — a de que os conflitos podem ser resolvidos pela guerra ou ameaça de guerra — não faz mais sentido. Embora o poderio militar continue a ser fator relevante nas

relações internacionais, tornou-se claro que a história dessas relações não poderá mais se reduzir a uma crônica de guerras ou ameaças de guerra entre impérios ou Estados-nação, bem como que o papel fundamental da diplomacia não será mais o de evitar guerras.

O 11 de Setembro demonstrou que a fonte das principais ameaças aos Estados Unidos e às potências intermediárias não está mais nos outros Estados-nação, que agora são meros competidores no mercado globalizado. A verdadeira ameaça vem do terrorismo, de diversos tipos de fundamentalismo religioso, do tráfico de drogas, da instabilidade financeira devida a fluxos internacionais descontrolados e da persistência de situações de extrema pobreza combinadas com estagnação em algumas partes do mundo (sobretudo na África), bem como do sentimento de continuada decadência econômica e exclusão em certas regiões e grupos étnicos (em particular no Oriente Médio). O maior inimigo que emerge do 11 de Setembro é o terrorismo internacional, embora seja pouco provável que qualquer país ouse acolhê-lo e apoiá-lo após o ataque norte-americano ao Afeganistão.

A Diplomacia do Equilíbrio de Poderes, ou das Grandes Potências em Conflito, acabou. Trata-se agora de saber que tipo de ordem internacional irá substituí-la, tendo em vista a mudança da natureza das ameaças enfrentadas pelas potências mundiais. A globalização, até agora um fenômeno econômico com importantes conseqüências nas áreas do desenvolvimento e da distribuição, exigirá mais condução política do que nunca. Nessas circunstâncias, a velha idéia do governo internacional, que sempre pareceu utópica aos teóricos realistas e políticos, torna-se uma possibilidade real. Continuaremos a testemunhar resistências a ela nos Estados Unidos, mas as políticas unilaterais e o comportamento puramente hegemônico desse país, como estamos vendo no governo Bush, conflitarão cada vez mais com seus verdadeiros interesses nacionais².

O problema central ora enfrentado pelos Estados-nação consiste em como tirar maiores vantagens das oportunidades que o comércio e as finanças internacionais têm a oferecer: como ganhar, e não perder, em um contexto internacional essencialmente caracterizado por jogos comerciais do tipo "ganhar-ganhar", mas em que alguns tendem a ganhar mais do que outros. Assim, em lugar de uma diplomacia definida pelo conflito político-militar, veremos cada vez mais uma diplomacia globalizada, em que serão questões centrais as regras sobre o comércio e as finanças internacionais, bem como sobre a imigração e a vida multicultural dentro dos Estados-nação. Uma nova ordem internacional, que está emergindo desde o fim da II Guerra Mundial e a criação das Nações Unidas, tornou-se evidente após os acontecimentos de 11 de setembro. Essa nova ordem, eu a chamo aqui de "Política da Globalização". A substituição da expressão "diplomacia" por "política" tem um sentido nada acidental, como discutirei adiante: o conflito entre Estados-nação exigiu atividade diplomática, ao passo que o mundo globalizado exigirá, mais que diplomacia, ação política. Diplomacia e política nunca foram atividades opostas, mas na nova ordem internacional serão cada vez mais semelhantes, se não a mesma coisa.

(2) Essa é a única referência que farei aqui ao governo Bush, já que este ensaio adota uma perspectiva de longo prazo. Mas isso não significa que ignore o desastre que no curto prazo poderá significar para os Estados Unidos e o mundo um governo que conflita com as tendências e necessidades fundamentais do mundo em que vivemos.

Os Estados-nação deixaram de ser inimigos

Durante séculos, as relações internacionais foram encaradas como choques reais ou virtuais entre superpotências: França contra Inglaterra, Espanha contra França, Espanha contra Inglaterra, Alemanha contra França, Inglaterra contra o Império Otomano, o Império Austro-Húngaro contra a França napoleônica, o Império Otomano contra o Império Austro-Húngaro e assim por diante. O último capítulo dessa Diplomacia das Potências em Conflito foi a Guerra Fria, em que o conflito permaneceu "frio" e não se transformou em guerra — desde que não consideremos as muitas guerras regionais da segunda metade do século XX, que, em graus diferentes, refletiram o deslocamento do conflito entre Estados Unidos e União Soviética para o contexto do Terceiro Mundo.

Quando caiu o Muro de Berlim e a União Soviética desmoronou, os analistas reconheceram de imediato que havia sobrado apenas uma superpotência, mas passaram a procurar a nova grande potência mundial que se tornaria seu próximo adversário. Em virtude de seu tamanho e dinamismo econômico, a China era o candidato mais óbvio, mas em face do seu manifesto interesse no comércio pacífico, bem como da violência implícita na hipótese de Huntington sobre o "choque de civilizações"³, os analistas foram obrigados a procurar novas fontes de ameaças. Introduziu-se então a categoria das "nações forda-lei" (*rogue nations*), depois definidas pelo presidente Bush como integrantes do "eixo do mal", composta por Iraque, Irã, Coreia do Norte, Cuba e Líbia, e os Estados Unidos instituíram a estratégia do escudo nacional antimísseis para fazer frente à possibilidade de ataque por parte de algum desses pequenos países.

Tais análises faziam pouco sentido, uma vez que aplicavam a lógica da Guerra Fria a situações internacionais muito diferentes. Sem considerar as novas circunstâncias históricas, estudiosos e formuladores de políticas insistiram em aplicar esquemas de pensamento tradicionais para compreender realidades em mudança. Embora eventos dramáticos como o de 11 de setembro possam não alterar interesses e visões dogmáticas, podem tornar menos ambíguas as mudanças históricas. Os atentados evidenciaram que a potência hegemônica não mais possui inimigos que a ameacem entre os Estados-nação. Atualmente, nenhum país no mundo representa uma verdadeira ameaça militar, econômica ou ideológica aos Estados Unidos, e a própria lógica das relações internacionais afasta tal hipótese. Alguns países lhes são mais amigos do que outros, e certos países menores podem ser encarados como inamistosos, como Iraque ou Coreia do Norte, mas eles sabem muito bem que se atacarem os Estados Unidos a retaliação legítima será imediata e arrasadora — já sabiam disso antes da derrota do regime Taliban (no 11 de Setembro, o primeiro governo a declarar não ter nada a ver com os ataques foi o afegão). A guerra pode ter sido a primeira resposta ao terrorismo — uma guerra de tipo inteiramente diferente, que mais pareceu uma forma extrema de policiamento internacional —, mas não será a essa estratégia principal para combatê-lo e derrotá-lo.

(3) Huntington, Samuel P. *The clash of civilizations and the remaking of the world order*. Nova York: Simon and Schuster, 1997.

Entre as potências intermediárias, apenas Índia e Paquistão ainda se vêem como inimigos, em razão do conflito da Caxemira. Tão logo esse conflito seja solucionado, os dois países se somarão à categoria predominante de competidores, e não de belicosos. Entre as nações menores, o conflito palestino-israelense continua sendo o mais perigoso, e há ainda outros, particularmente na África, mas a nova diplomacia internacional emergente terá de enfrentá-los em termos razoavelmente imparciais para poder resolvê-los. Conflitos regionais representam uma *ameaça* inaceitável à segurança econômica, e num mundo globalizado, em que o respeito aos direitos de propriedade é essencial, tais conflitos precisam ter uma solução — na maioria dos casos, alguma forma de compromisso. Assim, a arbitragem internacional deverá ser cada vez mais presente. Com o fim da política de equilíbrio de poderes, essa arbitragem poderá e deverá ser razoavelmente imparcial: se as decisões forem tomadas de acordo com critérios diferentes, as partes continuarão a desafiá-las, e intervenções facciosas mais cedo ou mais tarde originarão novos conflitos. O fato de que os árbitros imponham suas decisões não deverá representar um problema — os tribunais, que são em princípio imparciais, impõem suas decisões —, mas é essencial que a decisão imposta tenha alguma referência legítima no conceito de justiça (na intervenção das grandes potências na guerra da Bósnia, foi esse tipo de arbitragem que vimos).

Entre as principais nações do mundo, é impensável hoje conceber a guerra como um meio de solucionar conflitos. Em primeiro lugar, o imperialismo clássico — a estratégia de submeter outros povos pela força, colonizá-los e taxá-los — tornou-se implausível, e as grandes potências praticam formas de exploração mais sofisticadas e menos violentas em relação aos países pobres. Em segundo lugar, após um longo e difícil processo, conflitos territoriais que antes só eram solucionados por guerras estão agora quase todos resolvidos. Por fim, o interesse econômico comum em participar de mercados globalizados supera amplamente os interesses conflitantes ainda existentes. A guerra foi o padrão de comportamento "internacional" entre tribos pré-capitalistas, cidades-estado e antigos impérios. Era o meio pelo qual grupos dominantes tradicionais se apropriavam do excedente econômico, recolhendo o butim, escravizando os derrotados ou impondo pesados impostos sobre as colônias. No campo interno, as classes dominantes sempre dependeram do controle do Estado para se apropriar do excedente econômico de camponeses e comerciantes. A legitimidade religiosa foi sempre uma parte essencial do processo, mas a simples existência de impérios e oligarquias dominantes dependia de sua capacidade de manter o poder político e fazer a guerra.

Com a revolução capitalista, completada primeiramente na Inglaterra com a Revolução Industrial, surgiu um fator novo e extremamente significativo. A apropriação interna do excedente econômico deixou de depender do controle do Estado e passou a ocorrer no mercado, por meio da realização de lucros. Mercados, trabalho assalariado, lucros, acumulação de capital, progresso técnico e inovação tornaram-se os novos elementos-chave, que um

novo sistema de governo teria de assegurar. O Estado moderno começou a surgir com as repúblicas italianas a partir do século XII, com a finalidade de organizar e garantir o comércio de longa distância. Os primeiros Estados nacionais materializaram-se três ou quatro séculos depois, na França, Inglaterra, Portugal e Espanha, como resultado da aliança do rei com a burguesia a fim de tornar os mercados livres e seguros em grandes territórios antes divididos entre os senhores feudais. Instituições do Estado — sobretudo o sistema jurídico — que já eram altamente desenvolvidas no Império Romano ganharam importância ao garantir os direitos de propriedade e os contratos dos comerciantes.

O poderio militar continuou a desempenhar papel essencial nesse novo contexto histórico, para consolidar as fronteiras nacionais, defender o país contra inimigos externos e, posteriormente, sustentar a estratégia dos novos Estados-nação de abrir novos mercados e garantir acesso a fatores de produção estratégicos. Durante o século XIX e a primeira parte do século XX a história foi essencialmente o registro de como os países capitalistas definiram seus territórios nacionais e desenvolveram impérios modernos para garantir o monopólio de mercado sobre vastos territórios. Nesse período, os primeiros Estados-nação foram capazes de consolidar suas revoluções capitalistas, garantir o Estado de direito, desenvolver instituições liberais e por fim transformar seus regimes autoritários em democracias modernas. São esses, atualmente, os países desenvolvidos. Alguns dos países que ficaram para trás — como Brasil, México, Argentina, Índia, China, os Tigres Asiáticos e a África do Sul — conseguiram realizar a revolução capitalista no século XX, e são atualmente os de desenvolvimento intermediário. Um terceiro grupo de países ainda não foi capaz de completar essa revolução e permanece em grande parte à margem do crescimento econômico global, constituindo-se nas principais vítimas da globalização, já que não têm as condições mínimas para concorrer nos mercados internacionais⁴.

À medida que os países se transformavam em democracias modernas e poderosas ou em economias de desenvolvimento intermediário, seus territórios nacionais tornavam-se bem-definidos. Ao mesmo tempo, diminuiu o interesse das primeiras em manter ou ampliar poderes imperiais, já que novos países independentes abriam seus mercados para o comércio exterior e havia crescente resistência das colônias à dominação externa. Nesse quadro, a guerra deixa de ser um modo afirmativo de atingir o desenvolvimento econômico. Não é por acaso que Japão e Alemanha, os dois importantes países derrotados na II Guerra, tenham se desenvolvido extraordinariamente no pós-guerra sem que se inclinassem a reconstruir seu poderio militar. Pode-se argumentar que essa foi uma condição imposta pelos Estados Unidos no pós-guerra, mas o que observamos hoje é precisamente o oposto: os Estados Unidos estão pressionando esses dois países a reconstruir sua capacidade militar para que participem mais ativamente de ações de segurança internacional.

(4) Cf. Stiglitz, Joseph E. *Globalization and its discontents*. Nova York: W. W. Norton, 2002. Países de desenvolvimento intermediário como a Argentina podem também ser fortemente prejudicados, não tanto pela globalização, mas pelas políticas enviesadas a favor dos países ricos adotadas pelas organizações internacionais, em particular o FMI.

O novo jogo é a globalização

Em um mundo onde o excedente econômico é alcançado por meio do lucro nos mercados e onde os mercados estão generalizadamente abertos, a política da guerra ou ameaça de guerra perdeu muito de seu apelo clássico na vida das nações. A última "guerra" — a Guerra Fria — pode ser interpretada como um conflito entre estatismo e capitalismo (vencido por este último), como uma tentativa de algum país atrasado de acelerar a industrialização por meio do controle burocrático ou como o último capítulo da resistência de alguns grandes países, em particular União Soviética e China, em abrir suas economias ao capitalismo global. Essas três interpretações lançam alguma luz sobre certos aspectos da Guerra Fria, mas gostaria de destacar aqui a última delas.

A resistência da União Soviética e da China à abertura de suas economias se baseou não apenas nos clássicos argumentos protecionistas, mas também em idéias socialistas distorcidas. O estatismo soviético julgava ser uma alternativa econômica e ideológica ao capitalismo e ao liberalismo, quando era apenas uma estratégia de industrialização protecionista e estatista que durante décadas fechou uma grande parte do mundo ao comércio internacional. Enquanto existiu a União Soviética, e enquanto a China esteve sob Mao Tse-tung, suas economias foram mantidas à margem do capitalismo global. Não é mera coincidência que a palavra "globalização" tenha adquirido predominância depois do colapso da União Soviética e da abertura da China para o mundo e o capitalismo sob Deng Xiaoping. Desde então a globalização tornou-se uma realidade e as guerras para abrir novos mercados perderam sentido. O colapso soviético completou o trabalho da II Guerra em definir a maior parte das fronteiras nacionais.

A configuração do capitalismo global levou séculos e foi marcada não apenas pela mudança tecnológica e o crescimento econômico, mas também pela afirmação de duas instituições básicas e complementares: o Estado-nação e o mercado. Os Estados-nação surgiram na França, Inglaterra, Portugal e Espanha durante o século XVI, na época do mercantilismo e das monarquias absolutas. A revolução liberal contra o excessivo controle do mercado pelo Estado começou com as revoluções políticas, inicialmente na Inglaterra, no século XVII, e no século seguinte nos Estados Unidos e na França, atingindo seu ápice no final do século XVIII, com as revoluções Americana e Francesa. O fato de que revoluções políticas tenham aberto caminho para direitos civis e mercados livres é sintomático da complementaridade entre mercado e Estado. O século XIX foi o período do capitalismo competitivo e do liberalismo, mas ambos terminaram em crise, tal como o mercantilismo havia antes se exaurido. Nesse momento, no entanto, a razão básica para tal foi o descontrole dos mercados, e não seu excessivo controle.

Após a Grande Depressão dos anos 1930, o novo padrão capitalista passa a ser o do *Welfare State* ou do Estado social-democrata. Durante algum tempo há uma controvérsia entre o planejamento econômico e as políticas

econômicas keynesianas, mas estas se mostram mais sensatas e duradouras. Assim como as fases mercantilista e liberal, a fase social-democrata foi marcada pelo contínuo aparecimento de novos Estados-nação e pela afirmação dos antigos. O desenvolvimento econômico propiciado pela revolução capitalista no período liberal ganhou impulso no período social-democrata. Crises cíclicas continuaram a caracterizar o desenvolvimento capitalista, mas deixaram de ter conseqüências econômicas devastadoras. Um ciclo mais intenso manifestou-se em meados dos anos 1970. Dado o crescimento excessivo e distorcido da organização do Estado no período anterior, ocorreu uma nova crise do Estado — uma crise fiscal e uma crise do modo burocrático de administrá-la — e abriu-se espaço para reformas liberais orientadas ao mercado. Ao mesmo tempo, o crescimento dos mercados mundiais em ritmo mais rápido do que o dos PIBs, a ascensão explosiva dos mercados financeiros e, mais amplamente, o surgimento de uma rede cada vez mais forte de relações internacionais — não apenas entre nações, mas também entre indivíduos, empresas, associações e ONGs — levaram à forma atual do capitalismo: a globalização.

Diversas circunstâncias históricas contribuíram para o progresso da globalização: de um lado, a aceleração do progresso técnico, a revolução da informática e a redução dos custos de transporte; de outro, o fim da Guerra Fria, a crescente pressão norte-americana pela liberalização do comércio e a aceitação de que o comércio internacional pode ser — embora não necessariamente — um jogo de ganhar-ganhar. Combinados, esses fatores mudaram o mundo nos últimos 25 anos do século XX, de modo que hoje observamos a predominância efetiva dos mercados globalizados. Comercializar bens, serviços, tecnologia, dinheiro e crédito e fazer investimentos diretos no exterior não representa apenas a única alternativa, mas a que realmente importa. Todos os tipos de regras internacionais protegem os mercados, tornando-os abertos e cada vez mais seguros quanto à garantia dos direitos de propriedade. Apenas os mercados de trabalho ainda não se tornaram globalizados, embora os fortes fluxos migratórios em direção aos países ricos apontem nessa direção, e apenas os mercados financeiros continuam basicamente inseguros, não porque os direitos de propriedade não sejam aí garantidos, mas porque esses mercados permanecem insuficientemente regulados.

Globalização é um conjunto de relações econômicas, instituições e ideologias controladas principalmente por países ricos. É diferente de "globalismo". Globalização é um fato econômico e tecnológico com conseqüências políticas, é o nome do capitalismo do nosso tempo, enquanto "globalismo" é apenas uma dessas conseqüências políticas: uma ideologia que afirma, em primeiro lugar, que existe hoje uma comunidade internacional independente dos Estados-nação, formada por empresas e pessoas internacionalizadas e, em segundo lugar, que os Estados-nação perderam autonomia para definir suas políticas nacionais e não têm alternativa senão seguir as regras e restrições impostas pelo mercado globalizado. Embora exista alguma verdade na segunda afirmativa, os Estados nacionais continuam poderosos e conservam um importante grau de independência na definição de suas políticas. Contrariando certas perspectivas ingênuas, as democracias desen-

volvidas não seguem um único modelo econômico, pois além do modelo norte-americano há pelo menos três outros: o japonês, o renano (da Alemanha e da França) e o escandinavo.

A crise endógena do Estado e a globalização, que implicaram uma redução relativa na autonomia dos Estados-nação em definir suas políticas, levaram os analistas ultraliberais a prever ou pregar a redução do Estado a um mínimo. Tolice. Mercados fortes precisam de um Estado forte. O equilíbrio entre a organização do Estado e a coordenação do mercado pode obedecer a um padrão cíclico⁵, mas não é difícil verificar que os países com mercados mais livres e ativos são também aqueles com organizações e instituições de Estado mais eficazes. Desde meados dos anos 1990, quando a onda ideológica ultraliberal perdeu impulso, essa verdade começou a se tornar perceptível, e depois do 11 de Setembro ganhou plena saliência. Nos Estados Unidos, onde a vaga ultraliberal havia sido mais forte, tal mudança foi mais evidente: a confiança no governo, que estava decaindo desde os anos 1960, voltou com força total — é em tempos de crise que as pessoas se lembram de como o governo é importante⁶. A triste faceta desse processo é que ali, sob o argumento de combater o terrorismo, foram eliminados sumariamente alguns direitos civis. *The Economist*, revendo atos da administração Bush como a prisão em segredo de mais de seiscentos estrangeiros, a suspensão do direito de sigilo entre advogado e cliente, a caracterização racial, o aumento dos poderes de vigilância governamental e o julgamento por tribunais militares especiais, reconheceu que essas decisões eram "perturbadoras", mas não caracterizariam exatamente uma "ditadura"⁷. De fato, não podemos falar de ditadura, mas é certo que essas medidas ameaçam a liberdade. Desde os "pais fundadores", os norte-americanos sempre desempenharam um papel importante na luta pelos direitos civis, que teve como último episódio relevante o empenho do presidente Carter pelos direitos humanos.

Assim como há um equilíbrio necessário, mas sempre mutante, entre intervenção do Estado e alocação dos recursos econômicos pelo mercado, também é preciso um equilíbrio entre direitos civis e segurança nacional. No entanto, como bem sabemos na América Latina, onde os regimes militares prosperaram desde os anos 1960 até meados da década de 80, o primeiro argumento que o autoritarismo usa para justificar as limitações aos direitos civis e políticos é o da segurança nacional. Os eventos de 11 de setembro, portanto, tiveram o efeito positivo de nos fazer lembrar da importância do governo e da boa governança, mas representaram um perigoso passo atrás na afirmação dos direitos civis. Acredito que se trate de um problema transitório, e que a tradição de proteger os direitos civis e a democracia *acabará* prevalecendo, mas é evidente que, assim como é importante lutar contra o terrorismo internacional, será necessário lutar pelos direitos civis.

Entre as reformas orientadas para o mercado desde os anos 1980, as de maior sucesso foram capazes não só de liberalizar os mercados mas também de aumentar a capacidade do governo. Nos países desenvolvidos, essa foi a norma. Na Inglaterra, por exemplo, as reformas de Thatcher não enfraqueceram o Estado: ao contrário, fortaleceram-no. Já nos países em desenvolvi-

(5) Desenvolvi esse ponto em Bresser-Pereira, Luiz Carlos. "Economic reforms and cycles of state intervention". *World Development*, vol. 21, nº 8, agosto de 1993, pp. 1.337-1.353.

(6) De acordo com pesquisas de opinião pública, nos anos 1960 a confiança no governo (medida por perguntas como "Você acredita que o governo fará o que está certo?") estava acima de 60%, caiu para menos de 20% nos anos 1990 e depois do 11 de Setembro voltou aos níveis dos anos 1960 (cf. *The Economist*, 08/01/2002, com base em dados da Universidade de Michigan e do Gallup).

(7) Idem.

mento isso nem sempre ocorreu. A Argentina, por exemplo, seguiu ou tentou seguir todas as orientações provenientes de Washington e Nova York, e mesmo assim acabou em desastre. Ali a privatização foi caótica e ruínosa, mas podemos dizer que se tratou de um problema de implementação, e não de concepção. No caso da política macroeconômica, no entanto, essa desculpa não se aplica. Diante de uma moeda obviamente sobrevalorizada, o ajuste fiscal, que era extremamente necessário, mostrou-se inviável, porque os cortes de gastos não foram acompanhados de crescimento do PIB e aumento das receitas, na medida em que os homens de negócios não mostraram confiança em investir e os trabalhadores assalariados em consumir. O FMI exigiu o ajuste fiscal, mas aceitou a sobrevalorização da moeda. Resumindo, reformas e ajuste fiscal foram mal planejados e se somaram a políticas macroeconômicas incompetentes: enfraqueceram o Estado argentino, ao invés de fortalecê-lo, e levaram o país a uma grave crise econômica e política no final de 2001.

A crise da Argentina atingiu o ápice logo após o 11 de Setembro e chamou a atenção para a necessidade de organizações estatais mais fortes, sólidas do ponto de vista fiscal e administrativamente competentes em tempos de globalização. Os Estados-nação continuam sendo a unidade política básica, em que se garantem os interesses coletivos e a cidadania. A globalização os torna interdependentes, e não mais fracos. Uma globalização organizada ou segura exige um Estado democrático, liberal, social e republicano. Os ideais republicanos, liberais, democráticos e socialistas foram historicamente conflitantes, mas isso não significa que o sejam intrinsecamente — ao contrário, são valores que podem conviver e se somar. Um Estado *liberal* forte é um sistema político que protege a liberdade e os direitos de propriedade e respeita todos os sexos, raças e culturas; um Estado *democrático* forte é o sistema de governo que garante um governo representativo e legítimo; Estado *social-democrata* forte é aquele que busca o pleno emprego e a igualdade de oportunidades e garante os direitos sociais; um Estado *republicano* forte possui dirigentes com espírito republicano e logra proteger os direitos republicanos, de modo que defende o meio ambiente e o patrimônio econômico público contra a corrupção e a busca de rendas monopolistas (*rent-seeking*)⁸.

A globalização não vem para dismantelar os Estados-nação e as respectivas organizações estatais: apenas torna os mercados e o capitalismo presentes em toda parte e exige que tais mercados sejam regulamentados em âmbito internacional. Assim, apenas com o apoio de Estados-nação fortes e democráticos — e não às custas de seu poder — será possível alcançar um Estado de direito internacional.

O terrorismo floresce em Estados fracos e frustrados

O episódio de 11 de setembro ocorreu num contexto mundial já globalizado, mas em que muitos Estados-nação continuam fracos e subdesen-

(8) Sobre o conceito de direitos republicanos, ver Bresser-Pereira, Luiz Carlos. "Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos". *Revista de Filosofia Política* (nova série). Porto Alegre: Departamento de Filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vol. 1, 1997, pp. 99-144.

volvidos. Os países em que emergem o fundamentalismo e o terrorismo são aqueles onde a modernização se frustrou: sua sociedade civil é inexistente; suas elites, vorazes; seus governos representam apenas essas elites. Entre tais países há aqueles que nunca experimentaram um verdadeiro desenvolvimento econômico e uma revolução capitalista e aqueles que tentaram se desenvolver e modernizar mas fracassaram. Os primeiros, entre os quais muitos dos países subsaarianos, continuam fora do processo de globalização; seus Estados são fracos e sua população é incapaz de protestar. Nos últimos, muitos deles no Oriente Médio e islâmicos, o fundamentalismo e o terrorismo medram sobretudo em virtude da frustração de seu povo com as tentativas fracassadas de modernização dos últimos cinquenta anos. O único país da região que conseguiu se modernizar foi a Turquia. O Irã, que possui uma longa tradição cultural, estava se aproximando da modernização nos anos 1960 e 70, mas suas elites eram corruptas e abriu-se espaço para o fundamentalismo (agora, o Irã vai redescobrir seu próprio caminho em direção a uma sociedade secular). Cada um dos demais países apresenta situação diferente, mas a ameaça do fundamentalismo é maior naqueles onde sobressai a frustração com a modernização e a afirmação nacional. Como afirma Habermas, "apesar de sua linguagem religiosa, o fundamentalismo é um fenômeno exclusivamente moderno e, portanto, não é apenas um problema dos outros"⁹.

A ausência de um povo educado e de uma sociedade civil ativa que controle as elites está na base do problema, mas é precisamente assim que são definidas as sociedades pré-capitalistas. Para realizar a acumulação original ou primitiva de capital e ter sucesso na revolução nacional e capitalista, elas necessitam de elites comerciais e políticas ilustradas que apenas por acaso poderiam ter. Os países desenvolvidos julgaram que o Banco Mundial e o FMI, armados de conhecimento superior e capacidade financeira, seriam capazes de exigir ação das elites locais e controlar seu desempenho, mas eles fracassaram na maior parte dos casos, sobretudo porque não conseguem compreender as condições econômicas e políticas específicas de cada país. Desde meados dos anos 1980, porém, os países em desenvolvimento vêm adotando duas posições corretas: pressionar os países mais pobres a investir em educação e a adotar regimes políticos democráticos. Com tais políticas, estão fortalecendo a capacidade de governo das elites locais, tornando-as mais responsáveis diante de seu próprio povo.

É bastante claro que os países excluídos do crescimento econômico são também os excluídos da globalização. Como argumenta Clive Crook, a globalização, "longe de ser a maior causa de pobreza, é apenas a cura possível"¹⁰. Em outras palavras, apenas os países que participam da globalização e adotam as novas tecnologias e instituições por ela exigidas terão condições para o crescimento econômico. No entanto, o problema que ficou evidente depois do 11 de Setembro é que a população dos países que não conseguem fazer isso está cada vez mais inquieta. Tais países não são capazes de participar dos mercados globalizados, ou quando participam, fazem-no em condições tão desvantajosas que não conseguem obter nenhum crescimento real

(9) Habermas, Jürgen. "Fé e conhecimento". *Folha de S. Paulo*, "mais!", 06/01/2002, p. 5.

(10) Crook, Clive. "Globalization and its critics". *The Economist*, 27/09/2001, p. 2.

(11) Rodrik, Dani. *The new global economy and developing countries: making openness work* Washington DC/Baltimore: Overseas Development Council/John Hopkins University Press, 1999.

ou nos padrões de vida. Dany Rodrik mostrou, mediante análise de regressão, que os países pobres não estão lucrando com o comércio internacional¹¹. Mas não se deve confundir comércio internacional com livre-comércio: o comércio internacional pode privilegiar bens manufaturados sobre os bens primários, e a produção local nos países pobres pode ser organizada de tal modo que os benefícios do comércio internacional remunerem apenas uma pequena elite ou os interesses externos.

Assim, a luta contra o terrorismo e os fundamentalismos envolve maiores esforços da comunidade internacional para ajudar os países cuja modernização foi frustrada por elites corruptas. Tal ajuda só terá sucesso porém se permitir que a população e as elites desses países protejam seus interesses nacionais e resolvam seus próprios problemas, em vez de lhes impor políticas de modernização inadequadas às suas necessidades. Quanto aos países pobres subsaarianos, a ameaça que deles provém não reside no terrorismo, mas nas doenças infecciosas. Em um mundo globalizado, onde os vírus viajam com a mesma rapidez que os homens, os países ricos e intermediários não podem ignorar esse fato: se antes não foram capazes de agir em nome da solidariedade, agora terão de fazê-lo por interesse próprio¹². Há alguns anos os países ricos vêm discutindo as condições para o alívio da dívida desses países, e é hora de acelerar esse processo: se antes os empréstimos foram em grande parte capturados por elites locais corruptas, a responsabilidade por esse delito não terá sido apenas dos transgressores, mas também dos tecnocratas internacionais e sua estratégia de crescimento baseada em empréstimos externos.

(12) Recentemente, um professor de saúde pública da Universidade da Califórnia, num artigo cujo título é auto-explicativo — "Por que devemos alimentar as mãos que podem nos morder" (Diamond, Jared. "Why we must feed the hands that can bite us". *Washington Post*, 13/01/2002) —, enfatizou o interesse do povo norte-americano em ajudar os países pobres. A globalização aproximou as pessoas não apenas econômica e culturalmente, mas também em termos de saúde.

Por uma globalização política, com solidariedade e controles justos

A ordem internacional exigida pelos mercados globalizados requer que os Estados Unidos sejam fortes e que haja uma estreita associação econômica e militar entre os países desenvolvidos, como no G-7 e na Otan, mas isso não é suficiente. Pode ser útil envolver os países intermediários, por meio, por exemplo, do G-20 ou de um Conselho de Segurança das Nações Unidas ampliado, mas ainda assim não é o bastante. Criar estratégias para reduzir a pobreza e limitar a corrupção das elites em países que estão começando sua modernização ou suas revoluções capitalistas é tarefa essencial para instituições internacionais renovadas, mas trata-se sobretudo de fazer que os países líderes compreendam as novas características e exigências da emergente Política da Globalização.

Podemos comparar o novo desafio para os países do mundo todo no século XXI com aquele enfrentado pelos Estados-nação que surgiam a partir da ordem feudal. Para possibilitar o estabelecimento de mercados internos, impunha-se ao rei, associado à burguesia, e posteriormente aos políticos e sociedades civis emergentes estabelecer a ordem e a segurança dentro das fronteiras nacionais. No entanto as sociedades compreenderam, lenta mas

inevitavelmente, que a ordem não poderia se basear apenas na força, mas também no Estado de direito e na afirmação gradual dos direitos civis, políticos, sociais e finalmente republicanos. Também perceberam que tais objetivos implicavam a participação das elites e, mais tarde, do povo nos assuntos políticos: envolviam argumentação, desenvolvimento de ideologias seculares e debate público, e exigiam, além de competição, algum grau de cooperação e solidariedade.

Em suma, a consecução da ordem social implicava a *política* — no sentido nobre com que Aristóteles e, modernamente, Hannah Arendt conceberam o termo. Os Estados-nação podem nascer da violência, da guerra e da revolução, mas sua única alternativa é tornar-se políticos, construir um sistema de governo, cultivar algum grau de solidariedade e respeito mútuo entre seus membros. Direitos civis, políticos e sociais foram o resultado de exigências bem-sucedidas vindas de baixo, mas também responderam a necessidades intrínsecas da nova ordem social e econômica que estava se formando. Hannah Arendt observa que "as duas famosas definições do homem por Aristóteles, de que ele é um ser político e um ser dotado de fala, complementam-se uma à outra", e conclui:

*O importante aqui é que a violência em si é incapaz de fala, e não apenas que a fala é impotente quando confrontada com a violência. Em razão dessa incapacidade de fala, a teoria política tem pouco a dizer sobre o fenômeno da violência [...]. Na medida em que a violência desempenha um papel predominante em guerras e revoluções, ambas ocorrem, a rigor, fora do âmbito político, apesar de seu enorme papel na história registrada*¹³.

(13) Arendt, Hannah. *On revolution*. 2ª ed. Nova York: The Viking Press, 1963, p. 19.

A política era central na *pólis* grega e na república romana, onde a fala e os argumentos eram fundamentais. Mas aqueles eram tempos excepcionais, num mundo pré-capitalista dominado antes pela violência e a guerra do que pela política. Com o aparecimento dos Estados-nação modernos, a política foi ganhando espaço entre seus membros, que ao mesmo tempo se transformavam em cidadãos. Mediante discussões e persuasão, os cidadãos estabeleceram métodos para decidir sobre a ação coletiva, regulamentar as eleições e a representação, estabelecer objetivos comuns, definir direitos e obrigações, fazer acordos e compromissos. Assim, a política tornava-se uma alternativa à força bruta, e a violência perdeu terreno — a não ser que consideremos o uso do dinheiro em campanhas políticas uma forma de violência, mas com esse dinheiro os ricos tentavam persuadir os pobres: já não se tratava de ameaçá-los.

No campo internacional, a primeira manifestação da política foi a diplomacia: as negociações passaram a preceder as guerras, e em certos casos as evitaram. Contudo, diplomacia e política são coisas diferentes. Na diplomacia clássica, a principal via para solucionar questões não é a persuasão,

mas a ameaça de violência. Era esse o princípio a que obedecia a ordem internacional estabelecida pelo tratado de Vestfália — a Diplomacia do Equilíbrio de Poderes. Mas essa ordem já estava em declínio desde o final da II Guerra Mundial, e agora, no mundo globalizado, o desafio posto aos países é semelhante àquele que os Estados-nação enfrentaram em seu processo de consolidação: alcançar a ordem e a segurança, não internas, mas globais. Para atingir tais objetivos, a diplomacia está se transformando em política. A moderna diplomacia, que é essencialmente uma diplomacia econômica, já é uma forma de política; e vai se tornando cada vez mais importante uma diplomacia estritamente política, com instituições políticas em âmbito internacional. No século XX, o primeiro grande passo foi a criação das Nações Unidas. Agora, a ONU e as novas instituições políticas internacionais relacionadas, como o Tribunal Penal Internacional, bem como os vários acordos internacionais, seja para proteção dos direitos humanos ou do meio ambiente, seja para combate às drogas e ao crime internacional, serão reforçados.

O grande desafio internacional de hoje é transformar a globalização na Política da Globalização, é garantir um *status* político à economia globalizada, já que a globalização *per se* não é uma ordem internacional. À medida que ganharem força e representatividade as instituições políticas internacionais que acabamos de mencionar, além das instituições econômicas como OMC e FMI, a globalização deixará de ser a manifestação de mercados globalizados selvagens para se tornar a maneira civilizada e política com que os Estados-nação e os indivíduos se relacionarão no campo internacional.

Como ocorrera com os Estados-nação, à medida que as instituições internacionais se fortalecem a cooperação internacional deixa de ser um *slogan* e começa a ser construído um certo grau de solidariedade — uma solidariedade que podemos explicar como a manifestação da inclinação altruística que contrabalança o interesse próprio em cada um de nós ou como o "interesse próprio bem-compreendido" de Tocqueville. No momento em que a economia globalizada tende a se transformar numa sociedade globalizada, torna-se necessário um certo grau de solidariedade. Quando há uma sociedade globalizada, há inimigos globais a serem combatidos — como o fundamentalismo, o terrorismo, o tráfico de drogas —, e uma sociedade globalizada só será capaz de combatê-los se for capaz de desenvolver algum grau de solidariedade e, portanto, de ação coletiva. O interesse próprio e a competição continuarão dominando, mas a cooperação e a solidariedade necessariamente ganharão espaço.

Os países ricos têm agora um interesse próprio bem-compreendido em demonstrar solidariedade para com os mais pobres. A solidariedade já existe entre os países ricos: eles podem competir economicamente entre si, mas sabem que fazem parte do mesmo jogo e, assim, constroem redes de solidariedade entre si, suas empresas e seus cidadãos. À medida que os países em desenvolvimento completarem suas revoluções capitalistas, alcancem um nível intermediário de desenvolvimento e se tornem democráticos, serão admitidos nesse clube como membros de categoria secundária. O problema ocorre com os países em desenvolvimento em que a modernização foi

frustrada e com os países muito pobres. São estes os que precisam de mais solidariedade, mas são os que recebem menos. É mais difícil ser solidário com aqueles que são diferentes. Nos países ricos, a imigração em massa tornou o problema multicultural uma de suas questões políticas centrais. No nível internacional, os países ricos muitas vezes vêem os países pobres e frustrados como uma ameaça, e quando tentam mostrar sua solidariedade, ela muitas vezes assume a forma de ajuda caritativa aliada a traumáticas condições "civilizadoras".

Não há uma solução fácil para esse problema. As instituições internacionais criadas para promover o crescimento, como o Banco Mundial, tiveram mais sucesso com os países intermediários do que com os países pobres e frustrados. Nesse sentido, bons resultados dependem muito mais da capacidade das autoridades e dos homens de negócios locais em fazer bom uso dos recursos concedidos sob a forma de ajuda ou financiamento do que das condicionalidades impostas pelos tecnocratas internacionais. No caso da África subsaariana, por exemplo, a decisão do Banco Mundial, no início dos anos 1970, de basear a estratégia de desenvolvimento para os países da região no financiamento internacional acabou se mostrando um grande erro. As elites corruptas locais dilapidaram os recursos de tal forma que trinta anos mais tarde a renda *per capita* desses países continuava mais ou menos a mesma e havia uma grande dívida externa a ser paga.

O aumento do grau solidariedade no mundo globalizado ocorre não apenas porque tal comportamento corresponde ao interesse próprio dos países ricos. Também é necessário levar em conta os valores morais de seus cidadãos, cuja expressão concreta está nas ONGs e movimentos sociais internacionais, e as necessidades dos países pobres. Esses dois fatores estão levando ao surgimento de uma sociedade civil e de uma cidadania globalizadas, o que pode ser observado desde a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, com a qual se tornou claro que homens e mulheres têm direito a ter direitos. A globalização está acelerando esse processo: a possibilidade concreta de uma cidadania e uma sociedade civil globalizadas é parte da dinâmica global¹⁴.

A globalização é um fenômeno tecnológico e econômico que promove a capacidade das sociedades de aumentar a produtividade e gerar riqueza, na medida em que permite o avanço da divisão internacional do trabalho e a realização da lei das vantagens comparativas de Ricardo. No entanto, os mercados, quando descontrolados ou regulamentados de modo viciado, tanto podem ser cegos e injustos na distribuição da renda e da riqueza como eficientes na alocação de fatores de produção e na promoção do crescimento econômico. A globalização tornou interdependentes todos os países. Antes, enormes e crescentes desigualdades entre as nações eram um desafio moral para os países desenvolvidos e o principal problema enfrentado pelos países em desenvolvimento: agora são um desafio para todos. As desigualdades são perigosas, mas o aumento das desigualdades é ainda mais perigoso, tal como nos sugere o "efeito túnel" de Hirschman¹⁵. A globalização envolve a abertura de mercados e o aumento dos níveis de produtividade e riqueza,

(14) Sobre o surgimento de uma cidadania globalizada, ver a pesquisa de Cristina Vargas (*Ciudadanías globales y sociedades civiles globales — pistas para el análisis*. Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 2001) a partir de trabalhos de Manuel Castells, Anthony Giddens, Boaventura de Sousa Santos, David Held e Yuval Davis.

(15) Os motoristas ficam frustrados quando enfrentam um congestionamento em um túnel, mas os motoristas de uma das faixas ficarão muito mais frustrados se a outra faixa começar a andar.

mas também o aumento das desigualdades, quando os pobres e os fracos não conseguem aproveitar as oportunidades que a globalização oferece. Sabemos bem que os mercados são eficientes mas cegos.

Assim como acontece nos mercados internos, a globalização exige controle, exige o estabelecimento de um sistema jurídico, mas esse sistema só será efetivo se for minimamente justo. A liberalização do mercado representou um grande avanço para os países em desenvolvimento, onde as estratégias de substituição das importações deixaram de fazer sentido. O mesmo não acontece porém em relação aos países que tiveram sua modernização frustrada e aos países pobres. Eles estão longe de ter completado suas revoluções capitalistas e não contam com uma moderna classe de empresários nem com uma classe média profissional competente. Sua inserção no processo de globalização muitas vezes envolve riscos econômicos. Os grupos ou regiões incapazes de se modernizar estão destinados não apenas a manter sua situação atual, mas também a perder renda e prestígio social.

No processo de reforma, os países ricos estabeleceram as prioridades de acordo com seus interesses. A abertura dos mercados financeiros e a proteção total dos direitos de propriedade intelectual, por exemplo, ocorreram num momento em que muitos países ainda não estavam preparados para tais reformas. Com poucas exceções, as oportunidades oferecidas pelos mercados globalizados internacionais agiram contra os países em desenvolvimento, e não em seu favor. Nos anos 1970, pela primeira vez esses países tomaram a iniciativa nos assuntos econômicos internacionais, envolvendo-se em um esforço, embora fracassado, para construir uma nova ordem internacional baseada nas preferências comerciais. No entanto, tiveram repentino acesso a grandes quantias de crédito privado internacional, ficaram altamente endividados e desde então suas taxas de crescimento reduziram-se substancialmente, enquanto perdiam a precária dianteira que haviam conseguido no campo internacional. Desde o fim da II Guerra, a maior parte dos países em desenvolvimento havia se engajado em uma estratégia de substituição das importações conduzida pelo Estado. Esses países (com a clássica exceção dos Tigres Asiáticos, que conseguiram alterar na hora certa seu crescimento baseado na exportação) expandiram-se rápido demais com base na intervenção do Estado, gerando sérias distorções em suas economias e no seu aparelho estatal. A crise da dívida externa e a crise fiscal do Estado tornaram evidente sua fragilidade econômica.

A iniciativa era agora norte-americana, e os instrumentos, o Banco Mundial e o FMI. Desde o Plano Baker, em 1985, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado tornaram-se o novo princípio condutor interno, enquanto em âmbito internacional os Estados Unidos avançaram com a Rodada Uruguai e a criação da OMC a partir do Gatt e com seus importantes dispositivos relacionados aos direitos de propriedade e à proteção dos investimentos diretos. Todas essas políticas estavam na direção correta. Em cada país elas respondiam à demanda por reformas extremamente necessárias, e internacionalmente apontavam para a criação de mercados globalizados, que em princípio são do interesse de todos. No entanto, é amplamente

aceito hoje em dia que os acordos da Rodada Uruguaí beneficiaram mais os países ricos do que seus colegas pobres, que a liberalização financeira aconteceu cedo demais e com excessiva amplitude, provocando repetidas crises financeiras e diminuindo as taxas de crescimento econômico, e que os acordos sobre direitos de propriedade também beneficiaram mais os países desenvolvidos do que os países em desenvolvimento.

Esses fatos, aliados à incapacidade da maior parte dos países pobres e em desenvolvimento de aproveitar as oportunidades oferecidas pela globalização, levaram ao aumento das diferenças nos índices de crescimento *per capita* entre os países ricos e pobres. No limite, acabaram apenas em modernização frustrada. Por outro lado, a aceleração do progresso técnico aumentou a demanda por mão-de-obra qualificada, reduzindo a demanda pela não-qualificada e levando a uma maior concentração de renda dentro de cada país. A crítica de que a globalização contemporânea está excluindo grandes parcelas do mundo dos benefícios do crescimento provém desses fatores. O descontentamento com a globalização tem lugar não apenas nos grupos de esquerda nos países desenvolvidos, mas também em consideráveis segmentos sociais nos países em desenvolvimento. O Fórum Social de Porto Alegre, que se reuniu pela terceira vez em janeiro de 2003, é uma séria expressão de tais preocupações.

Os patrocinadores da globalização estão certos quando observam que a pior coisa que pode acontecer a um país é ser incapaz de participar. Os países em desenvolvimento, como o Brasil, já estão competindo na arena internacional, e o desafio do crescimento depende de sua capacidade de avançar com a democratização, para que o debate público possa reduzir os erros de política que seus governos estariam inclinados a fazer. Um controle justo dos mercados globalizados é importante para eles, mas mais importante é sua capacidade de pensar com independência e tomar as decisões necessárias — não forçosamente aquelas recomendadas pelas organizações internacionais. A situação dos países pobres e dos que tiveram a modernização frustrada, no entanto, é diferente. Um desafio central enfrentado pelos países ricos e pelas instituições internacionais a fim de atingir a segurança global é desenvolver iniciativas de solidariedade que criem condições para que tais países participem e aproveitem dos mercados globalizados.

A difícil transição para a Política da Globalização

Se a nova ordem global que está surgindo é uma ordem política, cujos princípios condutores são o argumento e a persuasão e não a guerra e a ameaça de guerra, se tende a se basear no Estado de direito e na competição mitigada pela solidariedade, como podemos entender que a resposta imediata ao ataque de 11 de setembro tenha sido a guerra?

O fato é que a nação hegemônica entendeu esse ataque literalmente como um ato de guerra, comparou-o com o ataque a Pearl Harbor e decidiu

responder à guerra com guerra. Diferentemente de outras guerras regionais em que os Estados Unidos estiveram envolvidos, nesse caso a Guerra Fria não estava por trás, e durante alguns dias o problema foi saber quem era o inimigo. A imprensa e o governo norte-americanos imediatamente o definiram como o terrorismo internacional, mas sabiam que esse objeto é um agente difuso demais para ser singularizado como inimigo. Definir como inimigos todos os países que acolhem o terrorismo também foi uma definição ampla demais, e haveria que incluir entre eles alguns amigos tradicionais, como a Arábia Saudita. Então o Afeganistão se mostrou perfeito para assumir o papel de inimigo, na medida em que o grupo fundamentalista que ali estava no poder se confundia com a maior organização terrorista paramilitar no mundo.

O Taliban e a Al-Qaeda foram vencidos, mas estamos longe de poder dizer que os terroristas em geral estão derrotados, porque nenhuma guerra jamais derrotará esse tipo de mal. Quando Estados-nação civilizados decidem combater o terror não-civilizado com a guerra, o perigo é que eles também se tornem não-civilizados. Escrevendo sobre as conseqüências dos acontecimentos de 11 de setembro, Habermas fala de um "choque mortal e sem palavras de mundos que, além do terror e da violência muda dos mísseis, precisam desenvolver uma linguagem comum"¹⁶. O monstruoso ataque ao povo norte-americano provocou manifestações de solidariedade do mundo civilizado porque todos se sentiram ameaçados. A curto prazo, levou a uma guerra punitiva, mas sua conseqüência principal sobre a nação hegemônica será fazê-la reexaminar radicalmente sua política internacional. O governo e as elites norte-americanos ainda não foram capazes de fazer esse reexame, mas acabarão por fazê-lo. O objetivo será aumentar a segurança norte-americana e internacional reduzindo o ódio. Como começa a ser gradualmente reconhecido, ações retaliatórias generalizadas contra países árabes inamistosos e a manutenção de uma política de guerra fria dividindo o mundo artificialmente entre amigos e inimigos só agravarão a atual insegurança. Agora os inimigos óbvios são os grupos terroristas. Movidas pelo ódio, suas ações não são racionais — não há sinal da utilização de meios adequados para alcançar objetivos específicos. Em contraste com os governos dos Estados-nação, os líderes terroristas não temem a ampla retaliação: podem até desejá-la, uma vez que isso só engendrará mais ódio.

Por que o ódio se tornou tão intenso e tão fortemente orientado para os Estados Unidos? Tão-somente porque são o país hegemônico do mundo? Embora muitos sejam tentados por essa explicação, tenho certeza de que ela está errada¹⁷. Os Estados Unidos podem não ser o "poder hegemônico benevolente"¹⁸ que gostam de se considerar, mas são o primeiro país democrático na história da humanidade a se tornar hegemônico, e portanto sempre existirá algum grau de antiamericanismo em toda parte, mesmo nos países mais amigos dos Estados Unidos. Esse sentimento não deve, no entanto, ser confundido com o profundo ódio que gerou os atos terroristas de 11 de setembro. Estará o ódio relacionado à religião islâmica? Não creio: muitos outros povos além dos árabes são muçulmanos (chegam a 1,3 bilhão) e somente no Oriente Médio os fundamentalistas guardam tanto ódio. Será

(16) Habermas, op. cit., p. 5.

(17) Paul Kennedy, por exemplo, defendeu essa explicação em um artigo publicado imediatamente depois dos atentados: "The attack shows the vulnerability of the American giant". *O Estado de S.Paulo*, 16/09/2001.

(18) Essa expressão é atribuída a Larry Summers, ex-secretário do Tesouro dos Estados Unidos.

porque a globalização está provocando aumento da desigualdade econômica? Isso pode fazer um pouco mais de sentido, mas há muitos outros povos pobres no mundo além dos do Oriente Médio que não demonstram tanto ódio. Será porque a política internacional norte-americana foi incapaz de reconhecer que a Guerra Fria acabou e continua a agir de modo parcial em relação aos países que considera amigos, particularmente Israel? Essa hipótese não esgota a questão, mas acredito que aponta o seu elemento básico.

Mais amplamente, a resposta para tal questão está diretamente ligada ao argumento central deste ensaio. Acredito que seja hora de passar da Diplomacia do Equilíbrio de Poderes à Política da Globalização, de uma ordem internacional na qual os participantes se dividem entre amigos e inimigos para uma ordem em que competem entre si ao mesmo tempo que têm alguma voz nas instituições políticas internacionais. O isolacionismo está definitivamente morto. Os acontecimentos de 11 de setembro tiveram o efeito de esclarecer para os norte-americanos a razão pela qual eles precisam se engajar com o resto do mundo de modo sustentado. Defender uma política isolacionista é tão irrealista quanto esperar que o país não intervenha em conflitos regionais. Assim, se os Estados Unidos são o país hegemônico todopoderoso do mundo, se não mais enfrentam países inimigos, mas terroristas inimigos, sua estratégia de limitar o terrorismo e garantir a segurança nacional e internacional deveria mudar: em vez de se alinharem com os amigos contra os inimigos, o que era racional no tempo da Guerra Fria, deveriam adotar a política de agir como um árbitro imparcial em conflitos regionais.

O governo norte-americano compreendeu essa nova realidade quando interveio na ex-Iugoslávia. Em sua ação conjunta com a Otan, não favoreceu bósnios, sérvios ou croatas; agiu em favor da paz. Se muitos ficaram desgostosos com a ação norte-americana, no final a maior parte da população da região acabou manifestando sentimentos simpáticos em relação aos Estados Unidos. No caso do Estado de Israel, parecia inicialmente que havia uma mudança na política norte-americana, de modo que não atenderia a seu interesse nacional apenas alinhar-se com um lado. Mas à medida que os "falcões" fizeram prevalecer suas posições no governo americano, tornou-se dominante a idéia equivocada de que o combate ao terrorismo palestino faz parte do combate ao terrorismo internacional. Os Estados Unidos precisam garantir a segurança de Israel, mas agora a paz na região é essencial. No momento, o que observamos da parte de Israel e dos grupos terroristas palestinos é apenas radicalização, mas a lógica da nova ordem internacional que está surgindo nos diz que os Estados Unidos terão um papel importante para a paz na região e que acabarão desempenhando seu papel necessário, que é o de adotar uma atitude imparcial em relação às partes. Essa mudança de política eliminará uma importante fonte de ódio.

Os Estados Unidos continuarão a ser o país hegemônico por muito tempo, mas terão de limitar suas políticas unilaterais e jogar de acordo com as regras internacionais que estão ativamente ajudando a construir. Antes de 11 de setembro rejeitaram o Protocolo de Quioto, negaram apoio ao Tribunal Penal Internacional e se opuseram à ação conjunta contra os paraísos fiscais,

mas agora começam lentamente a rever tais políticas. As mudanças levarão tempo, encontrarão oposição e exigirão debate, pois interesses e ideologias continuarão a desempenhar seus papéis clássicos. No entanto, uma nova compreensão do impacto de tais questões sobre os interesses nacionais deverá levar a novas resoluções. Duas mudanças importantes já são evidentes: o apoio do país à ONU é menos ambíguo e acabou a política de alinhamento automático com Israel. A Europa, por sua vez, terá de mudar também. Ela possui uma sociedade interna mais equilibrada, mas os problemas multiculturais oriundos da imigração terão de encontrar uma solução mais razoável. Também seu protecionismo, particularmente no setor da agricultura, terá de ser amenizado. Com relação a esse último aspecto, a mudança já está em curso, como pudemos ver nos encontros da OMC no Catar em 2001.

Conclusão

Embora a competição dos mercados seja central num mundo globalizado, deve ser contrabalançada por cooperação e solidariedade. Mas o que temos visto, em vez de uma solidariedade global, é ódio global. Precisamos de medidas consistentes para neutralizar essa tendência. Um mundo democrático exige segurança internacional, e os Estados Unidos podem contar com as outras nações democráticas para garanti-la. A curto prazo, a questão é como punir as organizações terroristas, e a médio prazo, como definir uma política de arbitragem internacional para os Estados Unidos. Em ambas as circunstâncias o desafio será a redução do ódio e o estabelecimento de relações civilizadas entre todos. Esse desafio e os esforços para enfrentá-lo não são novos, mas os acontecimentos de 11 de setembro mostraram que precisam ser trabalhados de modo mais consistente.

Uma nova ordem internacional está surgindo como resposta às novas realidades, prenunciando que a antiga Diplomacia do Equilíbrio de Poderes será substituída por uma Política da Globalização, em que as grandes nações não mais se verão como inimigos, mas como competidores. Esse novo jogo pode se transformar em um jogo de ganhar-ganhar se as instituições políticas internacionais amenizarem as ações cegas do mercado, se a competição for mitigada pela solidariedade e se os países mais importantes do mundo, por meio da ONU, desempenharem o papel de árbitros neutros em conflitos regionais.

Nessa nova ordem internacional, os Estados-nação continuarão poderosos e mais autônomos do que sugere a ideologia globalista. No entanto, a fim de obter segurança nos mercados globalizados, eles terão de cooperar e aceitar que se tornarão mais interdependentes em termos econômicos e políticos. A transição da ameaça de guerra e da diplomacia para uma política mundial envolverá passos concretos em direção a uma governança mundial. Mercados seguros e equitativos exigem instituições políticas. Mercados e

política são a alternativa à força bruta e à guerra. Os mercados são o reino da competição; a política, a área da ação coletiva. Os mercados aparentemente são auto-regulados, mas exigem controle político. Tomadas de decisão políticas envolvem argumentar e persuadir, bem como firmar compromissos e votar. Enquanto é esperado que os mercados sejam competitivos, a política é essencialmente cooperativa. Ela admite interesses em conflito, mas é impossível sem algum grau de solidariedade. Os acontecimentos de 11 de setembro mostraram que ninguém está seguro sozinho, e abriram definitivamente o espaço para a política internacional.

A combinação intrínseca de mercados e política, de interesse próprio e cooperação, de interesse pelo lucro e responsabilidade republicana pelo bem comum, pelos direitos do cidadão e pelo respeito multicultural está no centro das democracias modernas, seculares, liberais, sociais e republicanas. Pela primeira vez na história da humanidade, a política, e não a força, constituirá o fator mais importante nas relações internacionais. O poderio militar continuará a desempenhar seu papel, mas este será menor. Competição e mercados livres podem propiciar benefícios mútuos, mas é apenas por meio da política que os valores e as instituições internacionais serão criados. É mediante uma moderna diplomacia, agora transformada em política, que o governo internacional emergirá algum dia. Provavelmente não verei esse dia, mas os acontecimentos históricos que analisei neste ensaio me fazem crer que meus filhos e filhas, ou pelo menos meus netos e netas, o verão. O governo global ainda não é uma realidade, mas deixou de ser uma utopia.

Recebido para publicação em
8 de julho de 2002.

Luiz Carlos Bresser-Pereira é
professor da FGV-SP. Publicou
nesta revista "Um novo Estado
para a América Latina" (n° 50).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 65, março 2003
pp. 91-110
