

Tanto a história como a prospectiva das relações transatlânticas devem ser construções analíticas elaboradas a partir da dinâmica dos movimentos das partes envolvidas nessas relações – como, aliás, acontece com todas as relações de índole política, sejam elas de aliança, de indiferença ou de conflito. Mais importante do que a comunidade ou a divergência dos valores são as convergências e as divergências de interesses estabelecidas em função dos movimentos de cada parte e das estratégias que orientam esses movimentos.

Aceitar no seu sentido literal as declarações formais que se centram nos valores pode ser gratificante do ponto de vista das comunidades ideológicas e do sentimentalismo, mas terá reduzido significado concreto para prever o que serão os períodos seguintes ou para interpretar o que realmente foram, e a que conduziram, as linhas registadas na história.

Há, evidentemente, os valores específicos de cada parte, de cada entidade ou de cada agente nesse sistema de relações: nas suas declarações formais, os responsáveis políticos procuram expressar a sua fidelidade a um específico conjunto de valores. Contudo, esses valores não são, independentes das oportunidades e das ameaças que o sistema, o quadro de relações, oferece: nas relações políticas, os valores nunca são absolutos, são relativos ao quadro de oportunidades e de ameaças e, em grande medida, justifica-se considerá-los como valores oportunistas, valores que se expressam de um determinado modo em função do que pode ser a sua tradução em termos de utilidade prática para os grandes agregados sociais que formam a base de apoio às políticas. O formalismo das alianças, ou até mesmo a sua integração numa linha histórica que afirma a comunidade de valores entre os Estados que se encontram ligados pela relação de aliança, não resistem a dinâmicas divergentes entre esses Estados, sobretudo quando essas dinâmicas divergentes não resultam de uma diferenciação ou de uma conflitualidade entre valores, mas sim de evoluções práticas que geram problemas e oportunidades que são divergentes e que, por isso, geram opções políticas distintas nos diversos aliados. O anterior caminho comum, por bem sucedido e por longo que tenha sido, contará pouco quando as perspectivas geradas em cada aliado apontam para a sua crescente divergência de interesses e de caminhos a percorrer no futuro.

A perspectiva escolhida neste texto procura observar esta possibilidade do enfraquecimento de uma relação de aliança por desvalorização do seu contributo para a realização dos interesses de uma das partes. A concretizar-se esta possibilidade, isso constituiria uma ruptura relevante nas linhas de continuidade e de possibilidade definidas historicamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, onde a relação de aliança entre os Estados Unidos da América e os Estados da Europa Ocidental formou um bloco estruturante da ordem mundial. Mas esta possibilidade não é necessariamente contraditória com a evidência histórica onde, de um modo mais ou menos explícito, aparecem os sinais de que as intervenções norte-americanas nos assuntos «internos» europeus aconteceram quando

os Estados Unidos consideraram que os seus interesses poderiam ser prejudicados se não o fizessem.

O paradoxo do «isolacionismo intervencionista» norte-americano seria, assim, resolvido de um modo simples: a coberto do idealismo da recusa de intervenção nas complexidades das políticas de outras regiões estaria, afinal, o mais elementar realismo estratégico de uma potência que intervém em função dos seus interesses próprios e na exacta medida de um cálculo de custos e benefícios. E as relações de comunidade cultural que justificavam a perenidade da Aliança Atlântica só seriam significativas enquanto os responsáveis norte-americanos encontrassem nesta aliança um valor instrumental efectivo para a realização dos seus interesses ou, pelo menos, para evitar que os seus interesses fossem prejudicados — designadamente enquanto os Estados europeus, isoladamente ou em conjunto, fossem relevantes para a estruturação da ordem mundial<sup>3</sup>. Nesta perspectiva, que utiliza como critério de avaliação da continuidade de uma aliança a sua instrumentalidade, o seu contributo para a satisfação de interesses específicos (e não começa por ser esse o próprio fundamento objectivo da aliança?), a prospectiva da aliança aparece separada da sua história, no mesmo sentido em que a prospectiva de qualquer realidade social, nas sociedades dinâmicas modernas, é separada de uma simplista projecção linear da sua história. Não é a história dos sucessos passados de uma aliança que garante a sua persistência no futuro, é a relação definida pela convergência ou pela divergência de interesses que conta para prever a sua continuidade ou o seu enfraquecimento.

Nestes termos, as relações transatlânticas devem ser observadas hoje com a mesma abertura do quadro de possibilidades que existia antes de se ter formalizado a Aliança Atlântica e antes de se ter estruturado uma ordem mundial baseada em blocos político-militares de fundamentação ideológica, mas com as diferenças significativas que resultam do facto de o poder dos Estados europeus ser hoje inferior ao que era no passado — em termos relativos e em termos absolutos — e do facto de não existir já uma conflitualidade ideológica centrada no espaço europeu que atraía para aqui, para as particularidades da evolução europeia, os interesses concretos e imediatos dos Estados Unidos.

Esta abertura do quadro de possibilidades é, por outro lado, necessária porque as alterações ocorridas no campo estratégico obrigam a rever com especiais precauções o que são as indicações do passado que continuam a ter relevância para o futuro. Se não se interpretar o que significa este corte do campo estratégico não se poderá identificar o que serão os critérios de avaliação dos diversos centros de decisão quanto ao que são os seus interesses actuais e futuros e, pelo contrário, estará a atribuir-se uma eficácia ilusória as memórias do passado — tanto mais ilusória quanto menos eficazes forem os instrumentos existentes no passado. A consequência da utilização desta perspectiva de observação pode resumir-se do seguinte modo: se o campo estratégico que gerou uma aliança se alterar, a permanência dessa aliança só tem sentido prático se as partes que a integram tiverem acompanhado a mudança do

campo estratégico em condições de poderem adaptar a aliança a essas novas condições estratégicas. Se isso não acontecer, poderá manter-se o formalismo da aliança (por razões sentimentais ou simplesmente para não ter de se reconhecer que ela perdeu os seus fundamentos), mas a sua existência passou a ser um factor de ocultação das relações estratégicas reais.

Por isso, é para os movimentos e para as forças geradoras de mudanças do campo estratégico que a observação se dirige prioritariamente, pois só depois de clarificado este nível terá interesse e sentido analisar o funcionamento interno da aliança. Esta opção de método obriga a considerar níveis de análise que não são usualmente integrados no âmbito das relações internacionais, porque são, remetidos para o plano dos dados de enquadramento. No entanto, quando o processo de mudança gera a transformação desses dados de enquadramento será, pelo menos, imprudente pretender apresentar conclusões sem ter reconstituído o que é esse sistema de valores e de objectivos estratégicos. Espera-se que o que se perde com a excessiva dimensão do texto possa ter contrapartida válida na segurança e no realismo das avaliações. Nas actuais circunstâncias, o facto de as relações transatlânticas estarem coordenadas por uma aliança que tem sido eficaz tem um valor indicativo inferior ao facto de ter havido uma alteração substancial do campo estratégico, alteração cujas principais consequências se concentram na Europa. Por sua vez, esta alteração do campo estratégico tem um valor indicativo inferior ao facto de as estruturas operatórias da Europa (Estados, sistemas económicos, modelos de sociedade e sistemas de equilíbrios sociais), que foram eficazes no passado, se mostrarem agora pouco eficazes na resposta ao que é o novo campo estratégico.

### **As relações transatlânticas**

---

- HISTÓRIA E PROSPECTIVA DE UMA ALIANÇA  
Da convergência ao potencial de divergência de interesses
  - ALTERAÇÃO DO CAMPO ESTRATEGICO  
Das guerras entre Estados a competitividade de sistemas económicos, de modelos de sociedade e de modelos de desenvolvimento
  - ALTERAÇÃO DAS ESTRUTURAS OPERATÓRIAS  
Estado nacional, regulação dos equilíbrios sociais, mobilidade dos factores
  - NOVO SISTEMA DA ORDEM MUNDIAL  
Condições de equilíbrio do sistema
- 

No seu conjunto, esta hierarquia de valores interpretativos conduz a possibilidade de as relações transatlânticas estarem essencialmente marcadas por uma crise europeia, a que nem os Estados Unidos nem a Aliança Atlântica podem responder, mesmo que o desejassem. A confirmar-se esta possibilidade, é na alteração do campo estratégico que está a razão essencial da divergência entre as duas margens do Atlântico, na medida em que estabelece um quadro de problemas para o qual a

aliança entre os Estados Unidos e os Estados europeus já não tem eficácia suficiente.

Para o desenvolvimento deste tipo de modelo prospectivo das relações transatlânticas, a problemática central localiza-se na Europa: como poderão os Estados europeus responder a alteração do campo estratégico ocorrida nos últimos anos de modo a manterem o seu estatuto de partes necessárias de qualquer estrutura de ordem mundial e, por isso, de aliados necessários dos Estados Unidos?

### **A identificação do problema central**

Os Estados europeus conquistaram o mundo, mas foram obrigados a retirar das suas posições. Este processo longo, de expansão e de retracção, não pode deixar de ter consequências estratégicas da maior importância. E não deve ser o seu carácter «inevitável» invocado como justificação bastante para evitar a ponderação das consequências deste movimento que teve um princípio e um fim, mas que nada assegura que seja cíclico, isto é, que venha a reabrir-se uma nova fase de expansão.

Os Estados europeus formaram-se e consolidaram-se por razões endógenas a dinâmica europeia, mas o processo concreto da sua formação e consolidação não é independente da sua expansão na escala mundial. Muito antes de o Estado-Nação se afirmar como a organização política de uma comunidade nacional, o Estado foi um instrumento da organização do poder na Europa e a base da organização dos recursos que permitiram a expansão europeia. Em termos temporais, o intervalo é relevante, vai do século xv-xvi (afirmação do Estado como estrutura de poder centralizado) até ao século XVIII-XIX (afirmação do Estado como organização política da nação, abrindo o campo a expressão representativa e participativa dos interesses existentes em cada sociedade europeia). Em termos estratégicos, a diferença não é menos relevante, quando se compara uma dinâmica de expansão, em que as relações continentais dos Estados europeus estão condicionadas pelo modo como esses Estados se projectam no espaço mundial, com uma dinâmica de estabilização, em que as relações continentais dos Estados europeus voltam a estar condicionadas pelas hierarquias de poderes vizinhos, internos as relações europeias. Em termos de modelo de desenvolvimento, a diferença é significativa: de uma lógica inicial de tipo mercantil passa-se para a lógica da articulação dos mercados nacionais com os mercados coloniais, no duplo sentido de se favorecer o desenvolvimento modernizador da economia metropolitana e de utilizar o mercado colonial cativo como área de escoamento de produções tradicionais metropolitanas.

Em termos gerais, esta expansão longitudinal dos Estados europeus permitiu diminuir a pressão das tensões horizontais entre os Estados europeus e permitiu regular as tensões pontuais internas a cada sociedade europeia ao manter aberta uma via de escoamento de produtos tradicionais ou de mobilidade e deslocação de populações europeias em direcção aos espaços coloniais. Permitiu diluir a pressão

dessas tensões, mas não as eliminou — poderá mesmo concluir-se que a eficácia destes dispositivos veio a ser um factor específico de conflitualidade. A Segunda Guerra Mundial ainda foi disputada em nome dos objectivos dos espaços vitais e das estruturas coloniais, tanto na Europa, como no Pacífico, o que mostra bem como o objectivo de expansão é inerente as relações de poder. E as tensões revolucionárias no interior das sociedades europeias não deixaram de se manifestar em função dos objectivos de alteração das regras de distribuição dos rendimentos e dos poderes nas bases metropolitanas.

Não obstante estas imperfeições do modelo de expansão longitudinal metrópole-colónias, a sua potência reguladora era, para os Estados europeus, muito superior ao que se encontra nas estruturas actuais a que os Estados europeus podem recorrer. É natural que, com a descolonização, os Estados europeus tenham perdido as posições de influência em diversas regiões do mundo onde exerciam o seu domínio colonial. Mas já não tem o mesmo grau de naturalidade considerar que os Estados europeus poderiam continuar a gerir as suas relações internas e as suas posições de política externa como se nada se tivesse passado com a descolonização: considerada «inevitável» dentro de um processo de generalização da autodeterminação a todos os povos, considerada mesmo um produto próprio da cultura europeia e da difusão do modelo do Estado como estrutura de organização política, a descolonização não deixou de implicar a retracção dos Estados europeus. É uma alteração relevante do campo estratégico a que será necessário encontrar uma resposta de adaptação. Se os Estados europeus produziram a relação colonial, as sociedades europeias produziram os Estados Unidos, mas gerando aí um modelo de sociedade próprio distinto do que se consolidava na Europa e, mais importante ainda, produzindo no continente americano um centro de interesses específico que não teria de ser sempre convergente com os interesses dos Estados europeus.

A relação colonial pode ser vista como a deslocação do Estado europeu no espaço, transportando as suas estruturas administrativas e militares e as suas concepções da organização e do exercício do poder. Mas as correntes migratórias que passam da Europa para a América não são o prolongamento estruturado da Europa, são) uma variante diferenciada da cultura política europeia e afirmam-se como tal, sobretudo nas suas versões mais idealistas que reservam para os norte-americanos uma postura singular no modo como afirmam os seus interesses<sup>2</sup>. Defensores persistentes dos processos de autodeterminação e de descolonização, promovem activamente a proliferação de Estados no sistema internacional; afirmando-se na defesa da democracia em todo o mundo, legitimam as suas posições e as suas intervenções em nome desse critério; estruturando o seu sistema social na base do individualismo, evitaram, até agora, o caminho para um contrato social do tipo do Estado-Providência que se generalizou na Europa depois da Segunda Guerra Mundial. A sociedade norte-americana pode ser vista como uma sociedade «quase-europeia», mas que também é suficientemente diferente para

poder utilizar em seu benefício as consequências do processo de retracção das sociedades europeias.

É nesta relação ambígua que se sustentou um prolongado diálogo estratégico entre as duas margens do Atlântico, finalmente consumado numa aliança formal quando a conveniência da protecção nuclear e as necessidades de uma frente de confronto com o bloco soviético estabeleceram a plataforma de entendimento que permitia uma satisfação equilibrada de interesses distintos. Por um lado, a supremacia dos Estados Unidos presidia a coordenação das potências nucleares das democracias europeias e dispensava os investimentos na proliferação nuclear, ao mesmo tempo que garantia uma função de segurança integrando a Alemanha (e, por simetria, integrando o Japão na mesma função de protecção na área do Pacífico). Por outro lado, esta aliança defensiva «protegia» os Estados europeus enquanto estes se adaptavam a «inevitabilidade» do processo de descolonização, integrando-o na problemática mais geral da ameaça soviética dentro da bipolarização da ordem mundial estabelecida.

E nesta relação ambígua entre as duas vertentes do Atlântico, que também são duas variantes do mesmo modelo cultural de base, que se inscreve o paradoxo do «isolacionismo intervencionista» dos Estados Unidos<sup>3</sup>. Entendido em termos absolutos, o isolacionismo não tem sentido para os Estados Unidos quando os seus movimentos económicos — de capitais, de produtos e de interesses estratégicos das empresas — se desenvolvem numa rede que envolve todo o espaço mundial. O outro lado do paradoxo também não pode ser visto em termos absolutos, na medida em que um excesso de aplicação dos meios de intervenção detidos pelos Estados Unidos depressa os fariam cair na armadilha do fim dos impérios. Nestes termos, o paradoxo é resolvido pela interpretação selectiva do equilíbrio de interesses entre o isolacionismo e a intervenção, cada um dos extremos sempre entendido como uma opção táctica. Mas daqui decorre também que os protestos de solidariedade dos norte-americanos em relação aos europeus se devem entender dentro deste quadro concreto de opções: é uma solidariedade efectiva enquanto esse for o interesse dos Estados Unidos, mas encontrará o limite imposto pela «tradição» isolacionista sempre que essa solidariedade implicar um excesso de envolvimento de recursos norte-americanos em relação aos dividendos que daí possam recolher.

O colapso do império soviético e a superação da possibilidade de um conflito geo-estratégico com base em modelos ideológicos concorrentes desmantelaram os espaços geopolíticos em que se estruturava a ordem mundial resultante da Segunda Guerra Mundial. Desse processo resultou o fim da centralidade europeia no campo estratégico, onde ocupava o centro geográfico e o centro cultural.

Se a sociedade norte-americana é um produto da cultura europeia que evoluiu para uma singularidade, a sociedade russa é um produto culturalmente híbrido que procurou a sua integração na cultura europeia, o que conseguiu através da adopção do marxismo para constituir a sociedade soviética, um produto cultural especificamente europeu, gerado na

interpretação da história europeia e transportado até ao nível de arquétipo universal com a sua teoria da conflitualidade de classes sociais que seria portador da interpretação do futuro.

Esta centralidade da Europa no campo estratégico pode também ser vista nas gradações das organizações sociais, que vão do império soviético de intervencionismo do Estado estruturado no colectivo social até ao individualismo norte-americano de intervenção mínima do Estado na sua ordem interna, com as sociedades europeias ocidentais e os seus Estados-Providência a ocuparem a posição intermédia ou a «terceira via» entre o colectivismo e o individualismo<sup>4</sup>.

Finalmente, esta continuidade que percorre o hemisfério norte entre Vladivostok e Seattle tem ainda uma outra ilustração no mecanismo de expansão colonial, onde a União Soviética aparece como um império colonial formado por contiguidade que só ocasionalmente ou muito tarde se desenvolve em formas intercontinentais, a Europa tinha os seus impérios longitudinais criados por expansão radial e os Estados Unidos apareciam como uma potência imperial sem império, desenvolvendo as suas áreas de influência evitando a necessidade da ocupação militar e administrativa (com excepção dos curtos períodos de pós-guerra ou nos casos de aplicação da doutrina Monroe nas suas áreas vizinhas). Todas estas características, que formavam uma comunidade cultural apesar da conflitualidade entre as diversas partes, perdem relevância quando a bipolaridade que lhes dava uma ordem e fazia delas o centro das atenções desaparece por desagregação de um dos pólos. Neste sentido, se tem plena justificação factual identificar a crise do modelo soviético como o ponto final de uma época, não tem menos justificação integrar essa crise do modelo soviético na crise mais geral, de intervalo temporal maior, da Europa como lugar geométrico das relações internacionais, mesmo depois de ter perdido, com a Segunda Guerra Mundial, a posição dominante. A interpretação optimista dos que viam no fim do modelo soviético a abertura de um tempo de generalização da democracia não deve fazer esquecer que o fim do modelo soviético implica a perda de centralidade da Europa no campo estratégico mundial<sup>5</sup> – o que é um facto objectivo que não se altera com o maior ou menor progresso da democracia.

Um dos modos mais elementares de confirmar esta perda de centralidade da Europa no sistema de relações internacionais está na verificação de que uma guerra na Europa já não constitui uma resolução de uma crise mundial. As guerras europeias, que mereciam a designação de guerras mundiais mesmo quando eram «guerras civis» europeias, já não podem ser mais do que conflitos locais ou regionais mas que não tem efeito reorganizador das relações mundiais. Não desapareceu o efeito destruidor das guerras, mas é muito circunscrito o seu efeito reorganizador que, noutras condições do sistema internacional, fizeram das guerras um factor de superação de crises.

Esta desvalorização da guerra como instrumento político pode ser associada à existência da arma nuclear e ao seu efeito dissuasor, como também pode ser associada aos progressos de resolução de conflitos na

Europa que foram possibilitados pelo processo de integração comunitária. Não retira importância a estes dois movimentos reconhecer a importância de um terceiro, aquele que se relaciona directamente com a finalidade da guerra: nenhum objectivo político significativo poderia ser atingido por qualquer Estado europeu com o desencadeamento de uma guerra, mesmo que saísse vitorioso. Ganharia um espaço de crise que já não é central no campo estratégico mundial, e a sua vitória não conduziria nem a solução da crise, nem a recuperação de centralidade no sistema de relações internacionais.

Não desapareceu (nem será provável que alguma vez desapareça) a motivação da guerra como pretexto de transferência de responsabilidade para um agente exterior, mas desapareceu, no espaço europeu, a finalidade da guerra como modo de superação de uma crise. A guerra possível no espaço europeu tem agora como modos de expressão o conflito de vizinhanças (nas fronteiras geográficas e nas fronteiras étnicas) ou o terrorismo — nos dois casos muito mais a evidência de que não se sabe como resolver os factores de crise do que o caminho para a sua superação. E este é, afinal, o melhor indicador da perda de relevância dos Estados europeus no sistema mundial: a sua incapacidade para regular o conflito da Bósnia não conduziu a uma guerra como em 1914 porque já não é um conflito de relevância mundial, mas nem por isso deixou de evidenciar a divergência de interesses locais ou a impossibilidade de estabelecerem uma posição conjunta.

Esta perda de relevância dos Estados europeus na dinâmica mundial é um factor que reduz o interesse das alianças em que estes Estados europeus sejam parte: gradualmente, ano a ano, crise a crise — certamente, desde a crise de 1973 que manifestou a vulnerabilidade da Europa em relação ao Médio Oriente e ao preço do petróleo —, os Estados europeus são mais parte do problema do que da solução. Esse será, no entanto, apenas o sintoma, a manifestação superficial, de uma questão muito mais essencial: os Estados europeus não têm revelado capacidade para se adaptarem a dinâmica de globalização, antes têm estado a verificar que as condições internas dos seus modelos de sociedade, o seu modo de estruturar e de regular os equilíbrios sociais, os está a conduzir a uma continuada perda de posições nos quadros comparativos com outros Estados de outras regiões que tem outros modelos de sociedade<sup>6</sup>.



## O problema central na Europa

---

### PERSPECTIVA LONGA

- Expansão Longitudinal dos Estados europeus e descolonização
- As sociedades europeias geram modelos de sociedade diferentes na América e na Ásia

### PERSPECTIVA CONJUNTURAL

- O colapso do império soviético e o fim da ameaça geo-estratégica de base ideológica alterou a configuração dos espaços geopolíticos
- A Europa perde a posição de centralidade
- A funcionalidade da guerra na Europa: não resolve a problemática europeia actual

### PROBLEMA CENTRAL

- Dinâmicas de globalização e modelos de sociedade europeus.
  - Podem os Estados europeus gerar respostas isoladas?
- 

Nestas circunstâncias, o contributo dos Estados Unidos para a resolução das dificuldades europeias fica confrontado com uma situação original: não é uma questão militar, não é uma questão de regime democrático, não é sequer uma questão de apoios financeiros de emergência. É uma questão interna as sociedades europeias, que não pode ser resolvida por interferências externas. Não admira que os responsáveis norte-americanos considerem que é mais fácil e, a prazo, mais rentável apoiar os esforços de modernização da Rússia (onde as possibilidades de desenvolvimento estão menos condicionadas pelos factores de rigidez que existem nas sociedades da Europa Ocidental) do que tentar intervir na crise latente europeia. É óbvio que entidades como a Aliança Atlântica, que procura o seu alargamento nas questões de segurança, não tem vocação nem estatuto para intervir no problema interno das sociedades europeias.

Ainda há pouco, era bem diferente a perspectiva dos observadores norte-americanos sobre as possibilidades e o poder da Europa<sup>7</sup>. O que fez mudar os diagnósticos foi um processo de desestruturação na ordem mundial estabelecida, que retira a centralidade a Europa e que abre a decisão empresarial e aos movimentos de capitais regiões que, até então, estavam sujeitas ao domínio comunista (cerca de  $\frac{1}{3}$  da população mundial e cerca de  $\frac{1}{4}$  da área terrestre). A desagregação do comunismo está correlacionada com a crise europeia — não porque a tenha provocado, mas porque revelou a vulnerabilidade das posições dos Estados europeus e a dificuldade de adaptação do seu modelo de sociedade às novas condições económicas da globalização. Como em outros contextos de mudança, a análise prospectiva tem de reconhecer o «oportunismo» dos movimentos das sociedades: mesmo que não haja uma previsão rigorosa do que são as possibilidades futuras, a convergência de factores distintos — a tecnologia, a demografia, a ideologia, o peso da rigidez e da inércia, o constrangimento das

expectativas ou até a idade dos equipamentos e infra-estruturas económicas — gera novas configurações onde a hierarquia dos poderes se altera. Se o problema central dos Estados europeus é a viabilidade dos seus modelos de sociedade num quadro de relações económicas globalizadas, problema que se evidencia no mesmo período em que a desestruturação da ordem mundial estabelecida retira centralidade a Europa, a variante deste problema central que aparece como prioritária é a identificação do modo eficaz de resposta a este tipo de crise. Ao contrário do que aconteceu com as duas crises europeias que conduziram a duas guerras, o contributo dos Estados Unidos para este tipo de crise europeia é muito limitado e onde poderia ser importante (na sua política monetária e no modo como gerem o valor do dólar) é contrário aos interesses dos Estados Unidos e a estratégia que sistematicamente têm conduzido desde que Richard Nixon deu o passo vital de deixar o dólar flutuar livremente, sem qualquer relação com o ouro. Mesmo que se mantenha uma vontade de aliança dos Estados Unidos com os Estados europeus, mesmo que os Estados Unidos integrem a evolução da Europa dentro da sua área de interesses vitais, há uma dificuldade real na tradução desta vontade em políticas concretas e eficazes para o tipo de problema que é central para os Estados europeus.

### **A prospectiva das relações transatlânticas**

- 
- Não é possível a projecção linear: a prospectiva é diferente da história.
  - E a crise dos Estados europeus que gera a instabilidade nas relações transatlânticas
  - Os Estados Unidos da América não podem responder a esta crise europeia com a mesma eficácia que tiveram em crises europeias do passado
- 

A relação transatlântica tornou-se, assim, estruturalmente assimétrica. O tipo de instrumentos que os Estados Unidos utilizam para explorarem as condições dos espaços económicos globalizados não estão ao alcance dos Estados europeus (assimetria instrumental). O que é favorável aos Estados Unidos é prejudicial para o problema central que está colocado aos Estados europeus (assimetria estratégica). E não é provável que se possa manter duradouramente uma relação de aliança activa numa estrutura assimétrica e cuja dinâmica acentua essa assimetria (movimentos divergentes).

Nestas condições estruturadas pelo que se identificou como sendo o problema central dos Estados europeus, a prospectiva das relações transatlânticas deverá considerar três características específicas:

- não é possível projectar estas relações na base das estruturas anteriores de convergência de interesses e de valores;
- é a crise europeia que gera o factor imediato de instabilidade nas relações transatlânticas, sobretudo porque a perda de centralidade da

Europa acentua o problema central que está colocado aos Estados europeus, tornando-os aliados instáveis; e,

- os Estados Unidos não podem responder a esta crise europeia com a eficácia que tiveram no passado, em crises europeias de índole diferente da actual.

Numa entrevista recente<sup>8</sup>, Richard Holbrooke, antigo embaixador na Alemanha e responsável no Departamento de Estado pelos assuntos europeus que conduziu as negociações do Acordo de Dayton sobre a ex-Jugoslávia, identifica com muita clareza o que são os quatro critérios da aplicação das forças armadas norte-americanas, que são também os critérios a que obedece o intervencionismo norte-americano: um interesse nacional claro, esperar obter resultados concretos indiscutíveis, ter o apoio da opinião pública norte-americana, não colocar soldados norte-americanos sob o comando das Nações Unidas. Para os europeus, esta é uma informação útil, não tanto porque permita conhecer os critérios de intervenção dos Estados Unidos, mas sim porque é realista, objectiva e simples.

### **A crise de um instrumento político eficaz: o Estado nacional europeu**

A Europa está confrontada com a crise do Estado nacional, com a crise de uma invenção política que lhe é própria, que teve um indiscutível sucesso mas que está agora bloqueada entre a sua imagem do sucesso passado e o que são as novas exigências a que essa peculiar invenção política já não consegue responder<sup>9</sup>. Como acontece com todos os grandes instrumentos políticos que têm uma elevada eficácia e que tem um tempo longo de validade funcional, também o Estado é uma realidade multiforme, que se foi adaptando a diferentes circunstâncias, que se foi transformando em resposta a necessidades diferentes. Esta multiplicidade de formas não contribui para a interpretação da sua crise actual, na medida em que, na generalidade dos casos, é possível escolher uma óptica de observação em que o Estado continua a ser necessário e útil, o que dificulta a fixação dos argumentos que aconselham a sua reformulação.

Como produto dos séculos XVI e XVII, o Estado é uma forma de organização do poder que resulta do fracasso da ideia imperial, tanto de imperadores como de papas, que aspiravam a uma dominação universal<sup>10</sup>. Produto do espírito do Renascimento, esta forma de organização do poder gerou um sistema de relações (o sistema interestatal que se generaliza da Europa ao mundo moderno), uma lógica estratégica (em que a potência nacional se desloca no espaço e se amplifica com o processo de expansão dos Estados europeus) e um modelo de desenvolvimento (em que o mercado nacional se prolonga por mercados coloniais, amplificando a dimensão das metrópoles e permitindo que cada uma delas determinasse o seu ritmo próprio de desenvolvimento, com singularidades próprias em relação às outras metrópoles europeias). No fim do século XVIII e início do século XIX, o Estado europeu sofre uma primeira grande mutação com a sua passagem para o Estado--Nação: já não é apenas um quadro de

instituições e um âmbito geográfico de aplicação eficaz do poder coercivo (que são formas de organização do poder), também é o resultado de uma mobilização nacional das populações, a quem pertence a soberania desde a Revolução Francesa, em defesa dos seus interesses através de um Estado nacional que as representa mas no qual elas têm o direito de participar.

O Estado nacional é um Estado liberal fundado no direito e na Constituição, orientado para a defesa da liberdade individual, mas também é um Estado de mobilização colectiva na afirmação dos interesses da população que nele se reconhece e que dele espera a adequada protecção.

Estas mutações do conceito de Estado não são meras curiosidades históricas, elas indicam o que tem sido o seu processo de transformação para se adaptar a novas circunstâncias<sup>11</sup>. Na sua primeira forma de Estado-poder ou de Estado soberano, «constitui-se como um Estado essencialmente laico, que se liberta da tutela da Igreja e que, como poder inserido no sistema europeu, ocupa o lugar da monarquia universal medieval, que era ao mesmo tempo religiosa e civil [...] sendo a sociedade dos Estados o fruto da metamorfose e da secularização da comunidade religiosa e eclesiástica medieval)); é uma forma que se mantém como dominante até 1650 e onde «o confessionalismo e o sistema de ordens continuavam a ser as características principais».

Uma forma posterior, «que se prolonga até ao século XIX», aparece com o Estado comercial ou económico, mercantilista, entendendo o Estado como uma entidade económica autónoma, com as suas unidades de moeda e de medida próprias, com um mercado livre no interior e fronteiras aduaneiras nas relações com o exterior [...] (tendo como objectivos) a autonomia máxima no aprovisionamento e o lucro máximo nas relações comerciais com o exterior». A terceira forma do Estado aparece como «o Estado liberal fundado sobre o Direito e a Constituição, com o individualismo a constituir uma das suas estruturas fundamentais. O Estado não é apenas o garante de uma ordem jurídica objectiva, também reconhece as pretensões jurídicas subjectivas dos seus súbditos, na esfera privada e na vida pública, como homens e como cidadãos».

## **As formas básicas do Estado**

---

### ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO PODER (Séculos XVI e XVII)

- Um sistema de relações: sistema interestatal
- Uma lógica estratégica: deslocalização da potência nacional no espaço pelo processo de expansão
- Um modelo de desenvolvimento: prolongamento do mercado nacional por mercados coloniais

### ESTADO-NAÇÃO (Séculos XVIII e XIX)

- Quadro institucional e um âmbito geográfico de aplicação eficaz do poder coercivo
  - Mobilização nacional das populações por afirmação da soberania popular
  - Representação, participação, protecção
-

A quarta forma do Estado é a do Estado nacional, cuja <estrutura não é individualista, mas sim colectivista> baseada «numa comunidade popular natural, [...] um sentimento de pertencer a um mesmo corpo, que repousa sobre uma origem comum real ou imaginária e, sobretudo, sobre uma comunidade real de língua e de cultura e sobre acontecimentos e memórias históricas comuns» e onde se «generaliza o sistema representativo, que se orienta para o sufrágio universal, e a democracia». Estas sucessivas mutações não são cortes definitivos, vão-se combinando de tal modo que «<sup>a</sup> fusão destes quatro tipos constitui a essência do Estado moderno, tal como ele se desenvolveu entre o fim da Idade Média e o século XX. O tipo ideal do Estado moderno só aparece com toda a sua força e clareza durante o século XIX».

Estas diversas referências a um texto de Otto Hintze, do início dos anos 30, não valem apenas pelo seu interesse na identificação de uma específica genética histórica do conceito de história, também servem como introdução ao que Otto Hintze anunciava como sendo «os primeiros indicadores de uma nova mutação profunda». A linha histórica vinda do passado «inflexe-se fortemente no nosso século XX, sem que se possa identificar claramente qual o ponto para que tende. Mas uma coisa é já clara: não se trata de um puro e simples prolongamento de tendências anteriores; agora, produz-se uma ruptura, aqui está a fonte de uma evolução completamente nova e que talvez justifique que o que antes chamávamos o "Estado moderno" seja visto como um "Estado nacional-burguês" que sucedeu ao Estado feudal, reservando-se a designação de Estado moderno ao Estado do pós-guerra» (isto é, após 1918). O que Otto Hintze entende como uma mutação radical tem uma caracterização bem definida: «<sup>a</sup> versão anterior do Estado moderno, a versão nacional-burguesa, era uma função do sistema europeu de Estados, cujo equilíbrio dinâmico se obtinha entre entidades nacionais de dimensão relativamente modesta. O novo sistema, que se situa na escala mundial, corresponde a condições políticas completamente diferentes. Isso vê-se na nova elite das potências mundiais que, de um modo novo, procuram, ou desejam, englobar, com objectivos políticos e económicos, espaços políticos supranacionais de grande dimensão, numa espécie de imperialismo federativo».

Este texto é escrito nos anos 30, num período em que as noções de espaço vital e de áreas de co-prosperidade expressavam, na Europa e na Ásia Oriental, a necessidade expansionista de Estados como o alemão e o japonês, que chegaram tarde ao imperialismo colonial mas que sentiam a necessidade da expansão dos mercados nacionais, que precisavam de conquistar dimensão. Desta forma específica da grande mutação prevista por Otto Hintze nasceu a Segunda Guerra Mundial que, ao resolver o conflito de um determinado modo (com a derrota dos Estados de expansionismo mais recente), fez abortar essa tendência para o «imperialismo federativo». No entanto o sentido da grande mutação continuou o seu curso, mas com outras formas: primeiro, a integração e a mundialização dos mercados, depois, na sua forma mais recente, a globalização.

O que fica secundarizado, nesta nova mutação, é a forma do Estado dominante no século o Estado nacional-burguês, com o seu sistema de relações (sistema internacional de Estados soberanos), a sua lógica estratégica (centrada no protecționismo mercantilista do mercado nacional) e o seu modelo de desenvolvimento (onde a evolução do mercado interno se articula com os mercados coloniais). Apesar da mutação entretanto ocorrida nas realidades políticas, essa forma do Estado nacional subsiste na memória dos povos, sobretudo porque está associada com a afirmação da soberania nacional apropriada pelos cidadãos e com o correspondente direito a serem representados e protegidos pelas instituições do Estado. E esta memória-desejo é tão forte que se pode justificadamente dizer que é a necessidade do Estado-Nação que gera o nacionalismo e não o inverso<sup>12</sup>.

### **As mutações do Estado**

---

#### **1. ESTADO-PODER OU SOBERANO**

- Libertação da tutela da Igreja
- Legitimação do poder centralizado
- A dinastia antes da Nação

#### **2. ESTADO COMERCIAL OU ECONÓMICO**

- Entidade económica autónoma, mercado livre interior e fronteiras aduaneiras, autonomia do acesso as matérias-primas

#### **3. ESTADO LIBERAL**

- Fundado sobre o Direito e a Constituição
- Garante dos direitos jurídicos objectivos e reconhecendo as pretensões jurídicas subjectivas dos cidadãos

#### **4. ESTADO NACIONAL**

- Comunidade popular natural, com uma origem e uma memória comuns, reais ou imaginárias
- Sistema representativo, mobilização participativa, serviço militar universal obrigatório

#### **5. A NOVA MUTAÇÃO**

- Do sistema europeu de Estados para a escala mundial
- «Imperialismo federativo» (integração e mundialização dos mercados, globalização)

---

*Fonte: Otto Hintze, 1931*

Os Estados europeus contemporâneos ainda não resolveram as dificuldades criadas por esta nova mutação, nem nas suas implicações estratégicas para a afirmação do seu poder, nem nas suas implicações para a gestão dos equilíbrios sociais, quando persiste a memória de uma forma de Estado já superada mas ainda não existe a compreensão das novas condições de eficácia em sistemas abertos e competitivos. E já

não será possível recorrer a forma do imperialismo federativo, justamente porque a globalização está centrada na mobilidade e na alteração rápida das formas efectivas do poder (económico, político ou militar e até tecnológico e cultural) em função do cálculo de custos e benefícios.

São estas dificuldades associadas a mutação do conceito de Estado que estão na origem da crise europeia e que, directa e indirectamente, condicionam o futuro das relações transatlânticas, pois do modo como forem resolvidas depende o poder dos Estados europeus e da Europa, mas é também disso que depende o interesse que os Estados Unidos poderão ter na continuidade de uma aliança efectiva entre as duas margens do Atlântico.

### **O efeito da mutação do Estado**

<b>Estado nacional</b>	<b>Forma mutante</b>
<b>SISTEMA DE RELAÇÕES</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema interestatal de entidades soberanas</li> <li>• Responsabilidade representativa pela ordem interna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Imperialismo federativo»</li> <li>• Mobilidade de poderes especializados</li> </ul>
<b>LÓGICA ESTRATÉGICA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protecção mercantilista do mercado nacional</li> <li>• Garantia dos equilíbrios sociais internos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilidade dos factores</li> <li>• Critérios de eficiência e de remunerações comparadas</li> </ul>
<b>MODELO DE DESENVOLVIMENTO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deslocação no espaço de empresas, equipamentos e produtos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deslocação de capitais e de competências entre suportes económicos alternativos</li> </ul>

Há um novo sistema de relações (onde entidades globais com grande mobilidade apresentam poderes especializados mais potentes do que os dos Estados nacionais — o que anula um dos atributos centrais do Estado, a soberania, como poder superior dentro das suas fronteiras, como poder de fazer as leis e como centro único de apoio e lealdade dos cidadãos), há uma nova lógica estratégica (onde a importância do domínio territorial e dos equilíbrios sociais nacionais é secundarizada porque o poder necessário para assegurar esses objectivos está enfraquecido ou deixou de existir) e há um novo modelo de desenvolvimento (onde o mercado nacional de base é secundarizado em relação a movimentação nos mercados mundiais e nos mercados globais, sem possibilidade de recurso ao protecçãoismo).

A crise gerada por esta mutação do conceito de Estado será mais intensa naquelas formas de poder político e naquelas sociedades onde o processo de mutação é mais lento ou onde implica uma alteração mais radical dos padrões culturais estabelecidos. E onde a crise for mais intensa será maior

a instabilidade interna (uma crise de mobilização conjugada com uma crise de legitimação) e será menor o poder efectivo dessas áreas nas relações internacionais, o que também significa que será menos sólida a aliança em que se inserem estas áreas em crise mais intensa.

O papel das teorias dominantes nas décadas de 50 a 70, fossem elas de índole liberal ou de índole marxista, não ajudaram a antecipar estas mutações que estavam a ocorrer ao nível da funcionalidade do Estado e ao nível das relações, lógicas estratégicas e modelos de desenvolvimento que lhe estavam associados. As teorias de índole liberal baseavam-se nos processos de imitação, como se todos os processos de desenvolvimento tivessem de seguir exactamente a mesma sequência de fases e tivessem de obedecer ao mesmo quadro de comportamentos e de valores. As teorias de índole marxista eram, por sua vez, uma interpretação racionalizada dos interesses servidos pelas teorias liberais, o que acabava por ser uma confirmação dos modelos liberais, ainda que através de uma perspectiva crítica.

E sintomático que só depois do colapso do império soviético e da inevitável reformulação de conceitos que este colapso provoca apareçam as revisões em profundidade desses modelos teóricos que foram dominantes por um longo período<sup>13</sup>. Em grande medida, era a prevalência da imagem do conflito entre dois blocos ideológicos, que se afirmavam como portadores de dois modelos de desenvolvimento diferentes, que criava a ilusão de que esse era o conflito central quando, de facto, a mutação que está em desenvolvimento (e que vai estar na origem real do colapso do império soviético) é a que atinge os alicerces do Estado como entidade formatadora de uma ordem interna, como responsável pelos equilíbrios sociais internos e como o único agente específico reconhecido no sistema de relações internacionais.

Sob a aparência superficial, desenvolvia-se uma dinâmica que se mantinha oculta por essa aparência. Esta é mais uma razão que justifica a separação entre a história e a prospectiva: quando se está num processo de mutação, as razões da história podem não ter continuidade e esse corte pode nada ter a ver com alteração de opções e de vontades, pode ser apenas o resultado da alteração da eficácia dos instrumentos – pode ser, em suma, o resultado da crise do instrumento eficaz que foi o Estado nacional europeu. O futuro das relações transatlânticas, o sentido que poderá ter a aliança entre os Estados Unidos e os Estados europeus, não são independentes do modo como os Estados europeus vierem a adaptar-se ao processo de transformação que os atinge.

### **A mudança nas configurações**

Os processos de mudança das sociedades não obedecem a programas e planos detalhados, mas o modo como as sociedades e os seus agentes do poder se relacionam com esses processos de mudança obedece a formas de racionalização, a construções analíticas que pretendem produzir um sentido, ou até uma estratégia, para essas mudanças. A estas construções ou mapas cognitivos pode dar-se a designação de



configurações, que são, ao mesmo tempo, formas racionalizadas das observações que vão sendo feitas (um mapa começou por ser o resultado das observações feitas no terreno) e formas racionalizadoras dos trajectos que se pretende percorrer (um mapa oferece o quadro estável para uma prospectiva). A configuração é o modo como uma sociedade (ou uma formação social, ou um sistema internacional) é descrita, interpretada e compreendida pelos indivíduos concretos quando estruturam os seus referenciais de orientação, de que se servem para escolher, decidir e actuar<sup>14</sup>. Em comparação com os «tipos ideais» de Max Weber, as configurações podem ser designadas como «tipos reais»<sup>15</sup>. E para estas configurações ou tipos reais» que importa deslocar a atenção quando se procura identificar os sinais da mudança. Se a mudança for real, isto é, se corresponder a uma mutação do campo estratégico, com alteração das relações e da eficácia dos instrumentos, será de esperar encontrar um contraste muito acentuado entre dois grupos de «tipos reais», que coexistem — mas um vindo do passado, gradualmente menos eficaz, e outro indicando o que será o futuro, impondo-se gradualmente como o «tipo real» dominante.

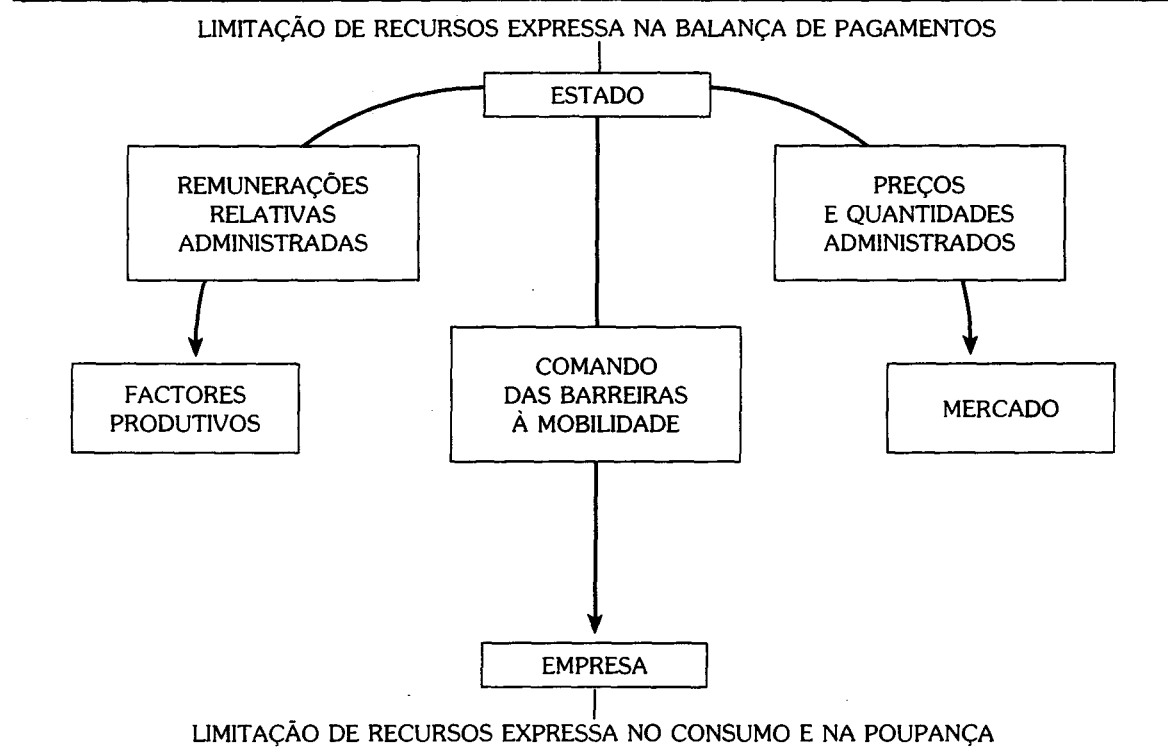
Esta será a clivagem mais perceptível em termos imediatos, pois é ela que determina os caminhos da viabilidade e da inviabilidade dos sistemas económicos e das empresas, subordinados a indicadores quantitativos que não podem ser duradouramente encobertos por artificialismos de índole ideológica ou propagandística. E é, de facto, uma clivagem profunda, pois gera configurações radicalmente distintas para a organização das sociedades e para a eficácia dos instrumentos conforme se está num ou no outro dos lados desta clivagem.

A economia fechada permite estruturar um sistema auto-equilibrado, na medida em que há um poder superior, o poder do Estado, que tem eficácia suficiente para estabelecer o sistema generalizado de remuneração dos factores e de preço dos produtos que seja compatível com um específico sistema de equilíbrios sociais. Em contrapartida dessa propriedade de auto-equilíbrio, este tipo de economia gera uma sociedade artificial, no sentido em que é o resultado do exercício do poder político, do modo como este entende estabelecer o sistema dos equilíbrios sociais, criando assim um sistema de relações e de fluxos que é singular, específico dessa sociedade. E na medida em que esse poder do Estado nacional é «constituente da realidade», o seu exercício tem como finalidade essencial assegurar a viabilidade dos equilíbrios que produz e que gera.

A liberdade do exercício deste poder não é absoluta, está sujeita a dois tipos de constrangimentos básicos. O primeiro decorre do volume de recursos que o sistema económico pode gerar, o seu produto, traduzido em consumo e em poupança. O segundo decorre do equilíbrio final resultante das relações com o exterior, com as outras sociedades que tem um funcionamento idêntico mas que, não sendo totalmente fechadas, se inter-relacionam comercialmente e registam essas relações nas respectivas Balanças de Pagamentos. O primeiro tipo de constrangimentos é gerido através das políticas de crescimento, dos

incentivos ao investimento e dos estímulos ao consumo. O segundo tipo de constrangimentos é gerido pela correcção das políticas sempre que há desequilíbrio continuado, designadamente através da desvalorização da moeda, através de barreiras alfandegárias restritivas da importação ou através de reduções dos custos e de atracção de movimentos de capitais.

### Economia fechada



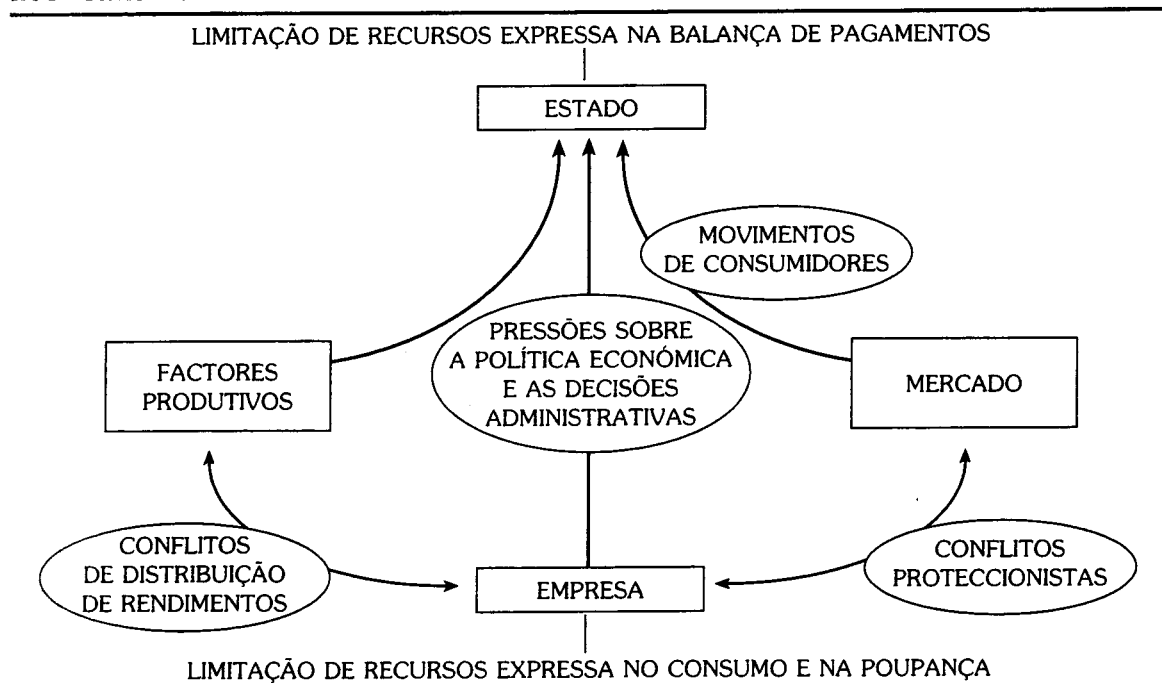
Entre estes dois limites, a acção do Estado orienta-se para a articulação dos agentes e das variáveis internas de modo a que o sistema seja equilibrado — e tendo os meios necessários para gerar esse auto-equilíbrio. Do lado dos factores produtivos, pode administrar as remunerações relativas em função dos equilíbrios sociais estabelecidos ou desejados; do lado dos mercados, pode administrar preços e quantidades, em função do objectivo da viabilidade das empresas ou em função do objectivo da satisfação dos consumidores, ou em função da combinação entre estes dois tipos de objectivos. No sentido mais geral do campo estratégico, é o facto de o Estado ter o comando das barreiras a mobilidade (dos factores e dos produtos) que lhe permite delimitar este espaço administrado.

Estes poderes que estruturam a acção do Estado não são inteiramente livres, mas o seu condicionamento resulta das dinâmicas internas em cada sociedade, na medida em que os diversos agentes orientam as suas acções e formam as suas expectativas em função do que é este campo estratégico de um espaço administrado. Perante a evidência dos poderes

do Estado, é natural que seja sobre esses poderes que se exerça o essencial da pressão dos agentes, na medida em que o espaço quase-fechado em que estas relações se desenvolvem assegura que a sua resolução será encontrada dentro desse sistema de relações.

Na base, a luta pelo grau de influencia dos diversos grupos sociais decide-se em dois tipos de conflitualidade, a que se desenvolve em torno da distribuição de rendimentos e a que se traduz na obtenção das melhores posições em termos de protecção. Mas a finalidade última é a conquista de graus de pressão sobre as decisões administrativas que estabelecem as políticas económicas – que, assim, revelam o seu duplo estatuto de procurarem realizar os equilíbrios de viabilidade económica e os equilíbrios de estabilidade social.

### Economia fechada



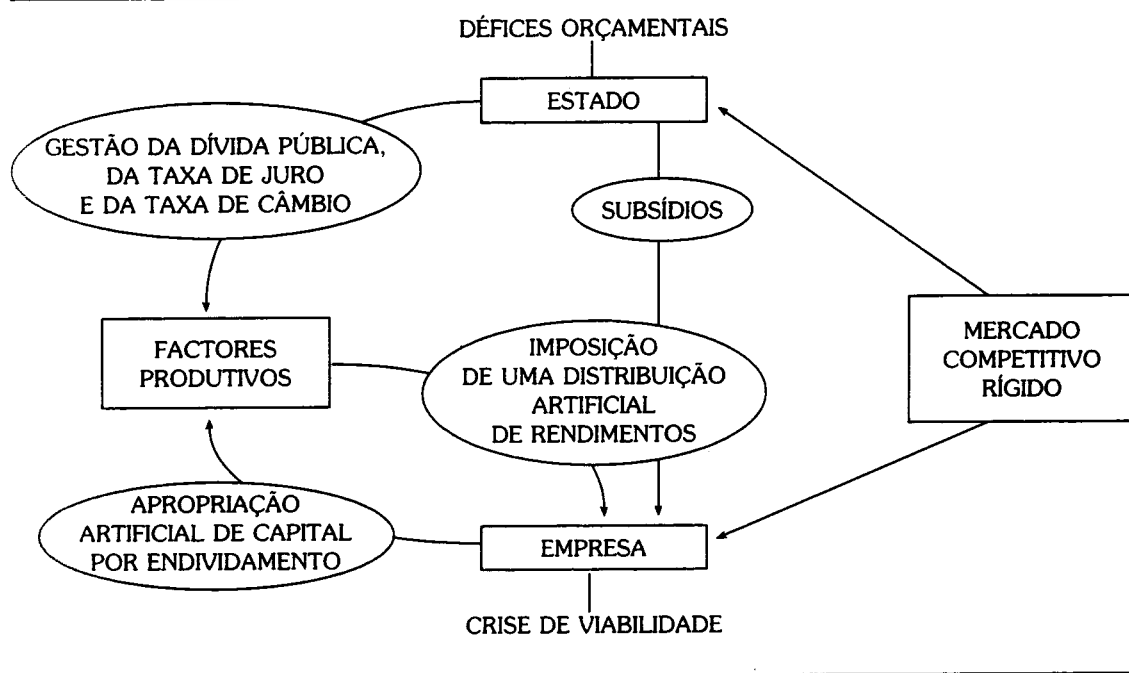
Não é possível assegurar que haja sempre um auto-equilíbrio permanente, sem desvios a uma linha de equilíbrio ideal. Há movimentos de afastamento, de expansão e de contracção, mas são movimentos cíclicos onde o facto de se estar num espaço quase fechado permite introduzir medidas correctivas das tendências que são eficazes. Os dois movimentos, do Estado para os agentes e destes para o Estado, são) movimentos de ajustamento recíproco, nenhuma das partes beneficiando com um afastamento pronunciado e duradouro a linha ideal do equilíbrio. E mesmo quando esse afastamento persiste, o sistema formado pelos diversos Estados e pelas diversas economias fechadas, tem o seu mecanismo eficaz de correcção: o desequilíbrio reflectido nas Balanças de Pagamentos conduz ao endividamento e a desvalorização, que gera inflação interna (com efeitos nos rendimentos reais) e diminui o preço das

exportações, o que tende para o restabelecimento de uma linha de equilíbrio. Foi dentro desta configuração que se verificou o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento do comércio internacional das sociedades modernas durante grande parte dos séculos XIX e XX. Porém, esta configuração vê as suas propriedades de auto-equilíbrio radicalmente alteradas quando o Estado perde o comando das barreiras a mobilidade, quando deixa de poder sustentar o mecanismo proteccionista, ao qual estavam intrinsecamente ligadas as condições de viabilidade das empresas constituídas dentro desse padrão estratégico. O resultado a que se chega não se limita a evidenciar uma perda de poderes do Estado nacional, é acompanhado pela evidência da perda de viabilidade dessas empresas e, portanto, equivale a um aumento de pressões sobre o Estado para que este active medidas correctivas quando já perdeu a eficácia dos seus instrumentos tradicionais. A passagem para a configuração da sociedade aberta vai gerar uma dinâmica perversa, onde os instrumentos e os modelos estratégicos que antes regulavam o auto-equilíbrio passam a ser factores autónomos de acentuação dos desequilíbrios.

A principal característica da economia aberta encontra-se na existência de um mercado competitivo que, para cada empresa e para cada sistema económico nacional, é um mercado rígido, na medida em que é determinado pelo concorrente mais eficiente que estiver a operar nesse mercado. A partir desta característica, a sustentação da viabilidade das empresas e dos sistemas económicos, que já não pode ser garantida pelo proteccionismo, vai ser obtida pela via artificial do endividamento: das empresas (através do endividamento bancário), dos Estados (através dos défices orçamentais) e dos indivíduos (para sustentarem um padrão de necessidades que já não corresponde a sua geração de rendimentos no mercado).

A passagem para uma configuração de economia aberta em sociedades que vêm de uma configuração de economia fechada perverte os anteriores mecanismos de auto-equilíbrio, transformando-os em três subsistemas próprios de endividamento, o empresarial, o público e o individual.

**Economia aberta**



As empresas cuja viabilidade dependia das garantias do mercado protegido respondem ao novo contexto de mercado rígido com o recurso ao endividamento, na esperança de recuperarem condições competitivas — mas isso só poderá acontecer quando se tiver generalizado a adaptação dos comportamentos e das expectativas a uma nova configuração. Mas os grupos sociais que formaram as suas expectativas de crescimento dos seus rendimentos no anterior contexto de regulação administrativa da distribuição de rendimentos, continuam a impor essa distribuição artificial e, à medida que isso se revela impraticável, recorrem também ao endividamento individual para sustentarem os seus padrões de consumo. A nível do Estado, a tentativa de preservar os anteriores equilíbrios sociais justifica a concessão de subsídios às empresas e o aumento da dívida pública em nome da satisfação das necessidades sociais, o que rapidamente conduz a défices orçamentais excessivos. São três círculos de endividamento que se reforçam mutuamente, cada um com a sua lógica própria, ainda que a origem destas dinâmicas seja a mesma: a transição, não resolvida, de uma configuração para outra.

Nestas circunstâncias, restam como instrumentos de política económica gestão da taxa de juro e da taxa de câmbio, mas também estes instrumentos típicos da soberania económica passaram a ser mercados próprios de operadores internacionais, dotados de poderes de intervenção que, em geral, são superiores aos dos Estados nacionais. Entre duas configurações, a clivagem que formam é o espaço por onde desaparecem as grandes doutrinas ideológicas do passado, mas por onde também desaparece uma específica forma dos poderes do Estado. A diferença entre estas duas configurações é muito nítida, justificando a

previsão de que não poderão ser semelhantes às organizações sociais que resultam de cada uma delas. Contudo, as situações reais, as sociedades concretas, não podem mudar a estrutura da sua organização com a mesma rapidez com que se pode mudar a interpretação analítica destes modelos. Mesmo que os grandes grupos sociais compreendam as consequências desta mudança de modelos, as entidades concretas, os instrumentos, as instituições, as empresas e os sistemas de relações continuarão a revelar o peso da sua genética – designadamente, continuarão a revelar que as condições da viabilidade de muitos desses elementos e dessas relações estavam necessariamente ligadas à configuração em que foram constituídos. Esta é a dificuldade central dos processos de transição entre dois campos estratégicos tão diferentes como estes são<sup>16</sup>.

Esta questão da transição não tem de se colocar, pelo menos com a mesma intensidade, em sociedades de desenvolvimento mais recente. Estão, evidentemente, sujeitas as mesmas características do novo campo estratégico, mas as suas empresas, as atitudes e as expectativas dos grupos sociais, as racionalizações dos seus agentes decisores, e até o seu parque de equipamentos e de infra-estruturas, têm uma dependência menor em relação à configuração anterior, pelo que a sua flexibilidade é maior ou, pelo menos, é menor a sua resistência à mudança. Provavelmente ainda mais importante será a dinâmica das expectativas dos seus grupos sociais, para quem a conquista de posições competitivas aparece como mais relevante do que os conflitos de distribuição aplicados à estrutura dos rendimentos actuais, como é de esperar em sociedades que se encontram em mobilidade ascendente<sup>17</sup>.

Se as sociedades de desenvolvimento mais recente têm uma maior propensão para a adopção de uma óptica de mercado, também há sociedades de desenvolvimento maduro cuja dotação de recursos acumulados e cuja capacidade de inovação lhes permite o acesso a uma estratégia de formadores de mercado – que é o modo mais potente de contornar as limitações impostas pela rigidez dos mercados, na medida em que são as suas próprias empresas que estão a criar os novos mercados, determinando, do mesmo passo, as suas condições de viabilidade. Estas sociedades de desenvolvimento maduro mas com forte dinamismo de modernização não escapam ao efeito de resistência da configuração anterior, pelo que evidenciam fracturas internas significativas entre os sectores tradicionais e os sectores modernizadores. Contudo, o efeito de arrastamento dos sectores modernizadores e a sua capacidade de adaptação à nova configuração permite-lhes gerar, em média, um factor positivo de dinamismo e de aceitação colectiva dos efeitos da mudança. E pela via dos mercados, antes controlados pelos regulamentos administrativos e agora determinados pelos padrões competitivos, que aparece a evidência da mudança de configurações, com a consequência estratégica de essa mudança ter provocado a inversão dos mecanismos tradicionais de auto-equilíbrio (e que hoje são os três subsistemas de endividamento, o privado, o público e o individual). Mas é pela via da mobilidade, pela perda de eficácia das barreiras a mobilidade

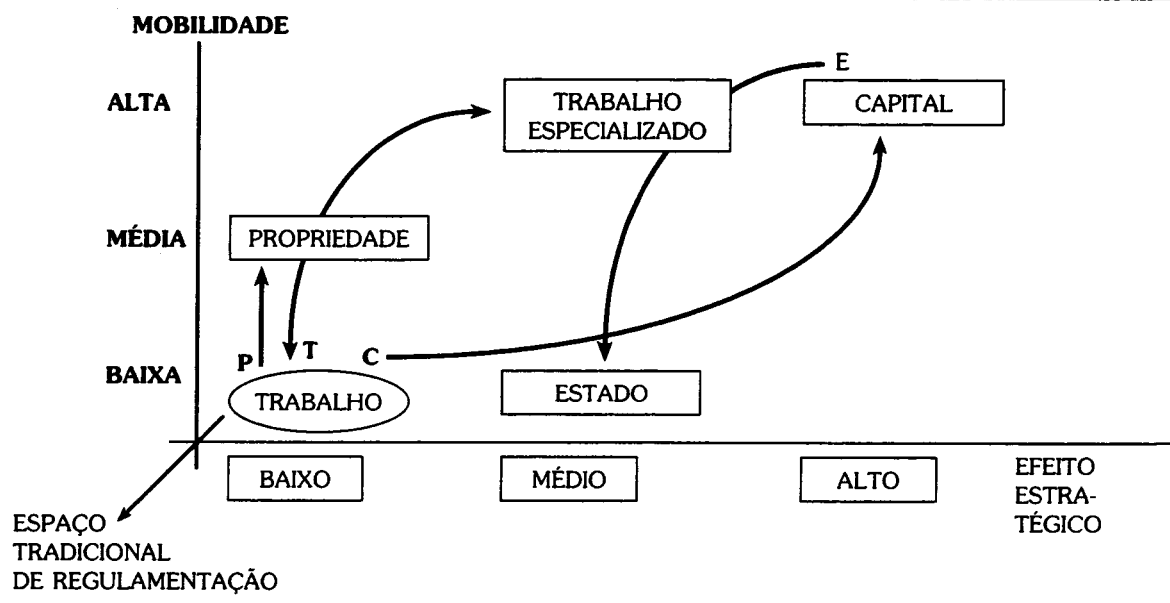
dos factores e dos produtos, que foi destruída a capacidade da regulação administrativa que era atributo do Estado nacional.

Num intervalo relativamente curto a escala dos movimentos históricos conhecidos, verificou-se uma alteração radical dos índices de mobilidade e de eficácia estratégica dos factores, constituindo-se um espaço global novo (o espaço formado pelos factores com maior mobilidade) que se sobrepõe ao espaço tradicional local onde se estrutura o Estado nacional (antes o único agente com representatividade e credibilidade externa, hoje reduzido a um administrador limitado de condições empresariais e de equilíbrios sociais, muitas vezes preso numa espiral de endividamento que acentua a sua dependência).

A abertura das economias e das sociedades não é um produto de decisões políticas, é o resultado de mutações tecnológicas que inutilizam os mecanismos proteccionistas tradicionais como as fronteiras, as barreiras alfandegárias ou a censura da comunicação. Neste sentido, a alteração do campo estratégico é politicamente involuntária, não corresponde a um efectivo programa político, muito menos lhe está associada qualquer forma expressa de legitimação eleitoral. Não obstante, é um «dado da natureza», um quadro de circunstâncias ao qual o poder político se poderá adaptar, mas contra o qual não pode pretender resistir com os instrumentos políticos tradicionais.

Esta impossibilidade de resistência contra a mudança através de meios políticos resulta da natureza das questões do novo campo estratégico e da operacionalidade dos instrumentos. A mobilidade do capital (antes um factor sujeito a regulamentações poderosas e eficazes) oferece-lhe um efeito estratégico da maior importância: ele desloca-se para as zonas para os sectores mais remuneradores, o que significa que perdeu qualquer referência ao estatuto de nacionalidade. Do mesmo modo, a maior mobilidade do trabalho especializado corresponde também ao facto de os novos equipamentos terem uma incorporação de valor científico e de «competência profissional» que permite uma deslocalização da produção muito rápida, sem ser necessário um longo período de aprendizagem. Pelo contrário, o Estado perde mobilidade (há outros interlocutores no sistema de relações internacionais) e perde efeito estratégico (ao ter de substituir a sua anterior regulamentação restritiva da mobilidade por uma função de atracção dos factores que são móveis e sem os quais não consegue sustentar o crescimento económico). Esta alteração dos indicadores de mobilidade dos diversos factores tem uma importância decisiva para a formação do campo estratégico e para os modos como os diversos agentes perspectivam os seus objectivos e as suas acções.

### A condição de mobilidade



Quando essa mobilidade dos factores é restrita ou regulamentada, a conflitualidade dos interesses associados a cada factor podem ser arbitrados pela entidade responsável pela restrição ou pela regulamentação da mobilidade — o Estado nacional. Neste sentido, esta conflitualidade de interesses tem uma resultante local, definida dentro dos sistemas políticos locais, em função do modo como organizam os seus equilíbrios internos. A desregulamentação ou a maior mobilidade de um factor em relação aos outros (designadamente, do capital em relação ao trabalho) alteram radicalmente o campo estratégico tradicional, transformam os poderes e o papel do Estado nacional e provocam uma crise de ajustamento entre o que são as configurações tradicionais e o que são as configurações estratégicas relevantes.

A resolução da conflitualidade ideológica tradicional, aquela que se desenvolveu em torno da noção de classes com interesses antagónicos, não é obtida por argumentação conceptual, é obtida por efeito das evidências materiais que acompanham a alteração das circunstâncias — e a mais óbvia dessa alteração das circunstâncias é a que se manifesta nas diferenças de mobilidade dos factores com relevância económica. De facto, o desenvolvimento do confronto de interesses, ou da luta de classes, não é independente da delimitação do terreno onde esse confronto se disputa, tendo vantagem aquele ou aqueles factores que tiverem um maior campo de movimentação e uma maior facilidade de deslocação. Antes da avaliação dos argumentos e da justiça dos seus objectivos, é preciso considerar o intervalo de operacionalidade e a eficácia dos instrumentos que integram esses argumentos.

Se a análise das configurações, através da comparação das economias fechadas e das economias abertas ou através da comparação das mobilidades e dos efeitos estratégicos dos factores, revela com nitidez o



contraste dos respectivos campos estratégicos, há uma outra clivagem entre configurações que envolve relações ainda mais profundas, agora ao nível dos próprios modelos de desenvolvimento, as grandes orientações estratégicas que presidem a dinâmicas colectivas de longa duração. Durante um prazo longo, desde que a resultante da Segunda Guerra Mundial se estabilizou num confronto entre dois blocos político-ideológicos, a questão dos modelos de desenvolvimento ficou subordinada a esta conflitualidade de tipo ideológico. Mas ainda antes, durante a crise dos anos 30 ou mesmo durante a fase da industrialização do século XIX, a questão do modelo de desenvolvimento era reconduzida a questão da dominação de classe, ou do confronto entre o capital e o trabalho, como se a Europa e o seu prolongamento nos Estados Unidos formassem um espaço social homogéneo onde se desenrolava uma específica «guerra civil» em torno das relações económicas. Haveria um único modelo de desenvolvimento básico, ainda que admitisse modalidades diferentes em função do modelo ideológico de referência<sup>18</sup> — o que justificaria a gama de escolhas estratégicas entre as propostas liberais, as social-democratas, as socialistas intervencionistas e as soviéticas.

Em grande medida, a Segunda Guerra Mundial ainda foi disputada neste enquadramento estratégico, com a teoria e a motivação dos espaços vitais — na Europa e na Ásia, mas também na concepção geopolítica de Estaline — a confirmarem a estrutura central do modelo de expansão europeu (de que os norte-americanos tinham sido herdeiros directos, embora com a singularidade de poderem realizar a sua expansão através de uma «fronteira móvel»). Nem mesmo o processo de descolonização constituiu uma alteração relevante do modelo básico, pois as teorias do desenvolvimento continuavam a postular uma relação de cooperação das periferias com os centros desenvolvidos e uma trajectória de imitação nos processos de desenvolvimento<sup>19</sup>.

Não obstante, e sob a cobertura que era imposta pelo confronto entre dois blocos ideológicos cuja matriz cultural continuava a ser europeia, desenvolvia-se na Ásia Oriental um modelo de desenvolvimento inovador, significativamente diferente nos seus custos do que tinha sido o modelo de desenvolvimento europeu (até então considerado único) e mais adaptado a uma época em que a independência dos Estados nacionais impossibilitava a estabilização de impérios, fossem eles territoriais ou ideológicos. A inovação deste modelo está no facto de não procurar estabelecer fronteiras, concentrando-se antes na penetração dos mercados — tanto nos mercados de matérias-primas, como nos mercados de produtos finais. Onde o modelo europeu construía praças militares e instituições administrativas, projectando o seu modelo de sociedade (adaptado a uma relação de dominação colonial) noutras regiões, o novo modelo penetrava os mercados, adaptando-se a cada circunstancialismo local, de modo a obter quotas de compra e de venda.

E admissível que este novo modelo tenha sido gerado pela necessidade mais do que por uma concepção estratégica específica. Nem por isso deixa de ser uma mutação nas estratégias do desenvolvimento e da modernização. Todas as teorias do desenvolvimento por imitação do que

tinha sido a modernização das sociedades europeias e norte-americana ficam prejudicadas na sua pretensão a universalidade: não perdem a sua validade histórica e local, mas passam a ser apenas uma configuração entre outras possíveis. Por outro lado, é um modelo de desenvolvimento que cria a sua lógica regional própria (estabelecendo uma rede regional de economias em relação de subcontratação para obtenção das melhores condições competitivas) e que estabelece a sua fórmula de expansão (através dos produtos e, depois, através dos investimentos e das empresas, explorando as propriedades da mobilidade justamente quando a evolução tecnológica o possibilitava). Gerado pela necessidade das circunstâncias da derrota de uma tentativa de expansionismo colonial clássico (o projecto da Área de Co-Prosperidade que conduziu o Japão a Segunda Guerra Mundial), o modelo de desenvolvimento «asiático» tem o seu sucesso directamente relacionado com a sua adequação a um novo conjunto de circunstâncias históricas, a economia aberta e as sociedades de mobilidade.

Poderá argumentar-se que este modelo «asiático» é uma construção analítica sem uma correspondência na realidade que justifique a sua originalidade ou a importância que lhe é atribuída — nem a Ásia é uma unidade política ou cultural, nem a ideia de um «século do Pacífico» é nova (já tinha sido proposta, no século XIX, por um Secretário de Estado americano, William Seward), nem os seus processos de crescimento económico são extraordinários, decorrem directamente do volume de investimentos que está a ser canalizado para essa área<sup>20</sup>. Muitos destes argumentos são válidos e recomendam que o conceito de modelo de desenvolvimento «asiático» seja utilizado com precauções, para que não se pretenda fazer dele mais do que a sua realidade permite. O que torna real este modelo «asiático» não é a sua localização geográfica ou mesmo cultural, é a sua adaptação estratégica a um campo problemático caracterizado pela perda de eficácia do Estado nacional, pela perda de viabilidade das estruturas geradas em sistemas proteccionistas e pela mobilidade dos factores. Pouco importa se o modelo «asiático» é ou não um produto consciente, uma estratégia deliberada; o que conta é a sua adaptação às realidades actuais e é isso que o torna um modelo real.

Nestes termos, será mais adequado designar estes modelos de desenvolvimento como modelos circunstanciais do que como modelos «europeu» e «asiático»: estas duas designações, em função de áreas continentais ou de áreas culturais, são, em si mesmas, designações contingentes. O facto de estes modelos terem surgido numa região ou noutra, num período ou noutra, depende do modo como essa região ou essa área cultural responde as oportunidades e utiliza os instrumentos que tem a sua disposição.

O que é realmente estrutural a cada um destes modelos e que os diferencia é o sistema de objectivos estratégicos e de instrumentos eficazes — isto é, o sistema de relações, a lógica estratégica, e a configuração que esse sistema de relações e essa lógica estratégica estabelecem para assegurar o desenvolvimento de uma área. Essa estrutura do modelo de desenvolvimento está necessariamente ligada a

sua viabilidade e esta é função da sua adaptação ao novo quadro de possibilidades. Por isso, é improvável a coexistência duradoura de modelos de desenvolvimento alternativos: a maior eficácia de um tenderá a impedir a persistência do outro. Mesmo que o modelo de desenvolvimento «asiático» venha a ser interpretado como uma mera adaptação oportunista, a crise do modelo «europeu» será suficiente para lhe assegurar uma realidade efectiva. Também por isso, e como aconteceu com o conceito-modelo de Estado, justifica-se considerar a evolução dos modelos de desenvolvimento como mutações: a saturação de um gera a mutação que vai fazer surgir o seguinte. Não tem muito sentido concreto pretender encontrar nesta mutação uma linha de progresso, pois isso implicaria que houvesse um referencial estável que fosse o elemento de comparação. Há uma avaliação em função da adaptação as circunstâncias: a mutação resulta dessa necessidade de adaptação. Mas não tem de ser uma mutação «melhor» ou «pio»<sup>21</sup> do que o que existia; é, simplesmente, melhor adaptada ao campo estratégico existente.

Os modelos de desenvolvimento aparecem, assim, como casos específicos de configurações: os comportamentos sociais e as estratégias dos agentes são orientados por estas imagens do que está adaptado as circunstâncias do campo estratégico. E os resultados comparados dos produtos obtidos por cada um dos modelos vão determinar a dominação de um sobre outro, o estabelecimento de uma hegemonia.

A hegemonia, nas circunstâncias das sociedades modernas, resulta da interacção de vários factores: a competição interestatal, a integração no mercado mundial, os graus diferenciados de desenvolvimento económico. Quando uma relação hegemónica está estabelecida, haverá um modelo de desenvolvimento que é dominante e a hierarquia de poderes fica estabelecida em função da eficácia obtida por cada um dos poderes na realização das condições desse modelo de desenvolvimento. O factor de superioridade varia com as circunstâncias históricas, mas a afirmação e o exercício da hegemonia resultam da adaptação das configurações sociais, da sua congruência com o quadro de possibilidades, aos instrumentos de acção que a sociedade tem a sua disposição<sup>21</sup>. Em geral, os períodos de hegemonia bem definida são períodos de paz a nível global, ainda que isso seja compatível com formas de conflitualidade local ou regional. Nos períodos de transição, porém, a instabilidade dos modelos de orientação torna mais provável o recurso a resoluções de tipo militar, mesmo que isso não altere a necessidade de mutação de um modelo de desenvolvimento que perdeu a sua capacidade de orientação.

As circunstâncias actuais estão condicionadas pelo processo de transição entre modelos de desenvolvimento, num contexto global de grande instabilidade, pois as tensões nas relações interestatais (com a reformulação das áreas de influencia quando a própria forma do Estado está em mutação) adicionam-se as tensões dentro de cada Estado e dentro de cada sociedade (quando o confronto de modelos de desenvolvimento põe em causa as configurações sociais estabelecidas).

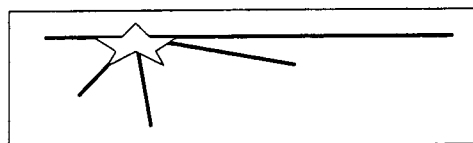
Nesta fase de transição está a evidência que a continuidade é a linha de evolução menos provável. Mas também está a evidência de que as formas tradicionais de conflitualidade (a guerra entre Estados ou a forma específica de guerra civil que é a luta de classes) perderam a sua capacidade para decidir o sentido da evolução. Nas circunstâncias actuais, tanto a guerra como a greve são modos emocionais de transferência do problema central colocado pela necessidade de adaptação as novas circunstâncias, mas não são a sua resolução. Por um lado, há um problema de escala: os conflitos locais ou as greves nacionais podem tentar resolver um conflito entre grupos étnicos ou nacionais, mas não se generaliza até atingir a escala global. Por outro lado, há um problema de instrumentos: a resolução destas guerras locais ou destas greves nacionais não gera novos instrumentos de acção ou, pelo menos, não gera o tipo de instrumentos que tem eficácia na escala supranacional. Estas evidências não impedem que a actual dinâmica de globalização das economias seja acompanhada por uma crescente fragmentação dos espaços, das instituições, das entidades e das ideologias políticas<sup>22</sup>, designadamente na Europa. Tal como acontece com as formas tradicionais de conflitualidade, estas diversas manifestações de fragmentação não fazem parte da solução, são) sintomas do problema. Confrontadas com a dualidade de configurações ou com a distância entre os tipos ideais e os «tipos reais», as sociedades onde esta falta de sintonia é mais nítida revelam sinais de instabilidade mais forte, não sendo de excluir que fiquem presas destes sintomas, perdendo oportunidades de formulação da solução. A comparação das formas básicas dos modelos de desenvolvimento que estão em confronto permitem clarificar o que está em causa, o que é a mutação de configurações que corresponde aos fenómenos de mudança nas sociedades modernas.

### **Modelos de desenvolvimento**

---

#### **MODELO «EUROPEU»**

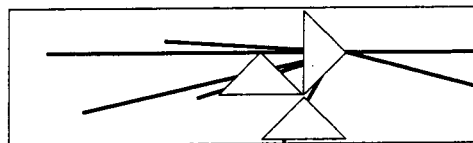
- Base nacional
- Expansão radial com base em mercados internos nacionais
- Alimentação dos sistemas produtivos internos
- Modelo de dominação mundial com uma estrutura política centrada no Estado nacional



---

#### **MODELO «ASIÁTICO»**

- Base económica regional
- Penetração de outros mercados por expansão competitiva
- Modelo de complementaridades regionais
- Estratégia global com diferentes traduções locais



---

O contraste entre estes dois modelos de desenvolvimento nada tem a ver com a clivagem ideológica que foi dominante neste século, que tinha sido formada em meados do século passado e que confrontava o sistema capitalista centrado no funcionamento dos mercados e o sistema socialista centrado na capacidade de intervenção do Estado na organização das

relações económicas. Estes dois tipos de clivagens, um definido no nível dos modelos de desenvolvimento, outro situado na organização interna dos sistemas políticos, situam-se em planos distintos e podem mesmo ter articulações paradoxais: um modelo de desenvolvimento capitalista é compatível com significativas intervenções do Estado (como acontece dentro do modelo asiático) sem que isso implique a rejeição das dinâmicas do mercado como indicador da competitividade, sem que perca a sua especificidade capitalista; pelo contrário, o sistema socialista, que procurou interferir nas dinâmicas de mercado, racionalizando-o, revelou-se incapaz de gerar um modelo de desenvolvimento. Os dois modelos de desenvolvimento pertencem ao âmbito dos sistemas capitalistas e isso explica a sua integração num mesmo processo genético, assim como explica que um possa aparecer como uma mutação do outro — o que não altera o facto de o sucesso do modelo mutante implicar a crise do modelo que o antecede. Tanto o modelo de desenvolvimento europeu como o modelo de desenvolvimento asiático pertencem a forma geral do sistema capitalista e, no entanto, são formas muito diferentes de estruturação da relação capitalista, com graus de adaptação as condições económicas actuais muito diferentes<sup>23</sup>. E, no entanto, o segundo modelo não teria sido possível sem o primeiro e, mais exactamente, sem a derrota de dois Estados nacionais, o alemão e o japonês, quando disputaram a Segunda Guerra Mundial com o objectivo de também eles concretizarem as indicações do primeiro modelo de desenvolvimento, de também eles organizarem o seu espaço vital. E se os japoneses foram mais eficazes na formação do segundo modelo, isso também se deve à circunstância de o seu espaço regional estar menos estruturado, em termos de Estados nacionais, do que acontecia na Europa e dentro do espaço de influência da Alemanha. Como seria de esperar em modelos que se encaixam geneticamente, o sucesso dos europeus na exploração do seu modelo constituíram uma limitação quando se tratava de gerar a sua mutação.

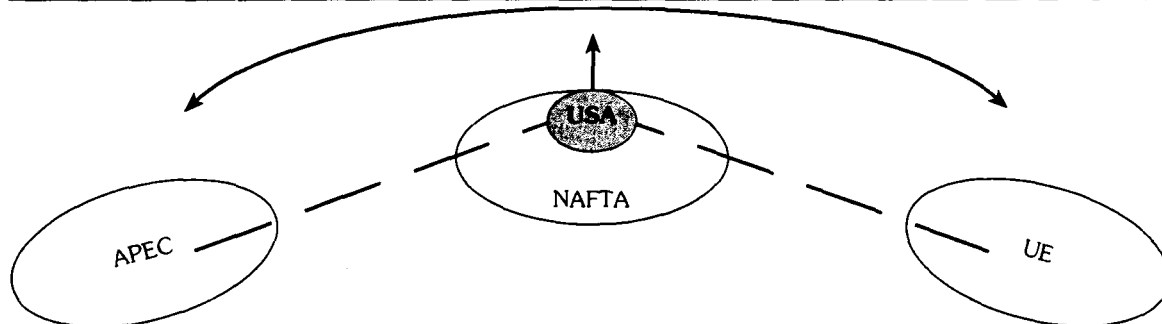
A configuração estratégica real não se limita, no entanto, a estes dois modelos de desenvolvimento, pois há que integrar nestas relações o papel específico dos Estados Unidos. Pela sua posição na hierarquia dos Estados dentro do sistema de relações internacionais, este é o papel dominante. Mas pela singularidade do modo como desenvolve a sua economia, os Estados Unidos produzem um modelo estratégico híbrido, uma combinação dos dois modelos básicos que se confrontam (partindo, historicamente, do «europeu», mas procurando adaptar o que lhes é útil, do «asiático»). No entanto, parece mais adequado considerar-se que os Estados Unidos não produzem um verdadeiro modelo de desenvolvimento, mas sim uma estratégia de modernização competitiva baseada num modelo de gestão de equilíbrios na escala mundial. Potência dominante, com uma estratégia de modernização que se adapta aos movimentos detectados noutras zonas de onde possa surgir uma concorrência efectiva, os Estados Unidos são, ainda, o factor de equilíbrio que procura assegurar a estabilidade de várias regiões do mundo dentro do processo de mudança acelerada das respectivas

sociedades e dentro do processo de mutação do modelo de desenvolvimento que estava consolidado até há pouco — uma gestão de equilíbrios que é certamente menos motivada por razões de solidariedade abstracta do que por razões práticas que asseguram a fluidez das relações económicas internacionais.

Este papel não se escolhe, é o resultado de uma efectiva configuração estratégica e de um modo de interpretar o que é o interesse nacional dos Estados Unidos, tendo em conta o que são os seus recursos próprios. O seu modelo de desenvolvimento é suficientemente flexível para se adaptar aos movimentos de europeus e de asiáticos, a sua possibilidade de utilizar a sua moeda como arma estratégica permite-lhes condicionar os movimentos dos outros no campo da competitividade económica, a sua superioridade militar permite-lhes escolher os pontos de intervenção dentro de uma função geral de segurança que só eles estão em condições de realizar.

### Modelo de blocos neomercantilistas num espaço global

---



- Blocos regionais dotados de coordenação estratégica e com uma função de segurança baseada em relações de aliança
  - Harmonização de normas económicas
  - Mobilidade de capitais e de produtos
  - Decisão estratégica: taxa de câmbio e remuneração de factores
- 

Mas este papel também não pode ser rejeitado, porque não há vazios no sistema internacional e porque a realização dos interesses dos Estados Unidos só é possível desde que haja uma estabilidade suficiente no sistema internacional para que a mobilidade dos factores e dos produtos não seja posta em causa pelo retorno a formas tradicionais de conflitualidade. A dificuldade está em estabelecer um equilíbrio funcional entre as necessidades de intervenção e os interesses a satisfazer com essas intervenções — para assim escapar ao destino dos impérios, que excedem os seus recursos quando aceitam a multiplicação dos seus compromissos intervencionistas.

O modo mais eficaz de atingir este objectivo de colocar os Estados Unidos na posição de gestor de equilíbrios recomenda que sejam estruturados factores de intermediação das intervenções americanas, sob a forma de

sistemas de alianças que sejam suficientemente consistentes para permitirem operações de cooperação regulares. Este dispositivo passa pela formação de blocos regionais, dotados de potência suficiente para serem, eles próprios, gestores dos equilíbrios regionais – definindo-se, assim, uma rede de alianças e de instituições que permitem regular as situações de crise e promover as iniciativas de modernização. É um dispositivo que tem um considerável grau de risco natural: estes blocos regionais podem tornar-se suficientemente fortes para virem a pôr em causa a supremacia dos Estados Unidos. Mas é um risco a aceitar porque tem como contrapartida evitar um risco que seria bem mais elevado, o risco de deixar os Estados Unidos na posição, insustentável a prazo, de ser o único responsável por assegurar a ordem mundial, em todos os pontos ao mesmo tempo: a maior ameaça que se pode colocar a um poder imperial.

A maior virtude deste dispositivo está, contudo, no facto de permitir associar a política oficial dos Estados Unidos às estratégias e aos movimentos das entidades privadas norte-americanas, designadamente as empresas e as entidades vocacionadas para as intervenções culturais. Sob o princípio geral da mobilidade, os Estados Unidos promovem a instalação de canais de realização dos seus objectivos em múltiplos níveis, conseguindo assim beneficiar dos desenvolvimentos que ocorram nas mais diversas zonas – mesmo quando esses desenvolvimentos conduzem a obtenção de ganhos de competitividade que ameaçam, a curto prazo, interesses americanos. De facto, este dispositivo de coordenação estratégica de vários blocos regionais permite gerir os equilíbrios entre eles e dentro deles, mas também oferece aos Estados Unidos um direito de participação naqueles desenvolvimentos que se revelarem mais promissores, ao mesmo tempo que lhes permite invocar as pressões internas isolacionistas sempre que os apelos locais ou regionais a sua intervenção parecerem envolver um risco excessivo.

Instalar um dispositivo de gestão de equilíbrios na escala mundial e, simultaneamente, explorá-lo de modo a manter a supremacia dos Estados Unidos, não é uma garantia automática de que esses objectivos serão realizados em todas as circunstâncias. A funcionalidade do dispositivo também depende do que forem as dinâmicas internas em cada um dos blocos regionais. Mas é dentro deste dispositivo que tudo acontecerá, seja o equilíbrio ou o desequilíbrio.

### **O sistema de três blocos regionais**

A passagem do sistema bipolar que estruturava a ordem mundial saída da Segunda Guerra Mundial (com base numa conflitualidade ideológica e com expressão em áreas de influencia coordenadas por um domínio militar), para o sistema de três blocos regionais (que constitui o suporte da ordem mundial possível nas condições actuais), não se faz directamente. A anterior base da conflitualidade ideológica não passa directamente para uma base de competitividade económica que se desenvolve dentro do sistema capitalista ou, pelo menos, dentro de formas de organização dos

sistemas económicos que, embora distintas, se integram no mesmo sistema capitalista básico. Neste sentido, o sistema de três blocos regionais não corresponde a uma resolução do anterior conflito bipolar, é uma passagem para um tipo diferente de organização da ordem mundial. Não parece que seja justificado considerar que a crise do sistema de ordem mundial baseado na bipolaridade ideológico-militar, crise consumada no contexto da guerra do Golfo (quando o colapso da estrutura soviética ofereceu aos Estados Unidos uma liberdade de decisão e de formação de alianças que é inédita), conduziu a um estado de desordem mundial, onde teria passado a existir um sistema de relações internacionais desprovido de qualquer estrutura de ordem. A estrutura de ordem de um sistema internacional não tem de estar necessariamente baseada numa conflitualidade ideológica, pode estar organizada em função de outros tipos de relações — e não é de excluir que esse outro tipo de relações tenha na sua base a competitividade económica, as condições da mobilidade dos factores e dos produtos, e só incidentalmente integre questões de tipo ideológico ou questões de guerra e de paz. E será óbvio que um sistema internacional desprovido de qualquer tipo de ordem estaria a evidenciar sinais de turbulência muito superiores aos que se têm manifestado desde 1989.

Parece mais adequado concluir-se que se passou para um outro tipo de ordem mundial, estruturado em função de critérios diferentes dos anteriores e que o que se designa por actual desordem mundial é mais o efeito desta mudança de critérios do que de uma efectiva desordem (que não se encontra nos factos, mesmo que exista nos espíritos habituados aos quadros de racionalização e de orientação do passado). E para esta interpretação que aponta uma série importante de textos produzidos entre 1990 e 1992, que anunciam, com razoável capacidade prospectiva, o que é hoje o quadro de problemáticas do sistema internacional<sup>24</sup>. Ou seja, o facto de não ser possível reproduzir as condições de ordem do passado não é prova bastante de que não exista uma outra ordem, ainda que seja mais uma ordem gerada por um dispositivo automático de interacção de forças equilibradoras do que por um modelo consistente e completo. Esse dispositivo pode ser identificado na articulação de três blocos regionais coordenados pelo interesse estratégico dos Estados Unidos, mas com as particularidades de estes três blocos regionais serem internamente organizados em relações de ordem fraca (isto é, que permitem mais do que uma solução estabilizadora) e de a coordenação realizada pelos Estados Unidos ser mais de tipo orientador do que de tipo hegemónico<sup>25</sup>, resultando da sua composição e das suas particularidades que o sistema de ordem mundial tem uma forma variável — geradora de incerteza e de risco e, em qualquer caso, com uma configuração menos definida do que era a anterior estrutura de ordem mundial.

A posição dominante dos Estados Unidos, em termos militares e em termos de condições de realização das suas estratégias económicas num campo estratégico caracterizado pelo aumento da mobilidade, permite aos seus dirigentes políticos uma gestão dos equilíbrios mundiais com dois



objectivos centrais: evitar crises regionais e manter a necessidade da sua função equilibradora.

O sucesso nesta específica gestão de equilíbrios é a condição para evitar que os Estados Unidos entrem no ciclo imperial associado a unipolaridade, a hegemonia mundial, que transporta consigo a inevitabilidade da decadência. Utilizando a síntese proposta por Brzezinski<sup>26</sup> para o papel dos Estados Unidos: «nenhum outro poder detém actualmente os atributos necessários para uma intervenção global efectiva: alcance militar, capacidade política, impacte económico, mas também atracção social e cultural. O estatuto especial da América está ameaçado, porém, pelas suas limitações internas. [...] Por isso, a política dos Estados Unidos terá de conseguir obter um equilíbrio eficaz entre as necessidades globais para um envolvimento norte-americano continuado, o interesse em conseguir devolver a outros algumas responsabilidades de segurança regional assumidas pelos Estados Unidos e os imperativos da renovação interna da América. Isto irá exigir uma contribuição americana para a garantia de segurança global mais subtil do que aconteceu durante a Guerra Fria. Terá de ser dada mais importância à cooperação com parceiros genuínos, incluindo a partilha das decisões em temas de segurança mundial. [...] Não é provável, portanto, que o sistema global emergente venha a estar baseado na hegemonia americana ou venha a ser derivado de uma verdadeira harmonia internacional. Embora a América seja hoje a única superpotência mundial, as condições globais são demasiado complexas e a saúde interna da América demasiado precária para sustentar uma Pax Americana a escala mundial. Uma verdadeira ordem mundial, baseada no consenso, no primado da lei e na resolução pacífica dos conflitos poderá ser, um dia, realidade, mas ainda falta muito para se chegar a esse ponto, para já é uma frase sem sentido substantivo. O isolacionismo também não é uma opção prática, tendo em conta o desenvolvimento da economia global e o efeito das comunicações modernas. Portanto, as verdadeiras alternativas são estas: ou um mundo de desordem crescente — com uma Europa dividida, uma União Soviética a cair num caos violento, um Extremo Oriente desestabilizado por novas alterações de poderes e um Médio Oriente caracterizado pela continuidade dos conflitos — que, por efeitos cumulativos, conduzirá a uma ruptura catastrófica da segurança global; ou uma estrutura incipiente de segurança global, construída pelo alargamento e pela crescente auto-suficiência da cooperação regional, apoiada com o envolvimento selectivo e proporcional dos Estados Unidos».

Passados cinco anos, esta previsão continua válida e aparece mais orçada a escolha estratégica do «envolvimento selectivo e proporcional» dos Estados Unidos, beneficiando da sua superioridade militar mas condicionando a sua utilização a relevância dos objectivos, e usando as estruturas regionais, mesmo que estas continuem incipientes, como plataformas intermédias para a sua gestão da ordem mundial. São estas articulações instrumentais que permitem aos Estados Unidos desenvolver uma estratégia global sem precisarem de ter uma aplicação correspondente de recursos próprios: mantêm a sua superioridade militar,

mas a aplicação de recursos é selectiva. Este enquadramento permite aos seus operadores económicos desenvolver uma estratégia efectiva de mercado mundial, com grande mobilidade, beneficiando de uma dupla protecção, a protecção militar e a protecção da moeda americana. Finalmente, o papel que os Estados Unidos atribuem as estruturas de poder regional permite-lhes conservar o direito de participação nas iniciativas de reestruturação regional sem provocar uma rejeição forte — o que lhes oferece uma capacidade de influência mais do que proporcional aos recursos que aplica nessas iniciativas.

No seu conjunto, estas propriedades oferecem aos Estados Unidos a possibilidade de serem o único agente com condições para realizar uma estratégia global. Isto é, para operarem em todas as zonas, para manterem as mesmas finalidades, ainda que adaptando as suas intervenções as circunstâncias locais e para poderem escolher entre intervir e não intervir, sempre em função da avaliação que fazem dos seus interesses globais.

E o interesse estratégico dos Estados Unidos que funciona como eixo estruturante da nova ordem mundial e é em torno desse eixo que os blocos regionais se organizam: estes são, ao mesmo tempo, factores de organização regional e plataformas de realização dos objectivos norte-americanos. Quanto mais eficazes forem na sua missão regional, mais interessantes serão, como canais de realização dos objectivos norte-americanos. Mas mesmo que não sejam inteiramente bem sucedidos na sua missão de estabilização dos conflitos regionais e como geradores de modernização económica, ainda serão mais eficazes do que a completa fragmentação (como acontece nas regiões do Sul, onde os blocos regionais estão menos evoluídos). No limite, a estratégia global dos Estados Unidos utiliza ainda, em complemento destas plataformas regionais, os «Estados pivot», «um pequeno número de países cujo destino é incerto mas cujo futuro afectará profundamente as suas regiões envolventes»<sup>27</sup>. A dinâmica básica deste sistema de três agentes organizados em blocos regionais é relativamente simples, beneficiando do facto de não existir uma diferenciação ideológica pronunciada em todo o espaço em que eles exercem a sua acção reguladora. Apesar disso, as complexidades próprias de cada uma das regiões, as suas tensões internas e as dificuldades inerentes a formação das hierarquias em cada um destes blocos regionais tornam essa dinâmica concreta muito mais complexa, sobretudo quando essas relações são, projectadas para além do curto prazo. Finalmente, a eficácia deste sistema regulador da ordem mundial fica sujeita a um grau de dúvida muito superior quando se passa do espaço directamente coordenado pelos três blocos regionais para se incluir o hemisfério Sul e para se considerar as fronteiras de fractura cultural que não são reguláveis por uma lógica dominante de tipo económico e modernizador como é a que serve de factor de coesão entre os três blocos regionais.

Há, por outro lado, uma significativa dificuldade para a identificação rigorosa destes blocos, não no que se refere a sua composição e a sua localização geográfica, mas sim no que se refere à origem, ao centro, das

suas racionalizações estratégicas. Se a designação dos modelos de desenvolvimento já era problemática, a designação dos blocos regionais apresenta a dificuldade adicional que está associada à indefinição dos centros de orientação e de liderança. Neste sentido, as designações adoptadas para os três blocos regionais (Estados Unidos da América, «Europa», «Japão») são meramente convencionais e revelam, só por si, a instabilidade interna que se encontra nos blocos «Europa» (com a dificuldade de estabilizar o papel da Alemanha ou a consistência do eixo franco-germânico) e «Japão» (onde a crise de confiança na sociedade japonesa e a dificuldade de integração da China também não permitem estabelecer uma liderança regional forte), mas a que a sociedade norte-americana também não está imune (com a sua diferenciação de estratos e com a incidência de efeitos negativos da modernização nas camadas da classe média).

A dinâmica básica dos três blocos tem uma articulação natural que resulta do encaixe de objectivos e de áreas de acção que, sendo distintos, ainda são, por enquanto, complementares. A estratégia global dos Estados Unidos pode integrar o trabalho de estruturação institucional interna e a adaptação da estratégia de modernização em curso na «Europa», mas também pode manter uma relação competitiva controlada com a estratégia de mercado mundial desenvolvida pelo «Japão» (incluindo os «triângulos de cooperação» que o Japão estabeleceu na Ásia Oriental). Esta articulação natural tem a sua estabilidade geral, no entanto, dependente da hierarquia de poderes entre estes blocos regionais: se essa hierarquia for posta em causa ou alterada, a possibilidade de regulação controlada deixará de se confirmar.

### Sistema de três blocos - estrutura

	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	«EUROPA»	«JAPÃO»
<b>Estados Unidos da América</b>	Estratégia global		
<b>«Europa»</b>		Estrutura institucional interna e estratégia de modernização	
<b>«Japão»</b>			Estratégia de mercado mundial

Mesmo a este nível geral da dinâmica básica, é visível que há uma instabilidade latente neste sistema de ordem mundial. Os três blocos têm uma dimensão comparável, cada um deles tem por aspiração gerir processos de modernização e de mudança rápidos, cada um deles tem áreas de interesse que se prolongam para além das suas áreas regionais próprias. Não é impossível que o sucesso estratégico seja simultâneo, mas é mais provável que haja divergências de movimentos e que, por isso

mesmo, a actual articulação natural destes três blocos poderá encontrar dificuldades relevantes. Isso torna-se mais evidente quando se consideram os objectivos concretos que correspondem à estrutura das três posições.

Nas circunstâncias actuais, os objectivos de cada um dos três blocos aparecem como complementares. Para os Estados Unidos, tanto a «Europa» como o «Japão» devem exercer a função de serem factores de regulação regional, colocando-se como plataforma intermediária da realização de estratégias que satisfazem os interesses dos Estados Unidos. Em contrapartida, para a «Europa» e para o «Japão» na sua relação com os Estados Unidos, o objectivo central será procurar diminuir o grau de dependência, ganhar uma autonomia crescente. Na relação entre a «Europa» e o «Japão», o objectivo central é a competitividade, para não perder posições económicas e para conseguir realizar a sua estratégia de modernização; mas entre o «Japão» e a «Europa», o objectivo central é a penetração dos mercados, para consolidar a sua estratégia de mercado mundial. Ou seja, cada um dos blocos tem objectivos que não conduzem a relações cooperativas de soma positiva, mas sim a relações de soma nula, potencialmente conflituais.

### Sistema de três blocos - objectivos

	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	«EUROPA»	«JAPÃO»
<b>Estados Unidos da América</b>		Factor de regulação regional	Factor de regulação regional
«Europa»	Diminuir a dependência		Competitividade
«Japão»	Diminuir a dependência	Penetração dos mercados	

Por outro lado, estes três blocos têm problemáticas internas próprias cuja evolução e resolução interessam vitalmente a cada um deles — no sentido em que disso depende a possibilidade de satisfazerem os seus próprios interesses. E uma propriedade inerente a um sistema de ordem mundial que é composto por várias partes: a eficácia do sistema depende de cada uma das partes, no sentido em que o conjunto é necessário, não basta que cada parte cumpra a sua missão específica ou pretenda realizar os seus objectivos próprios. Neste sentido, as problemáticas de cada parte transitam para as outras, não existindo soluções isoladas. Observada nesta perspectiva, a dinâmica do sistema de três blocos regionais conduz a um necessário jogo cooperativo: basta que um perca para que todos percam. Porém, gerir um jogo cooperativo nas relações internacionais não é uma experiência que se possa considerar comum ou natural em relações que são marcadas pela exigência da defesa do: interesses nacionais. Não será fácil encontrar resposta para as dificuldades da gestão dos equilíbrios

dentro de cada bloco, mas a complexidade aumenta quando tem de se respeitar a exigência do equilíbrio de todo o sistema mundial — condição de sucesso para cada parte. Esta relação mais complexa, onde as problemáticas transitam entre os blocos, implica um sistema de coordenação que actualmente não existe nem no quadro das Nações Unidas, nem no quadro do G-7 ou de qualquer outra instituição internacional. Este défice institucional ainda pode ser compensado por uma especial relação entre os responsáveis políticos dos múltiplos intervenientes neste sistema de três blocos, mas as circunstâncias políticas das democracias — com os seus períodos eleitorais, as suas opiniões públicas de fraca estabilidade e as suas necessidades mediáticas que marcam as agendas políticas em formas nem sempre compatíveis com as estratégias adequadas para a regulação da ordem mundial — não contribuem, em geral, para a eficácia continuada dessa compensação personalizada.

### Sistema de três blocos - problemáticas

	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	«EUROPA»	«JAPÃO»
<b>Estados Unidos da América</b>	<b>Regulação de equilíbrios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise interna do contrato social</li> <li>• Crise de integração da Rússia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise interna do contrato social</li> <li>• Crise de articulação regional</li> <li>• Crise de integração da China</li> </ul>
<b>«Europa»</b>	Capacidade competitiva dos modelos de sociedade	<b>Adaptação a um novo campo estratégico</b>	Capacidade dos modelos de sociedade
<b>«Japão»</b>	Articulação de mercados em relação competitiva	Interesse na estabilidade dos mercados	<b>Articulação do interesse japonês com a dinâmica da Ásia Oriental</b>

Para os Estados Unidos, tanto a problemática «europeia» como a «japonesa» passaram a fazer parte do seu espaço de atenção permanente — sem o que a sua estratégia global não terá condições de realização. No caso da «Europa», a crise interna do contrato social que está inerente ao Estado-Providência e a crise aguda gerada pela necessidade de integração da Rússia no espaço europeu são questões a que os Estados Unidos não podem responder directamente, mas que põem em causa mercados essenciais para as suas empresas e que, directa ou indirectamente, põem em causa a segurança dos Estados Unidos. Na zona do «Japão» há problemas de tipo idêntico: também o contrato social da sociedade japonesa está ameaçado, em parte porque a estratégia de deslocalização de empresas que está na base do sucesso da economia japonesa se volta agora contra os equilíbrios básicos da sociedade japonesa; a integração da

China no espaço «japonês» é, previsivelmente, uma impossibilidade, o que, só por si, é um poderoso factor de instabilidade na zona – envolvendo directamente interesses vitais dos Estados Unidos; e o facto de a articulação regional ser mais difícil nesta zona do que na «Europa», estar menos desenvolvida no plano institucional, não contribui para a regulação dos equilíbrios, sobretudo se a conflitualidade histórica entre o Japão e a China se revelar de novo.

Para a «Europa», a problemática central é a adaptação a um novo campo estratégico, que trouxe consigo a evidência dos limites dos poderes dos Estados nacionais. O que está em jogo, para as sociedades europeias, não é uma questão ideológica nem é uma questão militar, é um desafio à competitividade que pode alcançar com o seu modelo de sociedade – diferente do que se encontra no «Japão», mas também diferente do que existe nos Estados Unidos. Para a «Europa», esta é uma problemática vital, envolvendo, simultaneamente, o seu modelo de desenvolvimento, a sua posição de supremacia nas relações internacionais e o seu papel de regulador regional.

Para o «Japão», o primeiro nível de problemas surge na articulação do interesse nacional do Japão com a dinâmica da Ásia Oriental. A unidade da Ásia Oriental é muito mais uma construção dos observadores ocidentais do que uma realidade local e os fluxos de capitais que alimentam a deslocalização de empresas e as redes triangulares nas relações económicas não são suficientes para estabelecer essa unidade ou, pelo menos, uma coordenação estável<sup>28</sup>. A essa dificuldade regional juntam-se as dificuldades criadas pela instabilidade dos mercados na «Europa» (onde uma crise económica prolongada, repercutindo-se em crises sociais e políticas, perturbariam as correntes do comércio internacional) e a pressão competitiva gerada pelos Estados Unidos, pela sua gestão do valor do dólar, pelos seus movimentos de capitais e pelas acções das suas empresas. Um mercado europeu com menor capacidade de absorção dos produtos asiáticos e um mercado norte-americano mais competitivo formariam uma combinação negativa para as economias asiáticas que, por sua vez, iria fazer sobressair o contraste entre a economia japonesa, mais madura, e as economias emergentes, designadamente a chinesa, com um elevado potencial de crescimento a que não corresponde necessariamente uma sólida orientação estratégica.

### **A instabilidade inerente ao sistema de três blocos**

A ordem mundial que veio substituir a anterior ordem bipolar é necessariamente instável e não há, nas condições actuais de cada um dos seus blocos estruturantes e no sistema por eles formado, possibilidade de dotar essa ordem mundial de uma estabilidade efectiva. E não é de excluir o argumento dos que preferem designar este contexto como uma desordem real, da qual poderá nascer uma ordem futura, mas que ainda não existe<sup>29</sup>.

A instabilidade necessária decorre, numa análise superficial, dos movimentos que existem em cada um dos blocos e da necessidade de

estabelecer uma coordenação cooperativa no novo campo estratégico, mas para o que não há quadros institucionais disponíveis nem experiência anterior bem sucedida deste tipo de gestão complexa das relações internacionais. Mas também decorre, numa análise mais profunda, do tipo de configurações que são formadas em cada um dos blocos como base de interpretação do que são as suas possibilidades futuras, onde tem especial importância o grau de maturação dos modelos culturais de referência e o peso da experiência passada.

E seguro, com os elementos disponíveis, concluir que não é possível recuperar sistemas de ordem mundial de tipo bipolar: não será possível retomar dicotomias claras, clivagens dualistas, pelo menos entre os três blocos constituintes da nova ordem mundial, que reproduzam uma estrutura estável de racionalidades estratégicas opostas como as que se definiam entre dois blocos ideológicos contrastados. Não é provável que as clivagens culturais ou civilizacionais possam ter um papel idêntico de racionalização de posições estratégicas, na medida em que essas diferenças de orientação não têm tradução relevante em termos económicos (embora possam ser factor de conflitualidade e de guerras de âmbito limitado ou de acções terroristas determinadas a provocar a maior instabilidade possível); em qualquer caso, não é provável que estes conflitos possam conduzir a novas estruturas bipolares.

Também não é provável que a guerra, no sentido que o termo tem nos tempos modernos, seja um recurso eficaz para a regulação da ordem mundial ou para a superação de conflitos de interesses. A guerra não passa a ser uma opção pouco provável porque a democracia se tenha generalizado; é uma opção pouco provável porque deixou de poder resolver os problemas que se colocam as democracias. A passagem da geo-estratégia para a geo-economia não contribui para que o recurso à guerra possa ser concebido como modo eficaz de obter a resolução de conflitos ou para acelerar a adaptação das sociedades a processos de mudança muito rápida<sup>30</sup>. Em contrapartida, esta impossibilidade de recorrer ao «inimigo externo» como factor de aceleração das mudanças em cada sociedade conduz a um aumento de tensões internas, locais e regionais, que aumentam a probabilidade da violência e a proliferação de guerras de âmbito geográfico delimitado. A guerra generalizada é menos provável, mas as questões da segurança regional aumentam de importância.

### Sistema de três blocos - equilíbrios básicos

	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	«EUROPA»	«JAPÃO»
<b>Estados Unidos da América</b>	<b>Envolvimento selectivo dentro de relações competitivas</b>	Construção institucional	Estabilidade regional
<b>«Europa»</b>	Segurança	<b>Adaptação a um novo campo estratégico</b>	Competição
<b>«Japão»</b>	Segurança	Mercado	<b>Gestão das tensões regionais</b>

Nestes termos, a análise dos equilíbrios entre os três blocos regionais, de que está dependente a actual ordem mundial, revela a necessidade da combinação de duas tendências, onde a competição e a coordenação são expressões coexistentes. A relação competitiva decorre da generalização do capitalismo, ela própria estimulada pela mobilidade, no sentido tecnológico e no sentido da inevitável desregulamentação. Mas esta relação competitiva só é sustentável dentro dos parâmetros dos equilíbrios sociais se houver uma relação de coordenação, ela própria sustentada por uma construção institucional que possibilite uma regulação eficaz, a nível de cada bloco e a nível do sistema formado pelos três blocos. A ambiguidade inerente a esta combinação da competição com a coordenação é responsável pela percepção de que se está perante uma ordem mundial fraca, que não dispõe de mecanismos próprios de auto-regulação, aparecendo dependente das contingências das relações entre os responsáveis políticos.

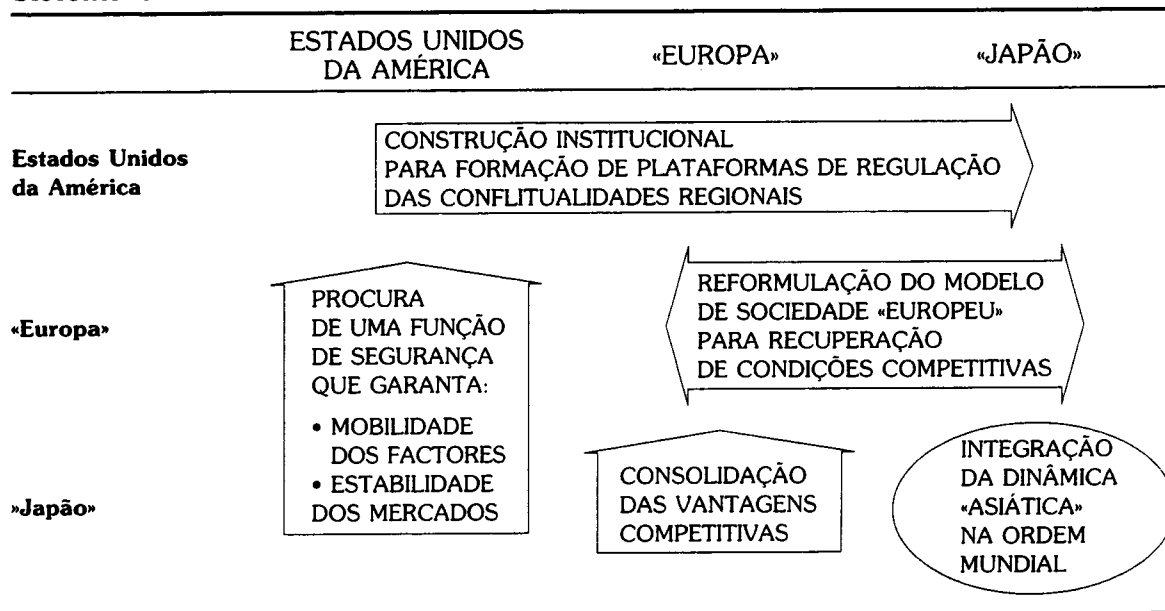
Mas esta ambiguidade é ainda perturbada pelas circunstâncias específicas de cada bloco, cuja sintonização não é automática. Os Estados Unidos procuram evitar um envolvimento excessivo em áreas de instabilidade, de modo a conseguirem neutralizar a tendência para a decadência imperial. A «Europa» tem de gerir o seu processo próprio de adaptação a um novo campo estratégico, reformulando instrumentos que estiveram na origem da sua supremacia passada, mas que perderam a sua eficácia tradicional. E o «Japão» tem de gerir as tensões regionais, ao mesmo tempo que precisa de continuar a ter acesso a mercados estáveis para poder beneficiar com as suas vantagens competitivas. Nenhum dos blocos pode encontrar uma resposta autónoma, todos têm de procurar sustentar as suas condições de competitividade, mas todos têm de convergir na continuidade desta ordem mundial<sup>31</sup>.

Mas cada um dos três blocos precisa, para poder exercer o seu papel, que esteja assegurada uma função de segurança – o que equivale a reconhecer que todos precisam de ajudar a preservar a supremacia militar dos Estados Unidos, mesmo que para isso tenham de pagar o tributo



estratégico da sua subordinação ao dólar, a que se poderá ainda adicionar o tributo concreto do co-financiamento das operações de segurança.

### Sistema de três blocos - dinâmica



São equilíbrios instáveis, mas a sua dinâmica pode vir a consolidar uma estrutura de equilíbrio mais forte. O ponto crítico nesta dinâmica aparece como sendo a capacidade para integrar a dinâmica «asiática» na ordem mundial em tempo útil, isto é, num período que seja compatível com a realização dos objectivos dos Estados Unidos (construção de instituições, na «Europa» e no «Japão», que permitam a formação de plataformas de regulação das conflitualidades regionais e, por essa via, permitam a regulação da ordem mundial) e da «Europa» (reformulação do modelo de sociedade «europeu» para recuperação de condições competitivas). Não é uma agenda estratégica simples: tanto a reformulação «europeia» como a estabilidade da dinâmica interna «asiática» não oferecem garantias sólidas que permitam uma avaliação de risco baixo. Se os riscos de colapso desta nova ordem mundial são altos, os dividendos do sucesso também serão excepcionalmente elevados — e é justamente por isso que o diagnóstico rigoroso do que é este novo sistema de ordem tem um papel vital na conjugação das condições do sucesso, para que não se perca, por atracção de uma configuração já superada, a oportunidade de estruturar a nova configuração relevante.

As clivagens estratégicas mais importantes deste século, aquelas que organizaram tanto os sistemas de ordem mundial estabelecidos como os seus contextos de conflitualidade (capitalismo/socialismo e Norte/Sul) estiveram, no essencial, ausentes da análise que aqui é proposta em termos de presente e de futuro. Na prática, os eixos estruturantes, as condições de gestão e os problemas da nova ordem mundial situam-se no interior do capitalismo e no interior do Norte<sup>32</sup>. Isto não significa que o «socialismo» e o «Sul» tenham deixado de existir ou de constituir partes,

ainda que de menor importância, do sistema de ordem mundial; significa apenas que é a dinâmica do «Norte capitalista» e da capacidade de adaptação das outras zonas e dos outros modos de organização da sociedade a essa dinâmica que depende, e continuará a depender, a evolução desta ordem mundial.

As relações transatlânticas são um caso particular da «dinâmica do Norte», já não têm a singularidade que era natural quando a Europa era um espaço central do sistema de relações internacionais. Nas condições actuais e, previsivelmente, nas condições futuras, as relações transatlânticas estão inseridas num contexto mais vasto a que pertencem também as relações do Pacífico e será desse sistema completo, em que os Estados Unidos ocupam a posição central, que dependerá a regulação da ordem mundial.

O presente e o futuro das relações transatlânticas já não serão o produto do voluntarismo político ou das afinidades culturais, serão o resultado das relações sistémicas, onde a importância de cada parte depende da eficácia com que exerce a sua função nesse conjunto.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> É natural que Henry Kissinger, um «realista político», se veja obrigado a sublinhar a ambiguidade intrínseca da política externa dos Estados Unidos quando ela pretende recusar os valores da *realpolitik* (contrapondo-lhe os "ideais da democracia, da segurança colectiva e da autodeterminação»), onde os responsáveis preferem «dar mais peso as motivações do que às estruturas das relações», preferindo «influenciar as atitudes em vez de influenciar os cálculos», mas que tem de se confrontar com as realidades de um mundo de interesses: «o idealismo americano continua a ser tão essencial como no passado, ou mesmo ainda mais essencial. Mas na nova ordem mundial, o seu papel será o de oferecer a fé que sustente a América através das ambiguidades da escolha num mundo imperfeito. O tradicional idealismo americano deverá combinar-se com uma avaliação ponderada das realidades contemporâneas para poder identificar uma definição utilizável do que são os interesses americanos». A sua origem cultural europeia e as funções que exerceu fazem de Kissinger um bom indicador do que está na origem desta ambiguidade entre o idealismo dos valores e o realismo dos objectivos, que é essencial para identificar e prospectar o sistema de relações transatlânticas. Ver *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994, pp. 221 e 834.

<sup>2</sup> Alexis de Tocqueville continua a ser o melhor observador do nascimento desta singularidade constituída pelos Estados Unidos e que continua a reflectir-se, um século e meio depois, tanto nas suas racionalizações internas como nas suas relações competitivas no espaço mundial. Uma observação mais recente é a de Seymour Martin Lipset, «American Exceptionalism, Japanese Uniqueness», publicado inicialmente em *Comparing Nations*, Oxford, Basil Blackwell, 1994 e reeditado em *American Exceptionalism*, Norton, 1995 (onde se apresentam os cinco elementos principais que estruturam a sociedade americana como sendo a liberdade, o igualitarismo, o individualismo, o populismo e o *laissez faire*). Sobre a noção de «século americano» ver Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century*, London, Verso, 1994.

<sup>3</sup> A teoria dos limites dos impérios, por fundamentada que seja nos factos históricos, constitui também a racionalização das intervenções selectivas sujeitas a uma avaliação de custos e benefícios. Ver Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987; *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House, 1993; Jean-Baptiste Duroselle, *Tout Empire Perira*, Paris, Armand Collin, 1992; Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990; Zbigniew Brzezinski, ((The Cold War and Its Aftermath)), *Foreign Affairs*, vol. 71, n.º 4, Outono de 1992, pp. 31-49.

<sup>4</sup> Para se confirmar a importância que tiveram estes modelos globais de vocação universalista na evolução das sociedades neste século e o vazio que ficou criado com a desagregação de um dos seus pólos, ver François Furet, *Le Passe d'une Illusion*, Robert Laffont, Paris, 1995 e Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century (1914-1991)*, London, Michael Joseph, 1994.

<sup>5</sup> Estas duas interpretações não têm de se opor, elas situam-se em dois níveis diferentes: a democracia é uma forma de organização interna das relações de poder e da formação do poder nas sociedades; os campos estratégicos nas relações mundiais são relações competitivas entre modelos de sociedade e entre os poderes militares ou os poderes de influência que esses modelos de sociedade geram. Para ilustrar a perplexidade gerada pela alteração dos campos estratégicos nas relações mundiais nos seus efeitos sobre as concepções políticas no período em que estas alterações ocorrem, ver Robin Blackburn, editor, *After the Fall: The Failure of Communism and the Future of Socialism*, London, Verso, 1991; Zaki Laidi, editor, *L'Ordre Mondial Reldche, Sens et Puissance après la Guerre Froide*, Paris, Presses de Ia Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1992 e 1993. Como ilustração do efeito da alteração do campo estratégico, será útil a comparação entre dois textos do mesmo autor, Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992, e *Trust*, Hamish Hamilton, London, 1995. Para uma visão de conjunto do período e das suas mudanças, ver André Fontaine, *Après eux, le Déluge (1979-1995)*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>6</sup> As tendências demográficas são negativas para todas as sociedades europeias e tornam impossível sustentar os seus contratos sociais baseados em sistemas públicos de segurança social financiados por transferências entre gerações. Os valores do desemprego são sistematicamente negativos para os sistemas económicos europeus e tornam impossível sustentar estes contratos sociais na base das contribuições dos encargos sociais obrigatórios. E as posições dos países europeus nos índices de competitividade, como se pode ver nos relatórios anuais do World Economic Forum, degradam-se regularmente, numa tendência que «endurece» pelo mero efeito cumulativo.

<sup>7</sup> Uma vez mais, Henry Kissinger é um avaliador qualificado, ver *Diplomacy*, capítulos 28 e 31. No mesmo sentido, Lester Thurow em *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and América*, New York, Warner Books, 1993. Num texto mais recente de Lester Thurow, *The Future of Capitalism*, New York, Morrow, 1996, a perspectiva sobre o futuro da Europa é menos optimista pela dificuldade em se adaptar aos cinco movimentos simultâneos de «placas tectónicas» que estão a gerar a mudança mundial: o fim do comunismo, a revolução tecnológica e a sociedade do conhecimento, a evolução da demografia e a dependência dos sistemas de segurança social de um grupo numeroso de pessoas de rendimentos relativamente elevados, relações económicas globalizadas que estruturam regiões mas que enfraquecem os Estados, multipolarização geopolítica sem potência dominante.

<sup>8</sup> Richard Holbrooke, «Sans nous l'Europe est Impuissante», *Le Nouvel Observateur*, 4 de Abril de 1996, pp. 49-50.

<sup>9</sup> Bertrand Badie, *L'Etat Importé, l'Occidentalisation de l'Ordre Politique*, Paris, Fayard, 1992.

<sup>10</sup> Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978: «É durante o período que vai do fim do século XIII até ao fim do século XVI que foram sendo gradualmente adquiridos os elementos principais do conceito moderno de Estado. A mudança decisiva quando a ideia do senhor a "manter o seu estado" — o que significava manter a sua posição — evolui para a ideia de que há uma ordem legal e constitucional separada, que é a do Estado, e que o senhor tem o dever de manter. Um dos efeitos desta transformação é que passou a ser o poder do Estado, e não o poder do senhor, que é visto como a base do governo. E isto, por sua vez, que permite que o Estado seja conceptualizado em termos claramente modernos — como a única fonte da lei e da força legítima dentro do seu próprio território e como o único objecto apropriado do apoio e da lealdade dos seus cidadãos», vol. 1, X; «a autoridade suprema dentro de cada *regnum* independente não poderia ter rivais dentro do seu território como poder de elaboração das leis e como objecto de apoio e de lealdade», vol. 2, 351.

<sup>11</sup> Otto Hintze, «Nature et Transformation de l'Etat Moderne», 1931, em *Feodalite, Capitalisme et Etat Moderne*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1991.

<sup>12</sup> A tese, só aparentemente paradoxal, é de Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983. Historicamente, não há nenhum paradoxo: o Estado nacional estrutura-se antes das manifestações de nacionalismo no sentido moderno do termo e as expressões mais extremas de nacionalismo surgem por reacção a deficiências de protecção do Estado nacional ou á sua inexistência interpretada como a razão da falta de protecção adequada. O verdadeiro paradoxo está no facto de estas expressões nacionalistas surgirem justamente quando a forma do Estado nacional foi superada pela evolução das condições políticas objectivas, quando o Estado nacional, mesmo onde existe estruturado, ter deixado de poder assegurar essa função de protecção em sociedades que estão abertas a mobilidade dos factores e dos produtos.

<sup>13</sup> Como representativos dos modelos teóricos dominantes, refiram-se Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, a Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960; Walt W. Rostow, *The World Economy: History and Prospect*, Austin, University of Texas Press, 1978; Gunnar Myrdal, *Asian Drama, an Inquiry into the Poverty of Nations*, New York, Twentieth Century Fund, 1968; Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1957; Claus Offe, *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge, MIT University Press, 1985. Como representantes das revisões impostas pelas mutações em desenvolvimento, refiram-se, para além das obras já citadas de Eric Hobsbawm, de Giovanni Arrighi, de François Furet e de Henry Kissinger, também Goran Theborn, *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies, 1945-2000*, London, Sage, 1995; Robert Reich, *The Work of Nations, Preparing Ourselves for the 21st Century Capitalism*, New York, Random House, 1992; Kenichi Omahe, *The Borderless World, Power and Strategy in the Global Marketplace*, London, Harper Collins, 1991; Peter F. Drucker, *Managing in a Time of Great Change*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 1995. Mesmo que não houvesse outros indicadores, a comparação entre estes

dois grupos de textos seria suficiente para sinalizar a intensidade da mutação do campo estratégico e dos instrumentos.

<sup>14</sup> Sobre o conceito de configuração, ver Norbert Elias, *State Formation and Civilization*, Oxford, Basil Blackwell, 1982; Norbert Elias, *La société de Cour*, Paris, Flammarion, 1985; Norbert Elias, «Trop Tard ou Trop Tot, Notes sur la Classification de la Théorie du Processus et de la Configuration» em *Norbert Elias par lui-même*, Paris, Fayard, 1991; Pierre Bourdieu, *Réponses*, Paris, Seuil, 1992; Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984; Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, Cambridge, Polity Press, 1985.

<sup>15</sup> Norbert Elias, *State Formation and Civilization*, nota 22, p. 526, «a semelhança entre diferentes sociedades feudais não é um produto artificial do pensamento mas sim o resultado do facto de formas semelhantes de relações sociais apresentarem uma tendência forte para se desenvolverem de um modo que, na prática e não só "na ideia", produz padrões idênticos de relações sociais e de instituições em períodos e em locais diferentes da sociedade global [...] no Japão [...] e no feudalismo ocidental».

<sup>16</sup> Michel Godet, «La The dans la Vision Globale, les Pieds dans la Glaise Locale», *Futuribles*, n.º 187, Maio de 1994, pp. 45-57.

<sup>17</sup> Goran Thebom, cit., p. 362, designa estas sociedades como áreas de Modernização Induzida Externa, a que acrescenta a seguinte caracterização: «Pela primeira vez desde a Revolução Industrial, emergiu na Ásia Oriental um tipo de sociedade rica e desenvolvida que virtualmente nada deve á Europa. Pelo contrário, está a ser orientada por uma vanguarda japonesa, por uma cultura de base chinesa com alguns contributos cruciais americanos, ao mesmo tempo que preserva um certo número de variantes nacionais. [...] Na entrada no século XXI, a Europa já não é o centro ou a vanguarda da modernidade, e até que ponto poderá constituir uma alternativa relevante para o futuro está, pelo menos, em dúvida. Para além disso, os europeus são) uma pequena minoria da humanidade, cerca de um oitavo da população mundial. Para os europeus, a herança de uma história específica é, e continuará a ser, importante. Os seus sedimentos, desde a antiguidade até à luta de classes da era industrial, fazem parte da Casa Europeia. Para o resto do mundo moderno, porém, as luzes da Europa estão a enfraquecer».

<sup>18</sup> A obra mais representativa deste quadro conceptual será a de Immanuel Wallerstein, *The Modern World System, I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (1974); *II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750* (1980); *III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840* (1988), New York, Academic Press. Para uma autocrítica parcial, ver Immanuel Wallerstein, *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth Century Paradigms*, Cambridge, Polity Press, 1991 e Mike Featherstone, editor, *Global Culture, Nationalism, Globalization and Modernity*, London, Sage, 1990.

<sup>19</sup> Giovanni Arrighi, «Marxist Century, American Century» em Robin Blackburn, editor, *After the Fall: The Failure of Communism and the Future of Socialism*, London, Verso, 1991.

<sup>20</sup> Paul Krugman é o defensor mais consistente desta tese (o crescimento asiático seria mais um efeito do esforço do que da imaginação e estará condenado a diminuir de intensidade a medida que entrarem na fase de maturidade): «The Myth of Asia's Miracle», *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 6, Novembro-Dezembro de

1994, pp. 62-78; «Dutch Tulips and Emerging Markets», *Foreign Affairs*, vol. 74, n.º 4, Julho-Agosto de 1995, pp. 28-44.

<sup>21</sup> George Modelski e William R. Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494-1993*, Seattle, University of Washington Press, 1978.

<sup>22</sup> Jacques Rupnik, editor, *Le Déchirement des Nations*, Paris, Seuil, 1995; Marisol Touraine, *Le Bouleversement du Monde, Géopolitique du XXI<sup>ème</sup> Siècle*, Paris, Seuil, 1995; Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du Monde, Sociologie de la Scène Internationale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1992; Dominique Massy, *Qui Gouverne en Europe?*, Paris, Fayard, 1992; Olivier Duhamel, *Les Démocraties, Régimes, Histoire, Exigences*, Paris, Seuil, 1993.

<sup>23</sup> Esta é uma distinção que nem sempre a tida em conta na polémica sobre o "fim da História", nem mesmo pelo autor que a protagonizou nos últimos tempos, Francis Fukuyama. Uma coisa é a adopção universal de instituições políticas da democracia liberal (proposição duvidosa e, em qualquer caso, não demonstrável), outra coisa é a universalização do sistema capitalista (que pode ou não ter formas políticas liberais) como gerador nuclear dos modelos de desenvolvimento. As referências a Hegel e a Alexandre Kojève não autorizam a primeira afirmação, mas são compatíveis com a segunda. Sobre a posição de Kojève, ver a sua conferência de 1957, «Le Colonialisme dans une Perspective Européenne», depois publicada, em 1980, sob o título «Capitalisme et Socialisme, Marx est Dieu, Ford est son Prophète», *Commentaire*, n.º 9.

<sup>24</sup> A selecção não é exaustiva, mas é significativa de que as mudanças reais tiveram correspondência rápida nas reformulações na análise: Theodore C. Sorensen, «Rethinking National Security», *Foreign Affairs*, Verão de 1990; Edward N. Luttwak, «From Geopolitics to Geo-Economics», *The National Interest*, Verão de 1990; Paul H. Nitze, «America, an Honest Broker», *Foreign Affairs*, Outono de 1990; Robert D. Hormats, «The Roots of American Power», *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 3, Verão de 1991, pp. 132-149; Zbigniew Brzezinski, «Selective Global Commitment», *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 4, Outono de 1991, pp. 1-20; James A. Baker, III, «America in Asia, Emerging Architecture for a Pacific Community», *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 5, Inverno de 1991-1992, pp. 1-18; Joseph S. Nye, Jr., «What New World Order?», *Foreign Affairs*, vol. 71, n.º 2, Primavera de 1992, pp. 83-96; Zbigniew Brzezinski, «The Cold War and Its Aftermath», *Foreign Affairs*, vol. 71, n.º 4, Outono de 1992, pp. 31-49; F. C. Iklé e A. Wohlstetter, *Discriminate Deterrence: Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy*, Washington, 1988. No seu conjunto, estes textos mostram um esforço deliberado de pensar a dinâmica das relações internacionais em novos termos. Como representativo da óptica que se encontra em todos, vale esta breve referência ao texto de Joseph S. Nye, Jr., de 1992: «o mundo mudou mais rapidamente nos últimos dois anos do que em qualquer outro período desde 1945. É difícil manter as bases conceptuais perante mudanças tão fundamentais na política. Os conceitos familiares não se adaptam à nova realidade. [...] As fronteiras nacionais serão mais permeáveis do que no passado. O nacionalismo e o transnacionalismo serão forças em competição na nova política mundial».

<sup>25</sup> Sobre a diferença entre orientação (*leadership*) e hegemonia nas relações internacionais: Charles Kindleberger, «Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides», *International Studies Quarterly*, n.º 2, 1981; David A. Lake, «Leadership, Hegemony and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch With Potential?», *International Studies Quarterly*, n.º 4, 1993; Jarrod Wiener,

---

«Hegemonic Leadership: Naked Emperor or the Worship of False Gods?», *European Journal of International Relations*, vol. 1, n.º 2, Junho de 1995, pp. 219-243; Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1991; George Modelski, editor, *Exploring Long Cycles*, London, Pinter, 1987.

<sup>26</sup> Zbigniew Brzezinski, «Selective Global Commitment», *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 4, Outono de 1991, pp. 19-20.

<sup>27</sup> Robert S. Chase, Emily B. Hill e Paul Kennedy, «Pivotal States and U.S. Strategy», *Foreign Affairs*, vol. 75, n.º 1, Janeiro-Fevereiro de 1996, pp. 33-51.

<sup>28</sup> Gerald Segal, *Rethinking the Pacific*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Germaine A. Houston, *The State, Identity and the National Question in China and Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

<sup>29</sup> Marisol Touraine, op. cit., p. 54: «Estamos confrontados com uma exigência política nova. O desafio principal será constituir centros de poder, ao mesmo tempo eficazes e legítimos, isto é, adaptados ao carácter global e interdependente da economia, mas também com raízes na história e na cultura locais. Este é um dos postulados das nossas análises: o desafio é reconstruir as unidades políticas. Aí reside também um dos diagnósticos principais: o caos e a desordem são mais o produto do que a causa do actual vazio político».

<sup>30</sup> André Glucksmann, «Des Guerres a Venir...», *Politique Internationale*, Outono de 1994.

<sup>31</sup> Zbigniew Brzezinski, «A Plan for Europe», *Foreign Affairs*, vol. 74, n.º 1, Janeiro-Fevereiro de 1995, pp. 26-42; Kishore Mahbubani, «The Pacific Way», *Foreign Affairs*, vol. 74, n.º 1, Janeiro-Fevereiro de 1995, pp. 100-111.

<sup>32</sup> Peter Drucker, *The New Realities*, London, Heinemann, 1989; *Managing in a Time of Great Change*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 1995.