

CICLOS LONGOS E CENÁRIOS CONTEMPORÂNEOS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

TULLO VIGEVANI

O fim do século XX e o início do século XXI oferecem uma oportunidade para refletir sobre as relações internacionais a partir de uma perspectiva de ciclos longos. Inúmeros autores têm sido mestres desse ponto de vista: Braudel (1975), Kennedy (1989), Arrighi (1994), Wallerstein (1991) e outros. Porém, nosso objetivo não será pensar os ciclos da história, nem mesmo das relações internacionais, em seus longos prazos, mas será o de tê-los em conta, inclusive os séculos passados, para pensar, mais concreta e modestamente, o cenário que poderia surgir no pós-Guerra Fria.

A questão tem pertinência porque, desde 1989 ou 1990, quando pareceria ter sido encerrado o período chamado da Guerra Fria ou da conflitualidade Leste-Oeste, as reflexões e a literatura existentes não têm sido suficientes para constituir uma massa crítica adequada, nem apresentaram diretrizes largamente embasadas para desenhar o cenário internacional que estaria surgindo. Tampouco temos a pretensão de fazê-lo; tentaremos apenas interrogar a história para ajudar a compreensão do presente e do futuro. Para isso, retomaremos o debate histórico sobre sociedade internacional e sociedade de estados, sobre associação prática e associação de objetivos, para em seguida analisar o comportamento internacional contemporâneo.

* A elaboração deste texto contou com a colaboração de Priscila Rodrigues Correa e Rodrigo Cintra, bacharéis em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

DEFINIÇÃO DE SOCIEDADE INTERNACIONAL

Um grande número de autores, de longe a maioria dos que têm tratado do tema, considera que o fim da guerra dos Trinta Anos, com a Paz de Westphalia, concluída em 1648, após os tratados separados de Munster e Osnabruck, entre imperador, reis e príncipes católicos e protestantes, foi de grande significado porque implantou o princípio de que os estados da Europa deveriam conviver tendo como base os valores da tolerância e da coexistência. O conceito de sociedade internacional, parece, pode ter surgido a partir daí. A Europa passa a ser reconhecidamente uma multiplicidade de estados independentes aonde haveria um certo grau de liberdade religiosa, mantido o princípio de que o soberano de um território determinaria a religião neste. Caducava definitivamente a idéia de uma autoridade externa ao poder temporal, autoridade que até então havia sido representada pelo Papa ou pela figura, já simbólica, do imperador do Sacro Império Romano.

Ficava definitivamente sepultado o princípio de uma religião única, de busca da supremacia em nome da religião legítima. O acordo de paz assinado por potências vencedoras e perdedoras, como Áustria, Espanha, França, Suécia e outras, sinalizava a chegada dos novos tempos. Colocavam-se as bases para o conceito de soberania do Estado, para o qual, de Bodin a Hobbes, muitos haviam trabalhado. A soberania, na definição aplicada às relações internacionais, de Russett e Starr, significa que “não existe qualquer autoridade em condições de determinar ao Estado como agir; não existe nenhum ator com autoridade legítima para dizer a um Estado o que deve fazer (Russett e Starr, 1992: p. 99).

A partir daquele momento surge a questão central que nos atormenta até este despontar do século XXI: a da relação entre um estado de sociedade vigente dentro do Estado e a de um estado de natureza vigente nas relações entre os estados, segundo os termos emprestados ao jusnaturalismo. Rousseau havia claramente chamado a atenção para esse fato. “A primeira coisa que observo, ao considerar a posição do gênero humano, é uma contradição que se manifesta no seu ordenamento, que o torna sempre vacilante. Como homens, nós vivemos no estado civil, submetidos às leis; como povo, cada um goza de liberdade natural; o que no fundo torna a nossa situação pior que se estas diferenças fossem desconhecidas” (ROUSSEAU, 1970: p. 610). Será que o mundo pós-Guerra Fria coloca pressupostos novos, que permitem retomar Rousseau e supor a possibilidade de eliminação dessas diferenças?

Aron considera que o que prevaleceu no século XX é o sistema interestatal, não porque não pudesse haver uma sociedade internacional

mas porque este século foi essencialmente belicoso, mesmo nos momentos aparentemente pacíficos. Note-se que esta abordagem nos facilita a possível caracterização das especificidades pós-Guerra Fria. Mais, estabelece uma continuidade para a compreensão do grande fio da meada que são as relações internacionais. Estas certamente existiam antes de Westphalia, mas eram mediadas pela permanente tendência à idéia do reino universal (egípcio, macedônico, grego, romano, cristão, turco), a ser implantado ao menos no espaço de um universo conhecido. Por isso, os internacionalistas, em geral, consideram que relações internacionais só podem ser pensadas depois de Westphalia, ainda que tratados, embaixadores e outros instrumentos diplomáticos existissem há muito. A própria idéia de direito internacional, o direito das gentes, desenvolve-se a partir daí, dando seus primeiros tenros passos.

Para Aron, o sistema interestatal, portanto as relações internacionais entendidas como relações entre estados, não passa de uma parte do que chama de sociedade internacional ou sociedade mundial. Reiterando, essa definição abre possibilidades interessantes de reflexão sobre o pós-Guerra Fria. Para Aron, há pressupostos conceituais que permitem pensar as relações internacionais não apenas como dando-se entre estados, mas também entre os seres humanos. Provavelmente, seja esta uma das questões vitais a serem estudadas para pensar as efetivas novidades que se desenham no cenário internacional do presente e do futuro.

“Sociedade internacional” seria portanto um conjunto que inclui o sistema interestatal, a economia mundial, ou o mercado mundial ou o sistema econômico mundial, e os fenômenos transnacionais ou supranacionais. “Definimos, por comodidade, *sociedade internacional* pelo conjunto de todas aquelas relações entre estados e entre pessoas que nos permitem sonhar com a unidade da espécie humana” (Aron, 1984: p. 24).

NORMAS E OBJETIVOS COMUNS

Uma interrogação coloca-se para o sistema internacional genérico, sistema interestatal ou sociedade internacional; a de saber se esse sistema deve ser considerado como uma associação de objetivos ou como uma associação prática. A questão caberia tanto nos tempos pós-Westphalia quanto cabe nos tempos pós-Guerra Fria.

Inúmeros juristas têm assinalado que o sistema internacional não pode ser encarado como uma associação de objetivos. De fato, até hoje não o tem sido. Associação de objetivos implica, de alguma forma, e

exagerando para indicar a direção, uma *weltanschauung* comum, ainda que parcialmente. Os valores da associação prática referem-se àqueles necessários às relações que não envolvem nenhum fim comum, mas indicam uma situação em que os estados ou as pessoas estão, assim mesmo, obrigadas a conviver de algum modo. Até mesmo a guerra pode ser considerada uma das formas de convivência. Estas idéias prevaleceram no pós Westphalia, no século XVIII e no grande período de 100 anos que foi o Concerto Europeu surgido após a derrota de Napoleão e a formação da Santa Aliança. Podem-se ainda definir os valores da associação prática como sendo aqueles vinculados às leis e às normas geralmente reconhecidas. Certamente tiveram, ao longo dos séculos, até hoje, papel relevante para a ordem internacional.

Os valores da associação de objetivos referem-se à cooperação, isto é, a fins que afetam o poder, o equilíbrio, a riqueza, as concepções de mundo. Neste caso, a cooperação implica interesses compartilhados. Trata-se, de certa forma, da transposição para as relações internacionais do conceito de nação que alguns autores do início do século XX, como Bauer (que era socialista) desenvolveram. Numa definição clássica, “a nação é o conjunto de homens ligados pela comunidade de destino numa comunidade de caráter” (Bauer, 1987: p. 160). Portanto, a cooperação, de acordo com o conceito de associação de objetivos, não pode estar ligada à idéia de constrangimento, nem à idéia de evitar riscos ou perdas maiores, como o contemporâneo conceito de regime internacional sugere (Krasner, 1986). Para Meinecke (1975), um liberal que reconhece as contradições internas à nação, “a tarefa do Estado nacional moderno não pode ser portanto a eliminação dos contrastes, o achatamento da cultura nacional, mas sim a de alcançar um acordo geral em torno de alguns conceitos fundamentais como o de tolerância mútua, o reconhecimento daquilo que, à parte disso, pode continuar a ser variado e diferente: uma ‘trégua de Deus’, que reine em alguns dias da vida nacional” (Meinecke, 1975: p. 13).

Podemos, agora, estabelecer uma primeira linha de raciocínio. O mundo pós-Guerra Fria esboça um debate que se situa no campo do conceito de associação de objetivos, mas a constante reprodução dos valores realistas, ainda que atualizados para adequar-se a um mundo em profunda modificação, permite afirmar que os valores da associação prática persistem em ter maior influência. Isto é perfeitamente aplicável mesmo àquelas questões consideradas globais e reiteradamente citadas como exemplos que consolidariam a tendência inexorável à cooperação: meio ambiente, comércio, direitos humanos. Nardin, referindo-se a este debate, afirma partilhar a “premis-

sa de que são as práticas comuns e não os objetivos partilhados que oferecem as condições da associação internacional (Nardin, 1987: p. 27). Usando os termos de Aron, mencionados acima, estamos no campo do sistema interestatal e não da sociedade internacional. Bull (1995) afirma que os desafios para o direito internacional têm sido não o do fortalecimento da sociedade internacional, mas os de “terem ajudado a preservar o quadro existente de ordem internacional num período em que tem estado sujeito a uma pressão particularmente pesada” (Bull, 1995: p. 154).

Falar em sistema interestatal nesse sentido nos leva de volta à idéia de anarquia, idéia chave em todo e qualquer estudo de relações internacionais. Não temos a pretensão de discuti-la particularmente, mas é preciso colocá-la em seu devido lugar. Como sugere a quase unanimidade da literatura, a anarquia existe, é um fato. Isto na medida em que, a partir de Westphalia, vai solidificando-se o valor soberania do Estado, nada existindo hierarquicamente acima dele. Apesar disso, a história e a teoria das relações internacionais têm sido, nos últimos três séculos, a constante busca de como estabelecer formas de equilíbrio, estático ou dinâmico. Seja para manter o *status quo*, seja para alterá-lo. Foi assim com as teorias liberais, positivistas, realistas, marxistas etc.

O sistema internacional não tem em sua estrutura conceitual básica normas comuns. É constituído por uma série de estados separados, cada um buscando seus próprios objetivos e parcialmente ligados uns aos outros. De forma crescente, ao longo do tempo, estas ligações vão se ampliando, se constituindo, sobretudo a partir do fim do século XIX, em diversos aspectos, de um tecido de instituições de coordenação, mesmo quando seu papel normativo não se sobrepunha, nem pretendia fazê-lo, ao valor soberania do estado (Cruz Vermelha, Corte Internacional de Justiça, Liga das Nações, Nações Unidas e dezenas de órgão internacionais de caráter, em princípio, universal). Note-se que afirmamos que o papel normativo dessas instituições não se sobrepunha à soberania do Estado, mas tampouco se está negando a existência de normas comuns.

Se tudo isso é verdade – a prevalência da soberania do estado, dos interesses egoístas, do estado de natureza, portanto da anarquia –, será preciso explicar a razão da tendência a haver normas comuns – a haver, portanto, elementos de sociedade internacional. Uma resposta, a encontramos na própria lógica da anarquia. Se cada Estado busca maximizar suas vantagens, então será de seu interesse criar normas às quais os outros tenham que se submeter, de bom ou de mau grado. Saint-Just apresentava, em abril de 1793, à Convenção revolucionária, projeto no qual se afirma que “o povo francês vota a liberdade do mundo” (Saint-Just, 1975: p. 389). Note-se que a idéia de

normas comuns provém dos mais fortes, mas não exclui a possibilidade de, em outros contextos, servir também aos mais fracos.

Portanto, não há dúvida quanto à existência de uma permanente tensão entre anarquia, por um lado, e ordem a partir de normas e governo comum, por outro. Como se definiu efetivamente o sistema internacional ao longo dos últimos três séculos? Ao menos entre os estados europeus, ou melhor, entre os estados herdeiros da civilização greco-romana, definiu-se pela existência de normas comuns, ainda que sem a existência de um governo comum com a força legítima para poder impô-las. De acordo com os realistas, no terreno da competição anárquica, uma parte pode ter a necessidade da existência da outra. A isso se sobrepõe a idéia de que a contraposição entre os estados estimula sua uniformidade na busca de práticas bem-sucedidas. Um exemplo: todo Estado buscará obter a tecnologia militar do adversário, ainda que para mover-lhe a guerra. Para Waltz, “a teoria produz muitas expectativas sobre comportamento e sobre resultados. Através dela pode-se prever que os estados terão um comportamento equilibrado, tanto no caso em que o equilíbrio de potência seja o seu objetivo quanto no caso em que não o seja. Da teoria surge portanto uma forte tendência sistêmica para o equilíbrio” (Waltz, 1987: p. 242). Percebem-se, assim, outras possíveis razões para a aceitação de normas comuns, mesmo persistindo a anarquia: a necessidade do outro, a busca de práticas bem sucedidas, a tendência à busca do equilíbrio .

No campo da teoria das relações internacionais, como inúmeros autores buscaram demonstrar, o próprio Waltz entre outros, mas sobretudo Bull (1995), haveria a possibilidade de compatibilizar normas com anarquia. O sistema interestatal seria mais do que isso, tenderia quase a ser uma sociedade internacional, na medida em que haveria a prevalência de normas comuns, ainda que inexistindo um poder comum que a todos obrigasse legitimamente. “O argumento é uma defesa implícita do sistema de estados, e mais particularmente daqueles elementos dentro dele que têm sido chamados de sociedade internacional” (Bull, 1995: p. 307).

Antes de concluir esta parte, cabe registrar a insuficiência desta percepção para compreender o mundo pós-Guerra Fria. Não que não possa ser pensado com estes instrumentos analíticos, mas a intensidade do debate relativo à associação de objetivos, ainda que possa esconder interesses não-compartilhados, concepções de mundo particulares, até egoístas, nos obriga a pensar sobre as novas formas de sistema ou de sociedade internacional.

Na Europa pré-Westphalia, como lembramos, havia alguma percepção da existência de um sistema de estados com algo comum: manifestava-se no campo religioso, o mundo cristão, mas também no campo tem-

poral, no relacionamento entre os soberanos. Depois das guerras de religião, internas aos estados e entre os estados, portanto depois de Westphalia, renovam-se as instituições existentes, a diplomacia, e inicia-se o processo de estruturação de novas instituições, o direito internacional e o equilíbrio de poder. Esta última instituição, como sabemos, teve tanta importância e durabilidade que constituiu-se na viga mestra da Guerra Fria. Antes, ao longo de três séculos, foi aceita e desenvolvida por absolutistas e liberais. O fim da idéia do equilíbrio de poder, ao menos em sua forma vigente de 1946 a 1989, durante quarenta e três anos, sugere outra questão. Se a lógica do equilíbrio, que predominou durante trezentos anos, desaparecer, qual será a forma política do novo ordenamento internacional? Como dissemos na introdução, esta resposta ainda não surgiu. Há sugestões, interpretações, mas uma massa de pesquisas e análises que dêem especial credibilidade a ela ainda deve ser desenvolvida. O que discutiremos sugere a permanência das indefinições.

A diplomacia, o direito internacional e o equilíbrio de poder puderam desenvolver-se não por acaso. A estrutura política anterior a Westphalia, baseada na figura do príncipe que, como afirma Anderson (1985), continuou importante até o momento em que o absolutismo foi substituído pela burguesia, foi sendo paulatinamente modificada. Essa estrutura anterior identificava o poder estatal com o governante, portanto não havia nem mesmo um arcabouço de sistema interestatal, mas apenas políticas de casas reinantes. As novas instituições ganharam *status* de pilares das relações internacionais na medida em que o sistema de estados foi constituindo-se como tal. A diplomacia, o direito e o equilíbrio passavam a intermediar as relações entre estados — entre potências — com território e com populações que (ao menos idealmente) eram co-responsáveis pelas decisões dos governantes. Assim como em cada país o príncipe deixava de ser a encarnação única do estado, as relações entre os soberanos deixam lugar às relações interestatais.

Devemos notar que um pilar do sistema interestatal, o equilíbrio de poder, considerado desde o fim do século XVII até 1989 de fundamental importância, o elemento essencialmente político das relações internacionais, pareceria deixar de existir com o fim da Guerra Fria. É certamente este um tema relevante para analisar as modificações no sistema e se a aparente ausência do equilíbrio de poder, ao menos do equilíbrio sistêmico, como pensado até 1989, pode facilitar ou não a associação de objetivos. A tentativa de responder a essa questão abre caminho a discussões diversas: o significado dos valores, a segurança internacional, a posição a ser tomada pelos estados.

A CRIAÇÃO DO SISTEMA INTERESTATAL

A razão do debate que sempre houve, mesmo partindo de conceitos e de valores muito diferentes, a respeito da existência de um sistema de estados, de uma sociedade internacional ou, mais em geral, de relações transfronteiriças, está vinculada à essência do ser humano. O ser humano, mesmo quando separado culturalmente por diferentes comunidades de destino, mesmo quando separado por diferenças raciais, nacionais e de classe, participa objetivamente de um mesmo destino comum. Por ser polêmico o conceito, vejamos o seu significado concreto. Uma doença, apesar de atingir de forma diferenciada povos e classes, afeta a todos ou, ao menos, pode afetar, em princípio, a todos. Da mesma forma o racismo: atinge as vítimas, assim como os opressores, ainda que de forma inversa. A deterioração do meio ambiente e os riscos de poluição nuclear, interessam a todos. Marx falava da “emancipação humana universal” (Marx, 1969: p. 105) como condição para reconhecer o pertencimento de todos a uma comunidade universal.

Em outros termos, as relações interestatais e transnacionais, entendidas em sentido genérico, sempre existiram, porque sempre existiram relações entre seres humanos, mesmo naquelas situações em que havia fronteiras fechadas, guerras ou, mais simplesmente, desconhecimento recíproco. Na época em que para a União Soviética valia o princípio do socialismo num só país, Trotsky insistia no fato que “a força e a estabilidade dos regimes se define, em última instância, pela produtividade relativa do trabalho” (Trotsky, 1964: p. 6), reconhecendo, dessa forma, a impossibilidade do isolamento e a porosidade dos valores.

Nos séculos XVIII e XIX vai-se constituindo um sistema de estados cujas regras de convivência, pacífica ou armada, vão paulatinamente sendo estabelecidas. Vimos nos itens anteriores as razões desse sistema e as formas concretas que foi tomando. O princípio de um sistema interestatal ou de uma sociedade de estados surge quando houve o desenvolvimento da idéia de uma associação de comunidades políticas independentes e quando se definiu que esta associação interessava à Europa, seja por razões próprias às relações entre os estados, seja por razões relativas às relações com estados externos ao sistema. Este sistema ligava-se entre si pela diplomacia, pelo equilíbrio — ainda que precariamente mantido ou restabelecido — mas também por um corpo de leis de validade internacional.

A idéia de Estado soberano introduz outro conceito que permanece válido até hoje: o da igualdade formal entre estados. Na década de noventa, alguns autores, particularmente os de linha construtivista, refletem

a respeito das razões pelas quais todos os estados internalizaram o valor da soberania. De acordo com esta linha, “a compreensão intersubjetiva incorporou-se na instituição soberania” em razão do fato que esta mesma instituição “pôde redefinir a forma pela qual outras potências compreendem a própria segurança” (Wendt, 1992: p. 415). Isto é, esse valor tornou-se um parâmetro válido para todos na medida em que ficou sendo considerado uma medida da confiabilidade de outro Estado. Em outros termos, se um Estado não respeita a soberania de um país fraco, provavelmente, quando estiver em condições, tampouco respeitará a de outros, mesmo mais fortes.

Originalmente, nos séculos XVII e XVIII, a igualdade entre estados teve outras explicações, provindas do jusnaturalismo. A idéia baseava-se na comparação com a igualdade original das pessoas que viviam em estado de natureza. Portanto, o argumento valia tanto para os que defendiam a prevalência anterior de uma situação de guerra de todos contra todos quanto para os que defendiam a prevalência de uma situação prévia de fraternidade original. Para os que formularam inicialmente o direito das gentes, o conceito básico refere-se à natureza igual do poder, independentemente de este ser maior ou menor.

A idéia da igualdade formal entre estados é relevante nesta discussão porque contribui para a definição de sistema interestatal. Reforça seu significado de associação prática e não de objetivos. Associação prática, porque o sistema interestatal passa a ser visto como necessário para a existência de regras mínimas de convivência, ainda que sem objetivos comuns. No pós-Guerra Fria, o reconhecimento da soberania estatal permanece válido. Mas parte importante do debate orienta-se para a compreensão da medida em que essa mesma soberania é perfurada pelo aprofundamento do fenômeno relativamente novo da globalização. Este fenômeno, e de acordo com alguns autores também o debilitamento da soberania, teria sido decididamente fortalecido pelo fim da conflitualidade Leste-Oeste. Cabe questionar essa conclusão, não pela sua eventual incorreção em si mesma, como fotografia de uma realidade, mas porque não esclarece os fenômenos estruturais e históricos que contribuiriam ao debilitamento da soberania, um valor que tem raízes em Westphalia, no jusnaturalismo e que é o pressuposto da própria idéia de sistema interestatal. Sistema interestatal que consolida-se no século XIX, ao menos no que tange ao mundo ocidental, e no século XX. Neste último passa a ser o pilar da Liga das Nações e das Nações Unidas. Nesta última fase deu-se a extensão da soberania e da igualdade formal para todos os povos.

Voltando no tempo, Westphalia contribuiu para criar um *modus vivendi* europeu, uma situação de relativo equilíbrio. É a situação daqueles

que não podem impor nem pela força nem por outros meios tudo o que gostariam, portanto não têm outra escolha a não ser aceitar o *modus vivendi* ou *status quo*. Os estados independentes, na segunda metade do século XVII, passam a ter autonomia para desenvolver sua própria política exterior, podem concluir tratados e fazer a guerra. Pode-se dizer que a predominância das referências e, sobretudo, das legitimidades de origem religiosa deixa de existir nesse período. A política como questão explícita de poder leigo torna-se dominante. Ao mesmo tempo, neste período consolidou-se uma determinada idéia de interesses gerais dos estados, que certamente tem raízes no mesmo conceito sobre o qual ia-se apoiando a construção política e jurídica do Estado moderno, a idéia de *volonté générale* (Rousseau, 1978). Esta idéia era necessária no plano da política interna dos estados para dar sustentação teórica a qualquer interpretação de pacto ou contrato social. Estes só teriam sentido se fosse possível alcançar um consenso mínimo de vida em sociedade, em relação ao qual todos concordariam.

A idéia de *volonté générale* aplicada às relações internacionais é rica de conseqüências: o sistema interestatal adquire a noção de que há questões de interesse específico de alguns países, não de todos, que podem ter conseqüências para o conjunto. Deve-se notar que a *volonté générale* não se choca necessariamente com o estado de anarquia. De fato, durante três séculos e meio, de 1648 a 1990, os dois princípios (*volonté générale* e anarquia) conviveram nos fatos, como veremos em seguida. De qualquer maneira, veremos adiante o significado da nova elaboração da idéia de *volonté générale* no pós-Guerra Fria.

No início do século XXI, o tema do confronto entre a vontade geral, que aceita o princípio da ordem, e a vontade individual dos estados, que rejeita a hierarquia, por um lado, mas a reintroduz por outro, ao não aceitar limitações à própria soberania, continuará no centro do debate. O equacionamento deste confronto poderá contribuir à resposta para a questão de se permanecemos num sistema interestatal ou se estamos às vésperas da emergência de uma sociedade internacional.

A idéia de sistema de estados foi pela primeira vez utilizada por Pufendorf (1934) em 1675, pensando naqueles que continuavam formalmente a ser parte do Sacro Império Romano. Estendeu-se logo em seguida à Europa como um todo. Antes disso, nos séculos XVI e XVII os que escreveram sobre o direito das gentes — *ius gentium* — ainda o pensavam como referente a uma sociedade universal de indivíduos. Antes de Westphalia o direito não tinha como sujeito o Estado nas suas relações com outros estados. Autores como Vitoria, Suarez, Grotius, Gentili, Wolff, Leibniz, fazem referência ao *ius gentium*, que de direito das gentes passa à

conotação de Lei das Nações. Esta conotação permanece no campo do direito natural, busca-se fazer com que os soberanos cumpram nas relações que têm entre si as regras estabelecidas com anterioridade por este direito (Grotius, 1925). Trata-se, particularmente para Grotius, do cumprimento dos acordos estabelecidos entre estados, na medida em que tenham caráter universal ou tendam a tal. Os acordos particularistas, mesmo que pactuados entre estados modernos, entre Portugal e Espanha por exemplo, devem ser revistos, na medida que têm sua legitimidade baseada no poder da Igreja de Roma e não servem da mesma maneira a todos os estados civilizados.

As relações entre estados passam a ter uma formulação conceitual décadas depois, no século XVIII, quando ganham conotação política. Os pressupostos do sistema interestatal estabelecem-se em 1648, mas a sua evolução em direção a uma formulação sistemática se dará pelas mãos do Iluminismo.

Segundo Nardin, “é para os escritos do século XVIII que precisamos nos voltar em busca de evidência do aparecimento de uma concepção clara e consistente da sociedade de estados” (Nardin, 1987: p. 70). A leitura dos iluministas é esclarecedora de como vai constituindo-se o sistema interestatal. Para Montesquieu, a guerra é um instrumento de defesa do Estado, podendo-se a ela recorrer para impedir o risco de sua destruição. Disto resulta um direito maior aos pequenos estados de recorrer à guerra, porque estão mais constantemente na situação em que podem temer serem destruídos. Para Montesquieu, “o direito de guerra decorre, portanto, da necessidade e do justo exato” (Montesquieu, 1973: p. 143). Os princípios não políticos, muito importantes antes da afirmação do Estado, ligados à figura do príncipe, são explicitamente rejeitados por não serem argumentos legítimos. Glória, conveniência, utilidade, deixam de ter significado nas relações internacionais de acordo com o Iluminismo.

Nas relações entre estados, mesmo no caso de guerra, deve-se continuar a obedecer às leis da civilização. São elas: “a lei da Natureza, que determina que tudo tenda para a conservação das espécies; a lei do saber natural, que determina que façamos aos outros o que queremos que nos façam; a lei que forma as sociedades políticas, que são de tal ordem que a natureza lhes limitou a duração; finalmente, a lei extraída da própria coisa” (MONTESQUIEU, 1973: p. 144). No período iluminista consolidou-se a convicção de que na Europa não se faria dos prisioneiros escravos, de que haveria respeito para com os embaixadores. Para Voltaire, o século XVIII assistiu ao nascimento do princípio de que as nações têm interesse na preservação do equilíbrio de poder entre elas, princípio que, o sabemos,

tornou-se particularmente caro tanto aos realistas historicistas quanto aos realistas sistêmicos.

Essa idéia de equilíbrio de poder, que tanta importância terá na constituição do Concerto Europeu, depois de 1815, implica semelhanças e diferenças. Já não é apenas o princípio da soberania dentro do Estado que tem valor; trata-se agora da busca de relações equilibradas mesmo quando há situações sociopolíticas distintas. Isto é, o sistema interestatal ganha significado próprio. Em sentido estrito, este sistema passa a referir-se às relações entre estados e não apenas entre governantes. Isto implica reconhecimento de interfaces, de elementos de interdependência, de diferenças. Burke, em sua crítica à Revolução Francesa, é explícito nisso. “A despeito de nós mesmos, somos forçados a nos interessar pelos negócios franceses, pelo menos no que diz respeito a nos conservarmos distantes de sua panacéia e de sua praga” (Burke, 1982: p. 109). A idéia de associação prática para o sistema interestatal implica a idéia de normas comuns, e estas consolidam-se no século XVIII e nos anos agitados de 1789 a 1815.

Tendo em conta que nosso objetivo é pensar o cenário internacional pós-Guerra Fria, buscar resposta à indagação de se efetivamente o sistema de estados tal como se constituiu a partir da segunda metade do século XVII está em crise e prestes a ser superado no início do século XXI, torna-se importante verificar a evolução do conceito central para as relações internacionais nos duzentos anos que antecederam a Revolução Francesa: o direito das gentes.

Vattel (1916), em seu *Droit de Gens* de 1758, traduz para uma linguagem jurídica o que vinha sendo formulado pelo Iluminismo. A lei das nações, nova forma do direito das gentes, voltando-se para os valores universais – algo característico do Iluminismo –, distingue-se por sugerir uma sociedade que a todos pode incluir. Consolida-se neste momento a característica básica das relações internacionais que permaneceu válida até os dias de hoje, até o fim do século XX: trata-se de uma universalidade que tem como sujeitos os estados, sendo que os indivíduos inserem-se nela por meio de sua subordinação a esses mesmos estados. Portanto, discutir a globalização, que para alguns significa o fim do sistema interestatal, por pensar as relações internacionais apenas como relações entre estados, implica também discutir a idéia de associação de objetivos.

Não se trata mais de discutir sobre a possibilidade de objetivos comuns aos estados. A experiência histórica indica que a comunidade de interesses nunca existiu. Encontramos normas comuns, que forneceram a base para formas de convivência. O Estado, tanto na formulação de Marx quanto na de Weber, é o detentor do uso legítimo da força, portanto parece

destinado a olhar permanentemente para o próprio poder. O debate sobre o papel dos indivíduos e das organizações sociais nas relações internacionais, sugerido pelo fenômeno da globalização, poderia abrir a possibilidade do retorno da discussão sobre a associação de objetivos de forma menos instrumental.

O Estado necessitou ao longo do tempo conviver com as questões colocadas pela associação prática. Daí o tema do equilíbrio como constituinte do sistema de estados. Antes de examinarmos este tema, predominante nas relações internacionais nos séculos XIX e XX, é preciso ter em conta a transição da fase do predomínio do direito natural à fase da explicitação da relação política *stricto sensu*.

Nas últimas três décadas do século XVIII, antes e durante a Revolução Francesa, há uma acentuação da reflexão doutrinária sobre as formas como se estabelecem as relações entre os estados. Trata-se de um debate sobre como se dão estas relações. A Lei das Nações ganha a conotação de estudo dos tratados, das declarações, das formas de exercício da diplomacia, das próprias relações de poder e de equilíbrio entre os estados europeus. Com Moser (1959) e com Murtens (1829) surge a idéia do direito internacional como direito positivo, baseado nos usos e costumes. A partir desse momento inicia-se o declínio definitivo do direito natural como fonte das relações entre estados. Ainda no período napoleônico, a idéia de Lei das Nações passa claramente a subentender a existência de um conjunto de estados (europeus) que se relacionavam entre si, ainda que submetidos a leis distintas. Isso é, o conceito — Lei das Nações — subentende uma extrema diversidade e formas de convivência. Consideravam-se integrantes do sistema de estados todos aqueles em que havia soberania. A questão que se coloca, a partir de um reconhecimento praticamente formal da existência de uma sociedade internacional, é o da sua governabilidade. Por isso esta passa a ser uma questão essencial. No século XIX foi sistematizada, primeiro através da Santa Aliança, depois pelo Concerto Europeu. Estes formatos, como sabemos, foram extremamente eficazes, tendo permitido uma relativa governabilidade das relações internacionais ao longo de um século, de 1815 a 1914. Como os sistêmicos assinalam, tal governabilidade demonstrou-se estável mesmo quando os valores que lhe deram origem demonstraram-se esgotados. No século XIX ganha grande relevância um conceito que, no final do século XX e no início do XXI, permanece de grande atualidade e que deve ser considerado ao discutir-se a possível passagem de associação prática à associação de objetivos: o conceito de civilização. Para alguns pode traduzir-se na idéia de globalização, na medida em que esta coincidiria com valores civilizatórios reconhecidos como universais.

Portanto, desde já podemos adiantar uma questão: a capacidade de apropriação do conceito de civilização implica o fortalecimento dos próprios valores, de cada um, e tem como possível corolário a própria capacidade de torná-los universais.

O CONCERTO EUROPEU

O Concerto Europeu coincide, de acordo com a análise desenvolvida por Bull (1977), com a evolução do sistema diplomático, que passa a ser considerado o núcleo central da sociedade internacional como um todo. O Congresso de Viena regularizou esse sistema e o colocou em conformidade com a doutrina da igualdade dos estados soberanos. A partir desse momento, “a preservação do equilíbrio de poder foi elevada a *status* de um objetivo conscientemente buscado pela sociedade internacional como um todo” (Bull, 1977: p. 35). Observe-se que a denominação de sociedade internacional dada por Bull é distinta daquela que lhe atribui Aron, sendo parecida à idéia de sistema interestatal deste último.

O período napoleônico e pós-napoleônico assistiu ao declínio das teorias jusnaturalistas no campo das relações internacionais, eliminando-se, de uma forma que parecia ser definitiva, as referências ao universalismo e ao solidarismo, em grande medida conceitos herdados da Idade Média. A partir desse momento, a idéia de que essas relações tinham as características de uma sociedade anárquica torna-se a mais importante. Vejamos, ainda de acordo com Bull, esta evolução. “O termo *law of nations, droit des gens, Volkerrecht* não apenas afastou o termo ‘lei de natureza’, com o qual estava anteriormente vinculado; também tornou-se bastante claro o entendimento de que não havia nenhuma lei comum para todas as nações, mas apenas uma lei entre nações. A transição ficou completa quando o termo ‘lei das nações’ abriu caminho para o de ‘lei internacional’, criado por Bentham em 1789, em sua *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*” (Bull, 1977: p. 34). Ainda que simbolicamente, percebemos que os valores utilitaristas ganham grande força para a interpretação e para a normatização das relações entre os estados. Veremos agora, antes de passarmos à discussão das relações internacionais contemporâneas, que esta evolução, que ganha forma a partir do Congresso de Viena, não inviabilizou o convívio entre as nações “civilizadas”. Na esteira de Bull, poder-se-ia afirmar que a anarquia nunca prevaleceu incontestada, apesar das afirmações opostas de alguns sistêmicos (Waltz, 1987).

Os séculos XVIII e XIX foram, do ponto de vista das relações interestatais, aqueles nos quais foram se acumulando formas de cooperação. O direito internacional foi ganhando espaço e afirmando-se, transformando-se num conjunto de regras e numa doutrina claramente separada da filosofia ou da teologia, tornando-se finalmente o “direito internacional público”. O que importa assinalar, para o fim de nossa análise, é que, coincidentemente com a cooperação internacional, o elemento articulador central passa a ser a diplomacia, mais especialmente, como dissemos acima, o sistema diplomático. Isto é, neste período, no fim das guerras napoleônicas, o sistema interestatal formaliza-se e o papel central dos estados nas relações internacionais ganha um *status* dominante. A cooperação e, sobretudo, a possibilidade de convívio entre os estados exige o equilíbrio de poder. Esta questão passa a concentrar as atenções de todos os que se ocupam das relações entre os estados, da paz e da guerra. O Concerto Europeu, que começa a se construir depois de Waterloo, expressa essa necessidade, dando margem, ainda que mantido o conceito de igualdade de estados soberanos, à hierarquização das relações, surgindo o termo Grande Potência.

Um dos grandes paradigmas das relações internacionais, particularmente forte depois da II Guerra Mundial, é o de que elas se baseiam num entre dois princípios fundamentais: a hierarquia e a anarquia. Esta idéia, como já fizemos referência, foi sofisticadamente desenvolvida por inúmeros autores. Nos conceitos de sistema interestatal e de sociedade internacional subentende-se a predominância de um desses dois princípios. A radical separação entre hierarquia e anarquia, como já foi discutido, não é adequada para explicar as formas concretas como se deram as relações internacionais, ainda que seja útil a um viés importante da teoria realista. Os estados não podem ser vistos como atores homogêneos. Suas ações exteriores têm estreita relação com os interesses de suas sociedades, ao menos com aqueles de algumas de suas classes ou grupos econômicos e políticos dominantes. Estas ações reportam-se às dinâmicas internas destes mesmos estados, ainda que aceitando-se a idéia da competição sistêmica, isto é, que a política exterior dos estados está determinada também por fenômenos de competição interestatal *stricto sensu*.

Desde Westphalia, desenvolveu-se na Europa um debate que buscou explicar como o sistema internacional, ainda que anárquico, uma vez que cada nação encontra-se na possibilidade de recorrer à guerra contra outra, podia combinar esta característica com regras de convivência, que, como se disse acima, acabaram levando à consolidação do direito internacional público. Num sistema interestatal podem criarem-se regras do jogo, normas, instituições e procedimentos que possibilitem aquilo que

Aron chama de estado de guerra civilizado. Esta forma de convivência, porém, historicamente, não foi includente, não congregou a todos, referindo-se apenas aos povos civilizados. Externamente, em círculos concêntricos, há os bárbaros e os selvagens. Definido o contexto, a doutrina da soberania é uma das bases mais importantes da segurança dos estados, mas sua aplicabilidade está sujeita ao reconhecimento da civilidade do povo que a ela tem direito. Deve-se reconhecer que, desde o Congresso de Viena, praticamente todos os estados que existiam ou que foram surgindo permaneceram como entidades autônomas, do que se pode concluir não só que aquela doutrina tem raízes profundas, mas também que ela foi assimilada como de interesse para todos.

O Concerto Europeu inclui-se perfeitamente na caracterização de associação prática, estando muito longe de associação de objetivos, ainda que permitindo 100 anos, de 1815 a 1914, de uma situação de razoável paz entre os maiores estados. As guerras havidas no período, mesmo quando nelas intervieram países importantes, às vezes enfrentando-se entre si (Guerra da Criméia, 1856; Guerra Franco-Prussiana, 1870; Guerra Hispano-Americana, 1898), sempre permaneceram restritas a determinados territórios ou voltaram-se a objetivos específicos, ainda que relevantes. Do ponto de vista estrito das relações internacionais, regras, acordos e instituições criadas para permitir a convivência entre estados podem funcionar convenientemente e atender os objetivos pelos quais são estabelecidas na medida em que uma ordem e uma estabilidade relativas servem à própria perpetuação do sistema interestatal. O Concerto Europeu exemplifica bem o que acabamos de afirmar.

Do ponto de vista do raciocínio que estamos desenvolvendo, a associação prática pode surgir de diferentes formas; pela existência de um Estado hegemônico, pela vontade de uma poliarquia, pelo acordo voluntário de um grande número de países. A teoria dos regimes internacionais não exclui que qualquer destas situações possa dar origem a regimes. Portanto, podemos sugerir que uma situação em que haja regras, procedimentos e valores compartilhados não caracteriza nem a superação do sistema interestatal nem a da associação prática. Recordando as palavras de Rousseau, a comunidade de valores ainda não possibilita a caracterização de uma associação de objetivos, pois isso exigiria o banimento da hierarquia e a existência de uma soberania e de leis legítimas que a todos incluíssem e que por todos fossem decididas. Essa idéia, certamente associada à de mudança nas relações internacionais, permitiria aceitar a outra idéia, a de que o mundo pós-Guerra Fria estaria virando uma página, no sentido da superação do sistema de Westphalia.

A governabilidade do sistema internacional, de acordo com diferentes teorias, supõe a existência de autoridade e legitimidade. Tanto em Maquiavel quanto em Marx poderíamos encontrar os pressupostos desta afirmação. Os que, numa perspectiva realista, defendem a idéia de que a paz, para ser permanente, exige ordem e hierarquia, acentuam o papel do Estado. Gilpin (1987), ao discutir a interdependência do mercado, concentra sua atenção no papel “da política internacional e em particular na presença ou na ausência da liderança política” (Gilpin, 1987: p. 24). A teoria da estabilidade hegemônica procura demonstrar que, sem a existência de uma responsabilidade de última instância, não é possível qualquer forma de estabilidade internacional, pois a lógica anárquica do sistema acabaria prevalecendo (Kindleberger, 1984). Holsti (1992) mostra que alguns dos princípios básicos do Concerto Europeu, como estabelecidos a partir de 1815, prevaleceram ao longo de cem anos como resultado do equilíbrio entre potências, mas também porque constituíram-se bases de acordo a respeito de princípios, de regras e de valores compartilhados. Evidentemente, também neste caso, o compartilhamento nada teve a ver com a idéia de associação de objetivos, tal como sugerida acima.

A distribuição de poder no século XIX, na Europa, foi policêntrica. É verdade que a vitória sobre a França napoleônica havia tornado a Grã-Bretanha dominante nos mares, detentora de um império colonial incomparável e uma grande potência comercial. Mas, do ponto de vista do equilíbrio estratégico entre os países à época mais importantes, destacava-se a Rússia, que surgia como a maior potência militar, uma sombra que se projetaria sobre toda a Europa ao longo do século. No plano propriamente político, França e Áustria tiveram papéis centrais. A Santa Aliança e os acordos anteriores, a Conferência de Chatillon e o Tratado de Chaumont em 1814, estabeleceram entre os quatro aliados o objetivo de criar uma paz para toda a Europa. Buscava-se impedir o renascimento da França por meio do estabelecimento de uma ordem européia. Depois da primeira capitulação de Bonaparte, em junho de 1814, um artigo secreto da primeira Paz de Paris estabelecia que as novas “relações dariam origem a um efetivo e permanente sistema de equilíbrio de poder na Europa ...de acordo com os princípios determinados pelas potências aliadas entre si” (Webster, 1934: p. 45).

Para a compreensão de como os acordos internacionais, a criação de valores hegemônicos e a coincidência de interesses, por mais importância que tenham e por mais durabilidade que venham a demonstrar, não são suficientes para a criação daquela homogeneidade necessária ao estabelecimento de uma sociedade internacional, de acordo com a definição de Aron, ou de

uma comunidade de destinos, vale a pena citar as razões apontadas por Holsti para a criação do Concerto Europeu. “Os governantes criaram o sistema com base num (1) consenso ideal — o desejo de impedir a repetição do drama napoleônico, a hegemonia e uma guerra pan-européia; (2) a existência de uma colaboração prévia que se desenvolveu durante a coalizão existente nas guerras contra Napoleão; e (3) o acordo sobre que instituições, se não fossem possíveis as organizações, seriam necessárias para levar adiante os objetivos de governabilidade” (Holsti, 1992: p. 36).

O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

A despeito de ser uma observação óbvia, inicialmente cabe reconhecer as modificações significativas no sistema internacional na última década do século XX que estarão, de forma contínua e permanente, sendo ainda processadas no início do século XXI. Estas modificações atingem todos os países, inclusive ao Brasil. Como fizemos nas seções anteriores, discutiremos essas modificações partindo da reflexão sobre o passado, mas também à luz dos novos fatos determinados pela ação das forças profundas que moldaram e moldam os destinos da humanidade. Isso poderá contribuir para a compreensão da inserção brasileira no sistema internacional. É à configuração contemporânea que nos dedicaremos agora.

Como vimos embrionariamente na análise do Concerto Europeu, valores hegemônicos internacionalmente reconhecidos parecem pesar cada vez mais na configuração do sistema. A institucionalização de novos valores decorreria da mudança da configuração do sistema internacional, que pareceria tender para a forma unipolar, embora nela permaneçam significativas características de multipolarismo. Como veremos, a tendência ao unipolarismo não é necessariamente sinônimo de domínio de uma determinada potência, como grosseiramente poderíamos afirmar ter ocorrido em outros períodos históricos, antes de Westphalia: Roma, Sacro Império Romano, Carlos V. Os valores que durante a Guerra Fria serviram de apoio para a sustentação do equilíbrio bipolar (defesa da civilização ocidental ou anti-imperialismo militante) não mais se ajustam à nova configuração do sistema internacional, cuja sustentação dependeria agora da predominância de pilares diversos, como o liberalismo econômico, os direitos humanos, a proteção ambiental, os direitos sociais e, igualmente importante, o pilar militar-estratégico, ainda que considerado sob formas novas.

A aceitação formalmente voluntária de boa parte dos novos valores pelos estados ocorre em função da busca da viabilização de sua inserção no sistema internacional. Em relação a diferentes temas, vem se tornando mais importante a pressão dos assim chamados novos atores. A emergência de regimes internacionais como o dos direitos humanos, ou a maior ênfase que se tem dado aos regimes econômico-financeiros de caráter liberal e competitivo, são o resultado da hegemonia contemporânea de valores aptos a se apresentarem como intrinsecamente universais e funcionais ao bem comum. Seu êxito decorre da capacidade de apresentarem-se como bens morais de conotação positiva e de corresponderem a anseios humanos historicamente construídos. São também o resultado de um maior ativismo internacional de instituições ou grupos que explicitamente fomentam esses regimes: Organizações Não-Governamentais (ONGs), empresas multinacionais, órgãos internacionais, comunidades epistêmicas etc. Na maior parte dos casos, estas instituições ou grupos têm conotações inteiramente diferentes entre si, sendo seus objetivos estabelecidos de acordo com finalidades próprias. Inúmeras vezes, os regimes são o resultado da combinação de interesses privados, mesmo partindo de premissas universalistas, transformados em públicos pela ação de um, alguns ou muitos estados. Em determinadas circunstâncias, aquelas instituições ou grupos podem servir como instrumento de um ou mais estados para a aceitação ou para a institucionalização dos novos valores hegemônicos. Um problema clássico, mas que ganha conotações novas, é o de como cada Estado e sua população elaboram a possibilidade de superposição desses valores de interesse universal com os seus próprios.

As alterações ocorridas na configuração do sistema internacional no fim do século XX, particularmente na década de 90, são fatores relevantes nas transformações em curso. Cabe verificar quais seriam essas alterações em relação às décadas anteriores e em relação a todo o século XX e mesmo os anteriores, e quais seriam os possíveis cenários futuros. Este cenário é, mais do que algo do final do século, o resultado de um processo de desenvolvimento do sistema internacional moderno. Desde Westphalia, os estados vêm afirmando a soberania nacional. Com o amadurecimento da idéia de soberania, a segurança internacional, sobretudo a proteção da própria soberania, passou a não se fundamentar apenas nas capacidades individuais de cada Estado, mesmo porque surgiram as armas nucleares. Estas tiveram um papel ainda não plenamente analisado no sentido de enfraquecer a segurança individual de cada Estado.

O sistema cuja configuração básica, à época da Guerra Fria – de acordo com a grande maioria dos autores, situada entre 1946 e 1989 –, era

a bipolaridade, valorizava o equilíbrio militar e as esferas de influência alcançados por cada um dos dois blocos. Naquele período, as estratégias gerais aplicadas tinham entre suas finalidades principais a consolidação e, se possível, a ampliação dos blocos, quando não a contenção da expansão do bloco oposto às custas de sua própria expansão. O fim da corrida armamentista, ao menos nos termos anteriores a 1989, a crise política e econômica, com conseqüências militares diretas, da União Soviética e a desintegração do bloco por ela liderado, inauguraram o desequilíbrio daquele sistema bipolar, abrindo, em tese, a possibilidade de instauração do unipolarismo liderado pelos Estados Unidos, sendo este país a única potência com capacidade estratégica mundial.

O unipolarismo, no entanto, foi imediatamente matizado. Permaneceu, porém, como possibilidade teórica, apesar da emergência de fatos novos, ainda que amadurecidos no período anterior. Um desses fatos novos é o surgimento de ciclos de conflitos naqueles países onde as contradições e os antagonismos estavam anteriormente abafados pelas determinações subseqüentes à lógica da Guerra Fria, como os casos da ex-Iugoslávia e da Chechênia. Por outro lado, conflitos regionais, internacionais ou internos, alguns com origem no período da Guerra Fria, não puderam ser adequada e prontamente administrados pela comunidade internacional, nem especificamente pelos Estados Unidos, apesar do novo contexto, em que as tensões Leste-Oeste parecem ter deixado de existir. São os casos de Israel-Palestina, do Iraque, da Somália, de Índia-Paquistão, do Burundi, de Angola etc.

A matização da unipolaridade também pareceria aprofundar-se com o maior adensamento dos blocos econômicos, particularmente a União Européia. Ainda no plano econômico, blocos bem mais débeis, mas que buscam espaço próprio, como o Mercosul, parecem consolidar-se. Alguns países, como a China, crescem significativamente em importância econômica, ainda que a crise do Japão de toda a década dos noventa sugira a necessidade de precauções na avaliação da capacidade de sustentação a longo prazo dessa tendência.

Assinalados estes fatores políticos, econômicos e militares, cabe reconhecer que contribuíram para a percepção de que um único Estado não possuía autoridade ou mesmo poder suficientes para determinar o conjunto das regras de convivência internacional e tampouco para levar a uma sociedade internacional, conforme a definição de Aron (1984). Tanto do ponto de vista militar, quanto do ponto de vista mais geral da ordem internacional, o debate em torno da configuração internacional está em aberto. O século XXI se inicia sem respostas definitivas. Segundo alguns autores,

há margem para se pensar essa ordem até mesmo como multipolar, embora menos equilibrada que o Concerto Europeu do século XIX.

Contrariamente ao que afirmam importantes autores neo-realistas, como Waltz (1987), a organização do sistema internacional é dinâmica e muda tanto estrutural quanto sistemicamente. O que aqui importa assinalar é que as mudanças nem sempre são o resultado daquilo que os neo-realistas chamam de momento fundacional. Para eles, as modificações são produzidas basicamente pelas guerras, que podem ser consideradas momentos de fundação da nova configuração sistêmica. De acordo com esta teoria, somente as guerras transformam o sistema: “na história moderna somente a Segunda Guerra Mundial teve este papel” (Waltz, 1987: p. 362).

Para outros autores, há diferentes formas de estruturação e de modificação do sistema mundial. Segundo Waters (1996), estas formas podem ser três principais: “os impérios mundiais, nos quais uma multiplicidade de culturas são unificadas sob o domínio de um único governo. Houve muitas formas de impérios mundiais (por exemplo, o Egito Antigo, a Roma Antiga, a China Antiga, a Índia moghul, a Rússia feudal, a Turquia otomana); as economias-mundo, nas quais uma multiplicidade de estados politicamente organizados, cada um baseado numa cultura específica (estados nacionais), são integrados por um sistema econômico comum. Houve apenas uma forma estável de economia-mundo, o sistema internacional moderno, integrado por meio de uma única economia capitalista (que inclui as sociedades de socialismo de Estado); e o socialismo-mundo, no qual tanto o Estado-nação quanto o capitalismo desaparecem em favor de apenas um sistema político-econômico unificado, que integra uma multiplicidade de culturas. Não há exemplos de socialismo-mundo e este sistema ainda está por ser construído” (Waters, 1996: p. 23). De acordo com esta construção conceitual, as relações internacionais são dinâmicas e podem mudar tanto estrutural como sistemicamente em razão de processos relacionados com as forças profundas da história da humanidade, sem haver a necessidade, apreciada por uma parte dos neo-realistas, da consideração do papel condicionante que jogariam as estruturas relacionais. Ao lado destas três formas principais indicadas por Waters, entendemos ser necessário acrescentar a possibilidade de existência de sistemas híbridos e transitórios. Vimos nos capítulos anteriores que os momentos fundacionais são, apesar de tudo, relevantes: Westphalia, Guerras napoleônicas, Primeira e Segunda Guerra Mundial.

O sistema internacional continua em nossos dias, no nível jurídico e, particularmente, no nível político, ao menos no que tange ao *locus* formal onde encontramos o poder legítimo (Weber, 1977), baseado principal-

mente na figura do Estado. Este fato fortalece a reiterada tendência à procura por países hegemônicos e/ou por equilíbrios de poder. Isso vem dificultando a compreensão do fato, relativamente novo, de que a hegemonia pode ser exercida não necessariamente por um país ou mesmo por um conjunto de países, mas também pode ser estabelecida por meio de outras variáveis, tais como uma idéia-base ou um valor dominante. Holsti (1992) lembra como a idéia de governabilidade foi importante para a criação do Concerto Europeu, assim como na segunda metade do século XVI havia sido a de uma convivência razoável entre as nações civilizadas. Alguns autores, a partir da década de oitenta, passaram a identificar idéia-base ou valor dominante, em parte, com o conceito de regime internacional (Krasner, 1986). A compreensão da existência de novas variáveis importantes para a configuração do sistema internacional abre caminho à possibilidade de perceber as razões de identificação mínima entre importantes atores (estados e atores não-estatais). Pode-se afirmar que a idéia-base ou o valor dominante, em alguns casos, conferem estabilidade ao sistema internacional, sendo esta uma das principais bases para a manutenção da economia-mundo. Vejamos dois exemplos: a aparente aceitação universal do liberalismo no campo econômico é um valor dominante com poder de configuração internacional; a idéia de que o mundo deva organizar-se a partir da centralidade da questão ambiental também poderia ter papel estruturador nas relações internacionais. Adiantando-nos a possíveis críticos, veremos em seguida como, numa situação onde continua a prevalecer, nos níveis jurídico e político, o Estado, o lugar onde as idéias-base ou os valores dominantes encontram o seu leito pode continuar sendo este mesmo Estado.

Martins (1998), ao discutir as motivações contemporâneas para a reconfiguração do sistema internacional, aponta para o fato de que as armas atômicas tiveram um papel paradoxal. Resultantes do desenvolvimento científico utilizado pela tecnologia militar, deveriam ter tido a finalidade, em 1945 para os Estados Unidos e em 1949 para a União Soviética, de garantir a supremacia estratégica e, depois, o equilíbrio entre potências. É óbvio que para alcançar esses objetivos a potencial utilização das bombas seria, no limite, uma possibilidade concreta. Martins sublinha que a nova tecnologia, ao contrário do que sugeria esta possibilidade, acabou por introduzir uma mudança qualitativa, mais que quantitativa, nas relações internacionais, uma vez que os conflitos entre potências não mais podem ser resolvidos pelo conflito militar.

A possibilidade do conflito, em tese, permaneceu. A mudança é introduzida pelo fato de que os conhecimentos científicos, em sua maior parte, tendiam a demonstrar que uma guerra com utilização do arsenal

nuclear seria fatal para todos os envolvidos, além de para a humanidade toda. “Em conseqüência, dispor de superior capacidade militar, como requisito para o exercício da hegemonia ou de uma posição de poder, não mais desempenha o mesmo papel de antes” (Martins, 1998: p. 5), ao menos se pensarmos em termos globais. Desta forma, o exercício do poder tenderia a dissociar-se de seu fundamento militar. Surge desta interpretação a importância crescente atribuída à economia nas relações internacionais, tema amplamente tratado por inúmeros autores ainda nos anos oitenta (Rosecrance, 1986; Keohane, 1986). Desta análise resulta, porém, a tendência à supervalorização do campo econômico. Na nossa perspectiva analítica, é importante notar que todos os campos estão intimamente relacionados, ainda que estas inter-relações possibilitem, em determinadas circunstâncias, tendências próprias. Isto é, pode haver grande peso de determinados fatores, fortalecendo o papel internacional de um dado Estado, mesmo quando este não se apresenta poderoso em outros aspectos. Em outras palavras, pode haver situações nas quais cada campo – o político, o militar, o econômico, o cultural, ou outros – tenha caminhos diferenciados, apresentando-se, cada um separadamente, como especificamente relevante (Huntington, 1994). Um exemplo sempre lembrado é a aparente anomalia de países como Japão e Alemanha, com grande peso econômico e com poder militar e político limitado. Outro exemplo pode ser Cuba, cuja influência ideológica e cultural, a partir da revolução castrista de 1959, foi durante décadas maior que sua relevância econômica e político-militar.

Num mundo onde a produção se organiza, cada vez mais, perdendo suas bases territoriais fixas, onde a troca econômica é crescentemente baseada em símbolos ou marcas, pareceriam fortalecer-se os valores considerados globais. Waters afirma que “as trocas materiais localizam; as trocas políticas internacionalizam; e as trocas simbólicas globalizam” (Waters, 1996: p. 9). A tendência à globalização é, certamente, conseqüência do peso crescente da economia na organização internacional, mas esta configura-se com base em campos de poder que não são apenas os econômicos em sentido estrito.

Uma conclusão é a de que a configuração do sistema internacional não é um dado científica e definitivamente estabelecido. A noção de configuração é mutável e surge da própria dinâmica do sistema internacional, que está em constante mudança, adaptando-se às novas situações, respondendo a antigos problemas e criando novas esperanças. Keohane (1986), mesmo concordando com alguns pontos da teoria sistêmica de Waltz (1987), herdeira longínqua de Carr (1981) e de Morgenthau (1985), critica a inconsistência de sua (de Waltz) teoria do equilíbrio de poder, par-

ticularmente quando utilizada de forma estruturalista, e a ambigüidade desse conceito, já que ambos, teoria e conceito, não oferecem explicações para as mudanças do sistema. Uma de suas principais críticas se volta à sugestão de serem os atributos internos dos atores dados como pressupostos, e não como variáveis. Desta forma, as mudanças no comportamento dos atores e suas conseqüências para a configuração do sistema internacional seriam explicadas com base na própria mudança dos atributos do sistema, e não nas variações das características dos atores, criando-se assim um verdadeiro círculo vicioso. O que importa assinalar é que a utilização de uma determinada teoria ou conceito incide poderosamente para a determinação da configuração. Entendemos melhor esta questão se lembrarmos a posição de Holsti (1992) sobre a poliarquia no século XIX, do Congresso de Viena à Primeira Guerra Mundial, contrapondo este conceito à idéia de que neste período, ou ao menos na segunda parte deste período, teria prevalecido a chamada *pax britanica*. O mesmo poderia ser aplicado aos anos entre as duas guerras mundiais: qual a configuração daquele período? Concerto de potências, multipolaridade, poliarquia, bipolaridade?

A sociedade internacional existiria, segundo Bull (1995), por estarem os estados convencidos da existência de alguns interesses e valores comuns. A defesa do direito internacional seria a base para a existência da sociedade de estados, na qual os estados procurariam agir de acordo com as leis dessa sociedade. Numa concepção pluralista da sociedade internacional, os estados são capazes de se colocar de acordo em relação a alguns pressupostos básicos, dentre os quais os mais importantes são o reconhecimento da soberania nacional e a norma da não-intervenção. De acordo com esta concepção pluralista, a ordem pode ser alcançada mesmo num contexto internacional onde prevalecem sociedades heterogêneas em relação a inúmeros valores: Grã-Bretanha e Rússia em 1818. Os estados, segundo Linklater (1992), são capazes de concordar sobre a necessidade da ordem em detrimento de suas visões sobre a justiça. Provavelmente, uma das grandes dificuldades para caracterizar o sistema internacional da última década do século XX e dos primeiros anos do século XXI (Lafer e Fonseca Júnior, 1994) esteja sendo a tendência em curso, não definitivamente consolidada, à modificação de alguns daqueles pressupostos básicos. Bastaria ver o debate contemporâneo relativamente aos principais deles, a soberania nacional e a não-intervenção (Archibugi, Held e Kohler, 1998), ao mesmo tempo em que, justamente, uma visão universal de justiça parece abrir caminho. Os riscos implícitos estão estreitamente ligados à forma como vai sendo definida esta visão universal.

Para que as potências assegurem a ordem seria necessário que elas estabelecessem suas próprias relações de forma ordenada, com base em princípios comuns, e que utilizassem a diferença de poder para fortalecer e não para enfraquecer o sistema internacional. O fortalecimento do sistema tem como pressuposto básico consensos consolidados e não consensos estabelecidos com base no pressuposto da hegemonia. Apenas esta idéia de fortalecimento do sistema criaria pressupostos para uma sociedade internacional ou mesmo uma associação de objetivos (Nardin, 1987).

Gilpin (1987), revendo a teoria de Tucídides sobre a guerra, aponta que o desequilíbrio toma o lugar do equilíbrio, ou seja, que as potências ascendem e depois enfrentam a decadência para serem substituídas por outras. Os elementos existentes não permitem uma visualização única da configuração do sistema internacional, mesmo porque a dinâmica de interação destes elementos apresenta um sistema em constante mutação. Porém, contornos mais gerais podem ser apreendidos a partir das teorias de relações internacionais. A configuração do sistema – unipolar, bipolar, multipolar ou outra – depende das referências teóricas utilizadas, como demonstrou Holsti (1992) em sua análise, que retomamos, do Concerto Europeu.

GLOBALIZAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA

A discussão acima aponta as dificuldades existentes para a definição de uma configuração única do sistema internacional. Retomando a análise de Lafer e Fonseca Júnior (1994), atuam nesse sistema forças centrípetas e forças centrífugas, cada qual à sua maneira contribuindo para o fenômeno denominado “globalização”, surgido a partir da segunda metade da década de oitenta.

As forças centrífugas seriam as responsáveis pelos movimentos de fragmentação. A classificação de que movimentos enquadram-se nesta definição é complexa. Poderiam ser aqui considerados aqueles que levam à formação de mercados regionais, a exemplo da ALCA, do NAFTA, do Mercosul ou mesmo da União Européia. Tudo isso, mais uma vez, depende da perspectiva analítica, porque estes mesmos movimentos poderiam ser considerados como estágios que antecedem a globalização. Outro exemplo nos é dado pela OTAN, organização regional, atlântica, a partir de sua criação em 1949. Alguns países, particularmente os Estados Unidos, mesmo mantendo-se a OTAN como organização regional, constituída por um número limitado de estados, apontam na direção de tornar a organização

responsável por boa parte da segurança internacional (Malvinas, Iraque, Iugoslávia). Outro exemplo, interno a um bloco político-econômico, a União Européia, refere-se ao ressurgimento de regionalismos subnacionais, provinciais e culturais, como os da Catalunha, da Lombardia, da Escócia etc. Esse ressurgimento pode ser interpretado, como de fato o é por inúmeros autores, no quadro das conseqüências do movimento em direção à criação de um Estado supranacional. Seria justamente a segurança resultante da inserção neste novo tipo de Estado que conferiria legitimidade a particularismos recalcados durante décadas e séculos. Percebe-se assim quão complexa é a identificação da direção de cada movimento.

As forças centrípetas seriam aquelas que se propõem a ter validade universal, interessando, com conotação positiva intrínseca a si mesmas, ao mundo todo. Em parte, elas se originam da força profunda da história. A humanidade, desde os primórdios da civilização, tendeu à associação, ao intercâmbio, à troca. A história tem sido também um constante movimento em direção à ampliação dos espaços, em todos os sentidos. A constituição de organizações como a OMC, que atribuem a si o objetivo de institucionalizar esta tendência, seria apenas a ponta recente, o resultado de um processo de longa duração.

Para a reflexão sobre associação prática e associação de objetivos, note-se que as relações internacionais têm sido tratadas no âmbito desta mesma perspectiva de institucionalização. A segurança internacional sempre foi objeto da política internacional, da política externa de cada Estado. O Concerto Europeu do século XIX, a Liga das Nações e o formato das Nações Unidas, com a concentração de poderes no Conselho de Segurança, espelham o reconhecimento de que a segurança internacional deve ser o resultado do acordo entre as potências, mais genericamente dos estados, portanto tratar-se-ia de associação prática, para a conveniência de muitos. Uma interpretação do que sejam forças centrípetas sugere a possibilidade de que temas como segurança sejam considerados sujeitos a regimes internacionais consolidados, portanto com possibilidade de auto-aplicação ou de aplicação automática. Esse seria o resultado da existência de consenso em relação a este ou a outros temas. Fica sem resposta, a nosso ver, a questão fundamental de quais seriam os agentes detentores do direito legítimo de implementação das regras estabelecidas. Se houvesse consenso no que tange ao direito legítimo poder-se-ia pensar que estamos avançando para uma associação de objetivos.

As forças centrípetas associam-se a aspectos normativos, que comporiam a vontade coletiva dos estados para a efetivação de uma sociedade global. Essas forças deixam margem para a possibilidade de

existência de qualquer das duas tendências predominantes de configuração do sistema internacional: unipolar e multipolar. Cabe reconhecer, porém, que se o unipolarismo prevalecesse, haveria particular facilidade para regras e valores considerados universais imporem-se a toda a humanidade. Um exemplo atual pode ser encontrado nas formas pelas quais a agenda internacional tem sido estabelecida. Esta, na grande maioria dos casos, passa a ter reconhecimento na medida em que é resultado de propostas norte-americanas ou, ao menos, na medida em que contam com o apoio daquele país. Porém, a possibilidade de prevalência de valores universais, consensuais, não impede que eles possam ser alcançados no quadro de um sistema multipolar ampliado. O debate que vem se fortalecendo nos últimos anos sobre a esfera pública cosmopolita (Kohler, 1998) vai exatamente nesta direção.

Já as forças centrífugas estão mais associadas a valores relativos à realidade. A aproximação entre de estados e a formação de blocos estariam ligadas a uma sensação de insegurança quanto ao futuro das relações internacionais e ao processo da globalização. A perspectiva de que a relação custo-benefício, para cada Estado e para cada sociedade, não seja favorável, reabre o campo para as ações centrífugas, que podem expressar-se de inúmeras formas.

Deve-se insistir no fato de que a predominância de forças centrípetas ou de forças centrífugas, em si mesma, não garante um determinado tipo de configuração, unipolar ou multipolar. A coexistência das duas forças, atuando contemporaneamente, amplia o campo das incertezas. Nesta fase da história, deve ser sublinhado que, apesar da assimetria produzida por um grande excedente de poder por parte dos Estados Unidos, têm havido situações em que regimes internacionais que a todos obrigam possibilitaram resultados que, a longo prazo, podem favorecer regras, procedimentos e valores de caráter universal. Seria o caso da atitude da OMC, sustentada particularmente pela União Européia, de rejeição de fato da lei norte-americana Helms-Burton, e a decisão da Conferência de Roma, de 1998, a favor da criação de um Tribunal Penal Internacional para o julgamento de crimes contra a humanidade.

A atual situação de transição em que se encontra o sistema internacional pode possibilitar mudanças que interessam a cada um dos estados intervenientes. De acordo com Martins (1998), isto implica a consideração de três condições básicas: (1) a natureza da geometria mundial de poder; (2) a internacionalização econômica; e (3) a capacidade das elites dirigentes locais de definirem as diretrizes estratégicas de inserção internacional. Para ele, a capacidade de influência sobre essas condições é o que

determinaria o posicionamento relativo de cada Estado e, inclusive, a possibilidade de mudança de posição relativa. A possibilidade determinada por esta capacidade, porém, não implica modificação da configuração do próprio sistema, objetivo que, a longo prazo, é de interesse dos estados.

Atualmente, nesta fase pós-Guerra Fria, as questões internacionais referem-se à configuração do sistema, tendo diretamente a ver com o modelo de ordem internacional que se quer ver estabelecido. Uma determinada concepção de ordem não tem a ver apenas com o poder, mas também com a própria concepção de mundo. Para a estabilidade da ordem internacional, inclusive para que sejam criados os pressupostos de uma ordem cosmopolita, ou até de uma cidadania mundial (Thompson, 1998), faz-se necessário o tratamento privilegiado das questões normativas que se apresentam sob o título geral de ordem com justiça, ou, no caso particular da linguagem diplomática brasileira, como lembra Lafer (1998), ordem com desenvolvimento: conceitos não são equivalentes mas que têm parentesco entre si. Também nesse caso, fortalecer-se-ia a perspectiva, por ora utópica, de sociedade internacional.

O sistema internacional pós-Guerra Fria apresenta uma natureza múltipla e paradoxal. Por um lado, está mais impermeável, já que neste período da história predomina um sistema hegemônico. Os custos da não-inserção são elevados, como demonstram os casos do Iraque, do Irã, da Iugoslávia, de Cuba. Aparentemente, não há modelos alternativos viáveis para os estados. No pós-Guerra Fria ganhou força a idéia do consenso como algo importante nas relações internacionais. Esta regra generaliza-se em algumas instituições surgidas depois de 1989, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo em que se torna necessária a adesão de todos os países para o funcionamento das instituições, imprescindível à sua operacionalidade, permanece o condicionamento básico das potências, sobretudo dos Estados Unidos, na formulação das pautas e das decisões.

A natureza da geometria mundial do poder também parece mais impermeável em razão da prevalência de determinados paradigmas. Por isso, ao considerarmos as tendências profundas, que sempre resultaram, em boa medida, entre outros fatores, da revolução tecnológica e das mudanças nas relações entre classes e grupos sociais, também seremos levados a pensar, mesmo deixando-se de lado a questão das relações entre os estados, que os paradigmas hegemônicos necessariamente tendem a reproduzir a concentração de poder.

Ao mesmo tempo em que reconhecemos o terreno complexo, difícil, onde as oportunidades escasseiam para as nações pobres, há outros

deslocamentos, já existentes anteriormente e que alcançam hoje novas dimensões, que sugerem o fortalecimento de permeabilidades e, conseqüentemente, o retorno da perspectiva universalista não-hegemônica. Esta, se efetivamente levada a efeito, sugeriria a grande novidade, a da superação do sistema de convivência surgido em Westphalia. Os outros deslocamentos, que também têm como referência as tendências profundas, sugerem novas oportunidades. A compreensão destas oportunidades é difícil, pois, paradoxalmente, elas não deixam de ser o resultado da capacidade de estabelecimento de hegemonia, mas, ao mesmo tempo, podem adquirir conotações favoráveis também aos estados pobres. São valores tais como os relativos à preservação do meio ambiente e da Terra, aos direitos humanos e sociais. Esses valores, contraditoriamente, podem favorecer o multipolarismo ou o unipolarismo. Aqui tem utilidade a afirmação de Martins (1998) relativamente ao papel das elites dirigentes locais. Os exemplos são muitos. Os Estados Unidos vêm repetindo a necessidade de democratizar as decisões internacionais, tornando-as transparentes e abertas às pressões da opinião pública. Contam com sua capacidade de influência e querem utilizar o peso de sua própria opinião pública. Mas a idéia corresponde, também, a reivindicações antigas de estados débeis e de setores socialmente desfavorecidos, como os representados pelo movimento sindical. A grande onda internacional crítica às iniquidades sociais tem origem nos interesses de competição dos países desenvolvidos, mas pode representar um instrumento de negociação favorável aos países pobres. A mesma perspectiva analítica pode ser aplicada ao campo da segurança internacional. Utilizando o conceito de Kindleberger (1989) de “garante de última instância” para o caso da segurança internacional, não restam dúvidas de que a única potência com este papel são os Estados Unidos. Mas a complexidade deste campo, como indicam experiências fracassadas, tais como a intervenção na Somália, as retaliações ao terrorismo etc., apontam para a necessidade de uma convergência majoritária de estados. Percebe-se, então, como temas novos, ou mesmo tradicionais, como o comércio e a economia internacional e a própria segurança, podem ter leituras que favorecem tanto configurações unipolares quanto multipolares.

A prevalência de uma configuração ou outra depende, como já afirmamos, das referências teóricas em questão, mas também da capacidade de apropriação, por parte das sociedades e dos estados, dos valores aptos à universalização e, portanto, à permeabilização da configuração do poder mundial. O multipolarismo surgiria como resultado de protagonismo por parte dos estados, mas também das sociedades. A idéia de cidadania mundial pode representar o caminho de acesso da humanidade a formas

políticas democráticas e à fruição dos bens materiais e simbólicos disponibilizados pela modernidade, mas também pode representar a ilusão deste acesso, que de fato permaneceria limitado aos que já o têm, representados por estados detentores de excedentes de poder. Aqueles valores podem, paradoxalmente, favorecer o unipolarismo, na medida em que surgem como o resultado da vontade hegemônica das sociedades representadas pelos estados fortes do sistema.

A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA

A característica de transição do sistema internacional é também modelada pela interpretação que se dá às forças profundas atuantes. O fim da Guerra Fria, em si mesmo, não ocasionou a diminuição dos conflitos locais, mas certamente tirou-lhes as características globais e sistêmicas existentes até 1989, quando qualquer movimento com potencial repercussão internacional acabava por cruzar-se com a conflitualidade Leste-Oeste. Aumentou o espaço possível para o desenvolvimento de um tecido de relações econômicas que poderia incluir todos os estados. Daí poder-se-ia inferir um declínio da predominância dos valores militares-estratégicos e uma elevação da importância dos temas relacionados à economia. No entanto, o exame da situação internacional, transcorrida uma década desde o colapso do sistema polarizado pela União Soviética, indica que o poder estratégico-militar continua igualmente importante, a ele agregando-se, no mesmo plano, outros fatores de poder: econômicos, culturais, civilizacionais, ambientais, sociais. Esta agregação se constituiria numa força profunda modeladora da realidade. Pode-se, assim, reelaborar o conceito de segurança, incluindo a tendência à agregação de outros valores, não apenas os militares. É necessário reconhecer que isto não é uma novidade absoluta: a indústria siderúrgica, as reservas de carvão e ferro, já na segunda metade do século XIX, eram símbolos de potência. Antes disso, a extensão territorial e o peso demográfico, desde Westphalia, a partir do século XVII, eram considerados requisitos para o fortalecimento do soberano e do reino. O mesmo se pode dizer da posse de ouro. Mas na virada do século XX para o XXI, a agregação de outros valores ganha novo significado.

Parte dos liberais não tem dúvida em apontar mudanças fundamentais nas relações internacionais, resultantes da ação das forças profundas, que colocariam de cabeça para baixo a idéia da prevalência da alta política, da estratégia, do poder, da diplomacia. “Os estados comerciais estão começando a emergir de uma vez por todas na política mundial, e a

anterior baixa política do comércio e do crescimento está se tornando a alta política mais uma vez” (Rosecrance, 1986: p. 227). De acordo com este entendimento, se fosse possível, a partir do estudo das forças profundas que atuam no mundo contemporâneo, definir que tecnologia, movimentos do capital e competitividade serão os motores únicos da configuração internacional das próximas décadas, poder-se-ia aceitar a tese do declínio definitivo da predominância estratégico-militar e do papel secundário da segurança internacional.

Não há elementos empíricos e teóricos que permitam prever o futuro. No plano empírico, basta acompanhar os debates sobre a internacionalização da economia. Enquanto se discute, no quadro da OMC, a realização de uma nova rodada de negociações, o *millenium round*, que iria no sentido da globalização, questões como regras globais para os fluxos de capitais ou garantias para os investimentos têm dificuldades em avançar. Desenvolve-se o debate sobre a globalização econômica, mas a criação ou o fortalecimento dos blocos continuam temas relevantes para quase todos os estados.

No plano da segurança internacional, da mesma forma, o tema de seu sentido está posto e não resolvido. Ao mesmo tempo que parecem fortalecer-se valores com berço no Iluminismo, o respeito a regras mínimas de convivência tem dificuldade em consolidar-se. Poderia tratar-se de resíduos do passado, mas isso não é definitivamente certo, na medida em que regimes internacionais sólidos dependem de amplos consensos, e estes parecem não estar se consolidando. Nem mesmo é certa a existência de um concerto internacional de geometria variável, tendente à ampliação dos polos, que Fonseca Júnior (1998: p. 34) considera um cenário relativamente favorável ao Brasil. Para países como o Brasil, desde Araújo Castro (1982), e mesmo antes, sabemos que segurança internacional não pode ser sinônimo de congelamento do poder ou do *status quo*. Frente à existência de tantas diferenças, reproduz-se o risco de a segurança internacional, e sobretudo a implementação de suas conseqüências, ficar relegada à responsabilidade de quem detém maior poder real e que, portanto, aplicará os próprios valores às situações que se apresentarem. O conceito da “preferência pela diplomacia e pelo direito”, de Fonseca Júnior (1998: p. 34), assim como o da “autonomia pela participação”, necessitam, para consolidar-se e para favorecer posições de países como o Brasil, maiores níveis de homogeneidade a respeito dos regimes internacionais.

Cox (1986) insiste na questão do erro em que incorrem os que consideram que as tendências profundas levam a desdobramentos inevitáveis. “Há duas concepções opostas de história, cada uma das quais

está intelectualmente enraizada na separação de sujeito e objeto. Uma é a separação metodológica pela qual os fatos são concebidos como uma série infinita de informações objetivadas. Este procedimento procura leis universais de comportamento. O realismo estruturalista, como já foi dito, é uma de suas manifestações. A outra encara a subjetividade da ação histórica como determinada por um processo histórico objetivado... Ambas retiram da cena os elementos de incerteza inerentes à expectativa historicista de um desenvolvimento dialético que surge das contradições das forças existentes — uma concepção na qual, como dito acima, sujeito e objeto estão unidos” (Cox, 1986: pp. 247–248). Wallerstein (1994), em posição próxima, afirma que a economia-mundo traz como resultado a ascensão de novas forças que elevam o grau de incerteza.

O sistema internacional pode ser analisado como mais difuso do que no período da Guerra Fria, quando clivagens profundas estavam refletidas nas duas ideologias dominantes, a liberal e a comunista. Os anos da passagem do século XX para o XXI apresentam-se como momento privilegiado de interveniência de novos atores, que poderiam atuar segundo interesses não nacionais. É esse um tema relevante, cuja compreensão é pressuposto para a análise das relações internacionais. Se confirmada esta hipótese, a percepção westphaliana teria seu significado diminuído, deixando de serem os estados os únicos atores legítimos de ação internacional. Ficaria fortalecida a concepção de sociedade internacional tal como definida por Aron (1984), que a considerava utópica no momento em que a formulou.

Passamos por um período no qual outras forças parecem atuar. Há aumento do número de atores com papel internacional e há interesses tentando afirmar-se neste cenário. De acordo com alguns autores, poderiam estes novos atores tornar-se tão ou mais fortes que o Estado-nação. Isto tornaria a ordem internacional mais permeável em alguns setores e menos em outros. Para Bonanate (1989), resultando esses interesses em regimes internacionais, estes últimos passariam a ditar as regras de comportamento. Em outras palavras, uma interpretação radical seria a de que o comportamento do sistema internacional passaria a estar menos ditado pelos estados e mais por valores; seriam estes os novos soberanos.

Como dissemos, permanece aberta a questão da capacidade dos regimes de impor suas regras de funcionamento aos estados e às sociedades. Na formulação de Fonseca Júnior (1998), tal capacidade está determinada, no sistema internacional contemporâneo, pela existência do concerto. Para ele, o fato de que os valores que o conformam estejam em sintonia com os do Brasil permite aceitar o fortalecimento dos regimes,

garantidos por um consenso internacional que conta com a sustentação explícita das potências. Assim, a coincidência de interesses entre o concerto e países como o Brasil, em relação a valores como democracia, direitos humanos, livre mercado, não-proliferação de armas nucleares etc., evidenciaria a potencialidade de regras crescentemente estáveis, inclusive para a segurança internacional.

Permanece a questão de como assentar a segurança internacional no caso de desacordo em relação a interesses. Estes, mesmo sendo considerados inegociáveis por alguns, podem situar-se no campo dos chamados valores civilizados. Aron (1979), em outro período histórico, o da Guerra Fria, oferecia uma resposta indefinida: "Para que um diálogo, diplomático ou belicoso, continue a ser razoável, é preciso que os dois interlocutores queiram mantê-lo assim" (Aron, 1979: p. 78).

A teoria realista, portanto, não pode ser desprezada e jogada na lata do lixo da história. Porém, quando fazemos a leitura dos já clássicos realistas dos anos trinta e quarenta do século XX, nos damos conta de que há novas questões, cujas respostas não são encontradas no passado. Carr (1981), antes da Segunda Guerra Mundial, afirmava "que existe, de fato, uma suposição difundida da existência de uma comunidade mundial, da qual os estados são unidades, e que o conceito de obrigações morais dos estados está intimamente ligado a esta suposição" (Carr, 1981: p. 154).

A idéia de comunidade mundial introduz a possibilidade abstrata de princípios para a segurança internacional: se há comunidade, há obrigações e, conseqüentemente, há regras e princípios que a todos obrigam. Quem os viola está sujeito a que a comunidade o puna. Ao mesmo tempo, Carr assinalava as dificuldades para alcançar um padrão suficiente de coerência. Para ele, isso é a causa das imperfeições da moralidade internacional. Faltariam dois princípios: o da igualdade entre os membros da comunidade e o de que o bem do todo tem precedência sobre o bem da parte. Se o primeiro princípio, com toda evidência, continua inexistente, o mesmo não pode ser dito em relação ao segundo. Todas as teorias contemporâneas, de caráter idealista, liberal, grociano e socialista, buscam, na lógica dos jogos de soma positiva, o caminho, às vezes normativo, de consolidação da idéia de que o bem do todo tem precedência. Se o bem do todo tiver, efetivamente, precedência, estariam criados os pressupostos para políticas cooperativas e de segurança internacional efetivas. Provavelmente, na virada do século XX para o XXI, ainda não seja possível afirmar que o bem do todo prevalece. O que é possível perceber é que alguns temas, mesmo quando utilizados como instrumentos de poder, adaptam-se melhor às necessidades do bem de todos. Assim, em princípio, teríamos

avançado em relação aos anos trinta e quarenta, quando não era possível perceber qualquer forma de prevalência do bem comum.

Os estados-nação estão aparentemente perdendo parte de sua autonomia decisória no campo econômico, sabidamente importante na fase atual. Esta tendência tem sido reiteradamente assinalada, tornando-se um lugar comum. Se consideramos a globalização expressão da economia e que esta organiza a vida internacional na sua plenitude, seremos levados a não perceber que o Estado ganha outras prerrogativas. Paradoxalmente, estas têm papel fundamental para a reprodução do próprio Estado e para a globalização. Ao apontar para a crise do Estado-nação, tende-se a colocar as estruturas institucionais sob suspeita. Diante da crise do Estado-nação, coloca-se também em xeque o papel da capacidade militar, que continua a jogar uma função política importante. Observe-se que não defendemos normativamente este papel, apenas reconhecemos seus *status* objetivo.

Cabe retomar uma questão elaborada por Deutsch (1978) nos anos sessenta. Utilizando-se da Lei de Parkinson para a discussão da segurança, afirma que “a sensação de insegurança de uma nação aumenta na razão direta de seu poder. Quanto maior e mais poderosa for uma nação, mais os seus líderes, suas elites, e freqüentemente sua população, aumentam seus níveis de aspiração em política internacional” (Deutsch, 1978: p. 118). A experiência do período da Guerra Fria e a década transcorrida desde o seu fim permitem afirmar que a observação de Deutsch manteve apenas parcialmente sua validade. Provavelmente, a sensação de insegurança de alguns países, como os Estados Unidos em primeiro lugar, também a China, e possivelmente a Rússia, mantém-se alta, sendo este o argumento utilizado para a manutenção de seu esforço para assegurar poder militar. Por outro lado, países importantes têm buscado assegurar seu papel sem o recurso a um destacado poder militar. Além dos já citados casos de Japão e Alemanha, podem-se mencionar outros países outrora fortes, hoje relegados a papéis contidos, como o Reino Unido, a França e todos os países da América Latina, inclusive o Brasil. Tudo isso tem um significado: apesar do papel que o poder estratégico continua tendo, parece fortalecer-se a convicção de que objetivos nacionais ou das sociedades nacionais podem ser alcançados mesmo na ausência desse poder. Nestas condições, a segurança internacional poderia alcançar a situação em que, de fato, houvesse a precedência do bem do todo sobre o bem da parte. Isto é, situações de inviabilização da busca de vantagens particulares, nas quais os regimes fossem pactuados de forma a atender aos interesses das partes. A assimetria hoje ainda existente torna difícil esse objetivo. A globalização tem a ver com esta perspectiva, mas não é ainda sua questão nuclear.

A PREPONDERÂNCIA DO UNIPOLARISMO

As dificuldades, discutidas no item anterior, para a consolidação de uma agenda na qual prevaleça o bem do todo não eliminam a necessidade de compreensão das motivações pelas quais, mesmo com uma geometria das relações internacionais tendencialmente unipolar, tem se fortalecido a tendência à incorporação de temas de valor universal, em certo sentido, a tendência centrípeta.

Há duas possibilidades explicativas: 1. exatamente a geometria das relações internacionais unipolar, com a evidente predominância estratégica e no plano dos valores dos Estados Unidos, estimula formas de segurança coletiva, cujo garante de última instância seriam os próprios Estados Unidos, daí sua capacidade de construção de agendas; 2. apesar da geometria das relações internacionais tender ao unipolarismo, a incorporação de temas de valor universal se dá porque têm se fortalecido as condições, discutidas desde Rousseau (1978), para a prevalência do bem do todo. Na formulação de Nardin (1987), a associação de objetivos sobrepõe-se à associação prática, de interesses, como discutimos na seção relativa às normas e objetivos comuns.

Nas relações internacionais contemporâneas, um tema relevante é saber se a assimetria de um Estado em relação aos outros coincide ou não com um modelo híbrido que soma a idéia de império-mundial e de economia-mundo, se quisermos utilizar as formas propostas por Waters (1996). Como assinalado por diferentes autores, este pólo fundamental atuaria hoje não isoladamente, mas por meio de um sistema de círculos concêntricos, cujo primeiro nível seria o Grupo dos Sete. Outro tema relevante é detectar se o unipolarismo é reflexo de uma nova forma de relações internacionais que estariam sendo construídas no cerrar das luzes do século XX. Isto é, a crise do Estado-nação, que corre paralelamente ao ascenso do fenômeno da globalização, atingiria todos os estados, ampliando-se o espaço dos valores compartilhados, que, sendo universais, abrigam as diversidades compatíveis. Universalismo não seria imposição, ainda que determinada por uma hegemonia que utiliza o consenso, mas vontade coletiva da humanidade.

O fato de a agenda internacional, em grande medida, nem sempre ser aceita por maiorias expressivas de estados, após a aprovação norte-americana, denota a preponderância ao unipolarismo e a tendência a terem os Estados Unidos sua autoridade reconhecida. Uma forma parecida, ainda que simétrica, se dá quando decisões tomadas sem a aprovação norte-americana só alcançam reconhecimento e possibilidade efetiva de aplicação se este país adere a elas. É o caso do Tribunal Penal Internacional.

Na perspectiva do unipolarismo, é importante ressaltar que autores situados em diferentes perspectivas teóricas, realistas, liberais, socialistas, consideram que os Estados Unidos mantêm papel primordial na preservação do ordenamento existente. “Primeiro, a liderança é uma palavra elegante para o poder. Exercer a liderança é levar outros a fazer coisas que de outra forma não fariam. Isso implica a habilidade em criar, direta ou indiretamente, os interesses ou as ações de outros. A liderança deve envolver a habilidade de não desembainhar as armas e também de levar outros estados a conceber seus interesses e objetivos políticos de uma forma nova. Isto sugere um segundo elemento da liderança, que implica não apenas a organização das possibilidades de poder e dos recursos materiais. Ela também implica a capacidade de projetar um formato de idéias políticas ou princípios em relação à especificidade ou à ordem efetiva das políticas. Implica a capacidade de produzir ações pactuadas ou coordenadas por inúmeros estados ou outros setores. Liderança é o uso do poder para organizar a ação de um grupo visando um objetivo comum” (Ikenberry, 1997: p. 4). Nesse sentido, a liderança norte-americana parece não estar ameaçada. O fim da Guerra Fria reorganizou os termos do debate internacional, tornando ultrapassadas as grandes polêmicas sobre o declínio norte-americano, ao menos como foi discutido nos anos oitenta (Kennedy, 1989).

Uma consideração que se faz necessária refere-se aos custos da liderança para os Estados Unidos. Sabemos que o declínio de potências deu-se não apenas em razão de derrotas militares – França napoleônica, Império Austro-Húngaro –, ou de descenso econômico – Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial. Houve também o declínio determinado pelos custos da manutenção do poder – *over extension* –, como no caso da União Soviética na década de oitenta. A capacidade dos Estados Unidos, até aqui, de arcar com o custo da liderança está ligada a diferentes razões. Uma delas, bastante importante, é o fim da competição com a União Soviética, ao menos nos termos anteriores a 1989, o que possibilitou realocações de recursos de toda ordem. Apesar disso, Kennedy (1999), ao mesmo tempo em que assinala o fato de o século XX ter sido marcado por uma influência de tal ordem que poderia ser caracterizado como “o século da América”, e que os Estados Unidos entram no século XXI como a potência número um do planeta, reconhece que “não se sabe se isso vai continuar” (Kennedy, 1999: p. D4). O formato das relações internacionais, particularmente o dos círculos concêntricos, poderia sugerir um unipolarismo caracterizado não pela hegemonia absoluta, mas por um *status de primus inter pares* para os Estados Unidos.

É importante ressaltar que a liderança vincula-se à capacidade, como observado por Ikenberry (1997), de projetar um formato de idéias políticas ou princípios e valores que tenham conexão com aqueles compartilhados por um razoável número de estados. O campo dos valores sempre foi importante, mas ganha maior destaque no fim do século XX. Quando a hegemonia busca afirmar-se pela manifestação explícita de excesso de poder, corre o risco de sofrer erosão. Provavelmente esta seja uma explicação plausível para as dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos no equacionamento da crise do Iraque, que perduraram ao longo de toda a década dos noventa.

A DEFINIÇÃO DA AGENDA INTERNACIONAL

Segundo Villa (1994), a agenda contemporânea é composta primordialmente de três temas: o militar, o econômico-tecnológico e o ambiental. Ele chama a atenção para o fato de que estaria havendo, em razão desta agenda, um deslocamento no processamento das relações internacionais. Os dois primeiros temas, tradicionais, promovem a concorrência entre estados. São funcionais à lógica da competição, da diferença, podendo levar à inimizade e à guerra. Na agenda internacional, amadurecida a partir dos anos setenta, estariam surgindo temas, particularmente o do meio ambiente, em que a questão básica não é mais a concorrência ou a ameaça de outro Estado, mas a ameaça de fatores extra-estatais. Estas ameaças, em si mesmas, podem ter poder de agregação ou de desagregação. Mas sua solução dependeria sempre de ações de caráter cooperativo. Os fatores extra-estatais podem ser vistos de formas distintas pelos estados, mas a característica comum a eles é que necessitam ser considerados de um modo novo, o que se traduz na necessidade de serem levados em conta. Por sua vez, serem levados em conta nada diz quanto à direção com que pode dar-se esta consideração: de forma inclusiva ou de forma exclusiva. Os temas tradicionais supõem que o arranjo de atores principais seja a condição necessária para o funcionamento do sistema.

Para Villa, na perspectiva da teoria dos regimes internacionais, no caso dos temas globais, ao contrário, há a possibilidade de que os arranjos dos atores estatais, inclusive os mais importantes, sejam insuficientes sem a colaboração dos estados mais fracos e, particularmente, dos atores não-estatais. Os exemplos seriam inúmeros. O meio ambiente seria o mais importante, tendo em vista a necessidade de inclusão dos portadores deste valor e, na prática, de todos os grupos humanos.

Em aspectos que têm relação direta com a segurança também são colocadas questões novas, ainda que este tema seja o mais tradicional nas relações internacionais. Novos atores, não-estatais, surgem como protagonistas. Por um lado, atuam forças centrífugas; pelo outro, forças centrípetas. O conflito Israel-Palestina tem a ver com estados, ou, no caso dos palestinos, com sociedades que querem criar o próprio Estado, mas atores não-estatais, no caso os fundamentalistas árabes e judeus, jogam um papel muitas vezes decisivo. Os conflitos em Angola, desde antes de 1974 vinculados à conflitualidade Leste-Oeste, depois de 1989 permanecem sem solução tendo em vista sua origem histórica, que passa por questões culturais e tribais. O mesmo pode ser dito em relação ao genocídio em Ruanda e Burundi. Ainda assim, não é homogêneo o comportamento da comunidade internacional. Há conflitos que pouco mobilizam as Nações Unidas ou organizações regionais, tais como a insurgência tamil no Sri Lanka, o conflito da Chechênia e a questão curda.

Pode-se, porém, afirmar que há um crescimento da preocupação da opinião pública e das organizações internacionais por essas questões, ainda que não uniforme. No campo das forças centrípetas, correntes de opinião, movimentos organizados, meios de comunicação, organizações não governamentais etc. constituem forças de pressão poderosas em favor, por exemplo, dos direitos humanos, dos direitos nacionais, dos direitos de minorias, dos direitos sociais. O que se quer assinalar é que temas anteriormente considerados nas relações internacionais como centrífugos, tendo a ver unicamente com situações locais, de interesse de um ou poucos países, cada vez mais surgem como temas que dizem respeito à comunidade internacional. Ao mesmo tempo, reiteram-se situações de tipo centrífugo. Em outras palavras, haveria um movimento de translação de temas historicamente funcionais à lógica da competição e da diferença para tornarem-se temas que têm a ver com a cooperação, ou melhor, para cuja solução exigem-se formas cooperativas. Ainda assim, é preciso muita precaução. A Polónia não existiu como Estado independente durante quase cento e sessenta anos, até 1918. Aparentemente, uma opressão nacional deste tipo não seria mais possível. Ao mesmo tempo, neste mesmo campo da questão nacional, cabe lembrar que há pautas inexistentes na agenda internacional: por exemplo, os casos da Armênia e dos curdos, para citar duas populações que mantêm reivindicações de carácter nacional. O que mostra que a clássica razão de Estado persiste como referência. A novidade está em que a razão de Estado não é mais a única. Neste sentido, podem-se identificar novidades importantes no sistema internacional.

Cabe, nesta discussão das motivações profundas da agenda internacional, ter em conta, como ensina a teoria realista, que esta agenda continua a ser moldada por valores hegemônicos, ainda que modificados ao longo da história. Ao mesmo tempo, deve-se também ter em conta que, a partir do fim da Guerra Fria, houve a possibilidade de diversificação da agenda. Provavelmente, isto tenha a ver com o aparente unipolarismo do sistema surgido na última década do século XX. Morgenthau (1985) acreditava que o interesse nacional é o único relevante na política mundial. Portanto, o interesse internacional seria parecido à somatória ponderada daqueles interesses nacionais. Villa (1997) afirma que as modificações em curso no sistema internacional indicam, diferentemente do que pensam os realistas, que “o interesse internacional, contrariamente ao nacional, é uma construção intelectual que reflete processos transnacionais cujos efeitos independem, em alguns casos, da ação voluntariosa do Estado” (Villa, 1997: p. 254). Os construtivistas (Wendt, 1994; Adler, 1997; Checkel, 1998), da mesma forma que Villa, acreditam “que a interação no nível sistêmico muda as identidades estatais e os interesses” (Wendt 1994: p. 384). O fato é que, aparentemente, estamos frente a um novo paradoxo. O sistema internacional surge, pela primeira vez a partir de Westphalia (Holsti, 1992), com configuração unipolar. O movimento em direção a um equilíbrio de poder não aparece como a tendência predominante no cenário internacional, como esperariam os neo-realistas estruturalistas (Waltz, 1987). Portanto, o paradoxo está em que a unipolaridade se constituiria no mesmo momento em que haveria interação no nível sistêmico.

O debate sobre a agenda internacional, cuja pauta sofre condicionamento determinante por parte dos Estados Unidos, é certamente um terreno onde parece desenvolver-se o embate pela configuração do sistema internacional do século XXI, portanto onde se situará a resolução da dúvida que persiste: se há uma superação de Westphalia e uma aproximação a uma associação de objetivos, à sociedade internacional.

Como vimos, há amplo reconhecimento quanto à indefinição que poderá subsistir, apesar do unipolarismo aparente. Ao mesmo tempo, a disposição que outros estados mostram de se encarregarem de responsabilidades internacionais, quando estas implicam a defesa de valores universais de ampla aceitação, sugere a possibilidade de construção de um sistema de novo tipo, onde, utópica e normativamente, valores universais possam surgir como dominantes, desvinculados da hegemonia e da necessidade de um “garante de última instância” (Kindleberger, 1989).

A DISJUNÇÃO ENTRE POLÍTICA E ECONOMIA

Os pressupostos realistas clássicos são: estadocentrismo, racionalismo e potencial uso da força. Se aceitos como base para a análise das relações internacionais, não se pode afirmar haver disjunção entre política e economia, mas sim uma tendência de subordinação da economia à política. Em definição clássica, Aron (1979) afirma que “sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais estados levam em conta nos seus cálculos de forças” (Aron, 1979: p. 121). Portanto, prevalece a política, mas os estados são levados em conta por outras razões também, certamente a econômica é uma delas.

A história nos ensina que a disjunção entre política e economia, ou entre cada uma destas e outros valores, produz resultados imprevisíveis. Napoleão tinha o melhor exército da Europa, tinha ao seu lado bandeiras simpáticas às burguesias em ascensão e aos povos, mas foi derrotado. O Reino Unido, vitorioso nas duas grandes guerras do século XX, no auge de seu poderio, tendo em vista os custos do *over extension*, abdica do papel de grande potência. Como lembra Kennedy (1999), os Estados Unidos, em 1917, romperam o equilíbrio da guerra, apesar de não terem antecipadamente um grande exército. Em diferentes ocasiões, a não superposição entre poderio político-militar e econômico não deixou de viabilizar tentativas de fazer prevalecer um sobre o outro. O Japão atacou os Estados Unidos em dezembro de 1941, quando contava com uma economia dez vezes menor que a norte-americana.

No século XXI, o equilíbrio internacional estará determinado pela continuidade ou não da conjunção de poder político-militar e econômico, posição desfrutada pelos Estados Unidos, com destaque, ao longo da década de noventa. Nesta década foi temporariamente resolvida a dúvida que realistas e liberais tiveram nos anos oitenta sobre essa mesma continuidade (Gilpin, 1987; Rosecrance, 1986; Reich, 1992; Kennedy, 1989). Do ponto de vista militar, aparentemente, não há rivais, apesar das preocupações sinalizadas por análises norte-americanas a este respeito (China, Rússia). No campo da economia, o progresso da integração na União Européia ou *performances* positivas na Ásia poderiam colocar em risco a predominância norte-americana.

Não está previamente determinada a direção que as forças profundas imprimirão às relações internacionais. Análises sugerem que se

pólos alternativos surgirem, estes terão poder econômico, mas não político-militar. Permanece, portanto, irresoluta a questão da possibilidade de novas polaridades, que levariam a um reordenamento mundial, bipolar ou multipolar. Esta irresolução tem a ver com a apreensão intelectual do sistema internacional. Os liberais, em sua crítica ao realismo e ao neo-realismo (Keohane, 1986; Nye Jr., 1990), concentram fogo no estruturalismo, que impediria, segundo eles, perceber as modificações havidas, por exemplo, nos anos oitenta e, sobretudo, nos anos noventa com o fim da Guerra Fria nos termos como havia se desenvolvido desde 1946.

Em uma concessão ao pensamento neo-realista, útil para nosso raciocínio, torna-se necessário afinar aquela crítica. Os neo-realistas não excluem a possibilidade de modificações no sistema internacional. Já dissemos que consideram a guerra um momento fundante. O que os neo-realistas afirmam é que o sistema internacional pode modificar-se apenas se houver modificação de caráter sistêmico e não apenas no interior do mesmo sistema. Se as modificações forem internas ao sistema, as razões estruturais não se modificam. Para eles, um sistema anárquico busca sempre uma situação de equilíbrio. Depois de Westphalia nunca houve unipolaridade: quebrado o equilíbrio, segundo os neo-realistas, ele será restabelecido de uma forma ou de outra. O equilíbrio foi alcançado nos últimos trezentos e cinquenta anos (de 1648 a 2000) por sistemas que contavam com duas ou mais potências. Para nossa análise, o que importa entender é que tanto a possibilidade de unipolarismo quanto a de multipolarismo democrático, não limitado a um concerto, dependeria do fim do sistema internacional que existiu no período da Guerra Fria. Isto ainda não está definido. Portanto, tanto a consolidação do unipolarismo quanto o multipolarismo democrático ou, ainda, uma sociedade internacional não estatocêntrica, para poderem consolidar-se dependem de mudanças ainda não presentes nos últimos anos do século XX.

Para os neo-realistas, a mudança estrutural depende de mudanças em três pontos: 1. o princípio pelo qual o sistema é estabelecido, por exemplo, passar de uma organização anárquica para uma hierárquica; 2. no caso de um sistema hierárquico, se as funções são definidas ou distribuídas de forma diferente; 3. modificações na distribuição de potencialidades entre as unidades (Waltz, 1987). Sabemos bem que o fim da Guerra Fria não se traduziu, ainda, em modificações tão profundas no sistema. Mesmo num quadro analítico que parta de diferentes pressupostos teóricos, deve-se insistir no fato de que o fim da Guerra Fria não introduziu, excetuando-se o caso da Organização Mundial do Comércio, qualquer novidade institucional significativa. Todas as organi-

zações internacionais da Guerra Fria permanecem, inclusive o formato de Dumbarton Oaks e de São Francisco das Nações Unidas. Institucionalmente, apesar das modificações por nós tratadas nos itens acima, o que prevalece é a ordem clássica, em que a fonte última de legitimidade são os estados nacionais. Esta permanência é de interesse imediato do Brasil, mas não capta a potencialidade da nova situação. São Francisco e Bretton Woods já não parecem suficientemente adequados.

NOVOS ATORES

No campo das relações internacionais, cresce o debate sobre a possível superação da concepção estadocêntrica, pela qual os estados são apontados como os únicos atores relevantes, com capacidade para influir os processos de tomada de decisão. Uma contribuição do pensamento liberal intergovernamentalista (Moravcsik, 1994), herdeiro, neste caso, da tradição liberal na filosofia política, tem sido a de assinalar a heterogeneidade do Estado, composto por diferentes interesses, originários nas classes sociais, nos grupos econômicos, nas estruturas corporativas, regionais etc. Na discussão da configuração do sistema internacional contemporâneo, indicamos o significado da consideração específica de atores novos na análise das relações internacionais: eles têm origem na diversidade da sociedade. Podemos afirmar a existência de novos atores não pelo fato de antes não terem existido entidades semelhantes (empresas, sindicatos, partidos), nem tampouco pelo fato de nos séculos e nas décadas passados não terem atuado no plano internacional. Esta atuação visava incidir sobre os estados nacionais, agindo na arena internacional por meio deles. Hoje, há articulações epistêmicas que têm conexões com os estados, mas não são diretamente dependentes deles.

Entre população, governo, Estado e nação há, em princípio, uma relação de correspondência, como ensina a teoria do Estado moderno. Portanto, ainda em princípio, há alguma forma de interação entre as demandas da população e as políticas desenvolvidas pelos governos e pelo Estado: haveria uma comunidade que se governa a si própria e determina seu próprio futuro. Como vimos, alguns socialistas do início do século chamavam isto de comunidade de destino (Bauer, 1987); os realistas a chamam de interesse nacional. Para Held (1991), “essa idéia é questionada fundamentalmente pela natureza do padrão de interconexões globais e pelas questões que devem ser enfrentadas pelo Estado moderno” (Held, 1991: p. 152).

Mesmo sem aprofundamento específico, é possível afirmar que a crise do Estado, ainda que dentro de padrões fortemente diferenciados, e, sobretudo, o fenômeno chamado de globalização, estabeleceram um novo papel para a ação dos atores não-governamentais, conforme discutimos na parte relativa à definição dos termos da agenda internacional. Além de seu papel nas políticas nacionais, muito heterogêneo, sabemos de sua influência na formulação da agenda internacional e no condicionamento diferenciado dos estados. Disto pode resultar a quebra da correspondência entre a pauta da sociedade civil e as decisões políticas. A experiência recente indica que mesmo estados poderosos podem ser levados a modificações em seus objetivos, quando submetidos a fortes pressões da opinião pública, estimuladas por organizações não-governamentais e meios de comunicação, ainda que muitas vezes entrelaçadas a interesses de estados. A França, a partir de 1996, foi levada a suspender seu programa de experiências nucleares. Os Estados Unidos tiveram que aderir ao programa de limitação de emissões de CO₂ depois da reunião de Kyoto, em 1997.

Aron (1987) – já discutimos a questão ao tratar da definição de sociedade internacional – aponta para o significado da incorporação de novos atores para a formação do que chama de sociedade internacional, que incluiria os sistemas interestatal e econômico, os movimentos transnacionais, as trocas e as sociedades e instituições supranacionais. Autores realistas, estadocêntricos, cuja referência básica é o Estado, têm em conta os novos atores. Estes, em alguns casos, têm uma natureza dupla: (1) fazem pressão dentro do Estado, porém, (2) conservam sua dimensão internacional. Passam a ser interlocutores em temas antes limitados às relações entre estados, como a questão ambiental, o comércio internacional, as migrações, o tráfico de drogas, os direitos das minorias, os direitos humanos etc. Torna-se assim evidente seu papel na agenda internacional. Para citar exemplos conhecidos: Anistia Internacional, Médicos sem Fronteiras, Green Peace.

A experiência das operações de paz desenvolvidas sob a égide das Nações Unidas, ou de outras organizações, nos anos noventa, como na Somália, Angola, região da antiga Iugoslávia e Haiti, demonstra o papel crescentemente importante da opinião pública internacional, que, diga-se de passagem, não é uma abstração, e das organizações não-governamentais. Pode-se perceber que, ainda que os novos atores tenham o Estado como a principal referência de atuação, este está perdendo o monopólio, antes absoluto, de condução das relações internacionais, particularmente na formulação da agenda. Essas mudanças não modificam formalmente a soberania nacional, mas certamente têm crescente significado na determi-

nação de parte dos assuntos internos. Os estados mantêm o monopólio da representação da vontade popular, definem normas, políticas e regulamentos a serem seguidos no seu território. Este monopólio é o que os habilitaria, em princípio legitimamente, a manterem seu papel de decisão no campo internacional.

Até este final de século, os novos atores não se propuseram a alterar o quadro institucional básico das relações internacionais, mas querem influir no processo decisório. Nas Nações Unidas e na Organização Mundial do Comércio eles vêm ganhando *status* de observadores reconhecidos. O espaço que lhes foi aberto resulta da nova compreensão sobre as relações internacionais que vai se criando entre todos os atores. O comportamento externo dos estados não é ordenado exclusivamente pela relação de forças, afirma Aron (1987). Os construtivistas insistem em que as idéias e os sentimentos, social e historicamente construídos, também influenciam as decisões dos atores internacionais. Nesse caso, a concepção de mundo e as ideologias, defendidas pelos grupos epistêmicos (Adler, 1997), têm um papel relevante. Dito isso, deve-se ter em conta que a participação dos novos atores, mesmo criando pautas novas e, particularmente, novos constrangimentos, positivos ou negativos, não altera, em si mesma, a assimetria existente no sistema internacional. Os estados respondem seletivamente à intervenção dos novos atores, procurando, de acordo com seu poder, utilizá-los na reprodução das assimetrias ou na busca de alteração do *status quo*.

Rosenau (1990) identifica cinco pontos importantes para entender as relações internacionais atuais: (1) pós-industrialização, que força o desenvolvimento de tecnologias eletrônicas que reduzem as distâncias globais, estabelecendo um rápido movimento de pessoas, produtos e idéias pelo planeta; (2) emergência de problemas planetários que não se resumem ao poder de resolução dos estados; (3) declínio da habilidade dos estados em resolverem problemas em bases nacionais; (4) emergência de subcoletividades novas e mais poderosas dentro das sociedades nacionais; e (5) incremento no nível de educação e conhecimento dos cidadãos adultos, tornando menos possível o Estado autoritário. Desta forma, Rosenau aponta para a necessidade de ter em conta que as forças profundas consolidariam o aumento de importância dos novos atores nas relações internacionais, além dos tradicionais, os estados. Observando que os cinco pontos indicados referem-se a questões atinentes à vida social e à vida econômica, somos reconduzidos ao tema já tratado: a legitimação das ações permanece atribuição dos estados. O que é lógico, tendo em vista a natureza privada, mesmo quando vinculada a valores de forte conteúdo universalista, dos

atores não-estatais: empresas, organizações não-governamentais, sindicatos, associações científicas etc. Recoloca-se aqui uma questão não resolvida: a das instituições dos novos tempos, cuja formulação está apenas em seus primórdios. Por ora, de fato, permanecemos ancorados às instituições da Guerra Fria, a não ser no campo da pesquisa normativa (Archibugi, Held, Kohler, 1998).

CONCLUSÕES

A segurança foi alcançada nos últimos trezentos e cinquenta anos por configurações internacionais de equilíbrio de poder, de concerto ou de bipolaridade. É verdade que nenhuma delas evitou guerras. O estado de natureza, na linguagem de Hobbes (1974), sempre prevaleceu, ainda que a bipolaridade e a ameaça de destruição recíproca total tenham evitado uma guerra geral e tenham se resolvido de forma aparentemente pacífica. O debate sobre temas como a eco-segurança (Jarrín, Mathews e Myers, 1990), sendo esgrimido o tema meio ambiente, muitas vezes, como instrumento de poder, indica que provavelmente a agenda internacional terá que ser crescentemente adequada a um novo formato institucional. Isto, porém, não é certo, como demonstram os debates em curso, particularmente aqueles sobre a reforma do Conselho de Segurança. Vimos por que os chamados temas globais exigem co-responsabilização, e como cresce a percepção de que, para obter estabilidade, o sistema internacional deve ser inclusivo. Ao mesmo tempo, discutimos como esta inclusão pode ser obtida tanto pela adesão a princípios universalistas quanto pela imposição hegemônica, unipolar ou de concerto.

O crescimento do debate sobre o direito de ingerência (Lottenberg, 1997), com todos os benefícios e com todos os perigos implícitos e explícitos de que é portador, sinaliza como alguns dos pressupostos que regeram o destino da humanidade nos últimos séculos estariam se modificando. Há crise no princípio da soberania nacional e há crise no princípio de autodeterminação dos povos, ainda que para sua superação se busquem fontes de legitimidade no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que trata das violações à paz e à segurança internacional. O Brasil, ao se associar a decisões do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral, fortalece a nova interpretação do direito internacional, contribuindo para a formação de jurisprudência. Apesar do risco, provavelmente tenha que ser assim na expectativa de que isso contribua para a multipolaridade de que se falou. Combinam-se doses de realismo, o que leva a querer par-

ticipar, com doses de utopia cooperativa. Pode ser fortalecida a posição dos poderosos, porque estes têm maior capacidade de convencer e mais meios para implementar decisões. Pode ser fortalecida a perspectiva de um mundo cooperativo, de paz, de justiça, onde a universalização dos direitos seja um fato. O reconhecimento do terreno, inclusive de que os próprios valores são diferenciados e correspondem a concepções de mundo próprias, é um passo importante para a identificação de interesses e para propostas possíveis.

TULLO VIGEVANI é professor de Ciência Política da UNESP e pesquisador do CEDEC.

BIBLIOGRAFIA

- ADLER, Emanuel. "Seizing the middle ground: constructivism in world politics". *European Journal of International Relations*, Londres: Sage Publications, vol. 3, nº 3, set. 1997. (Publicado no presente número de *Lua Nova*)
- AMORIM, Celso L. N. "A segurança internacional, a ONU e o futuro do Conselho de Segurança das Nações Unidas: diplomacia *preventiva*, operações de paz e medidas coercitivas". IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 setembro 1998.
- ANDERSON, Perry. *Linhagens do estado absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *Araújo Castro*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- ARCHIBUGI, Daniele. "Dalle Nazioni Unite alla democrazia cosmopolita". In: ARCHIBUGI, Daniele; FALK, Richard; HELD, David e KALDÖR, Mary. *Cosmopolis*. Roma: Manifesto Libri, 1993.
- ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David e KOHLER, Martin (edited by). *Re-imagining Political Community*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora UnB, 1979.
- ARON, Raymond. *La société internationale*. Paris: Juilliard, 1984.
- ARON, Raymond. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX. Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: Contraponto e Editora Unesp, 1994.
- BAUER, Otto. *La question des nationalités et la social-démocratie*. Tome I. Paris: Arcantère Éditions, 1987.
- BONANATE, Luigi. "Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali". In: BONANATE, Luigi; CAFFARENA, Anna e VELLANO, Roberto. *Dopo l'Anarchia*. Milano: Franco Angeli, 1989.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilization in capitalism: 15th-18th centuries*. Londres: Harper Collins, 1975.
- BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. Londres: Macmillan, 1955.
- BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a revolução na França*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora UnB, 1981.

- CHECKEL, Jeffrey T. "The constructivist turn in international relations theory". *World Politics*, New York, nº 50, jan. 1998.
- COX, Robert W. "Social forces, States and world order: beyond international relations theory". In: KEOHANE, 1986, cit.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1978.
- FONSECA, JÚNIOR, Gelson. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil". IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 setembro 1998.
- GILPIN, Robert. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GROTIUS, Hugo. *The law of war and peace*. Oxford: Clarendon Press, 1925.
- HELD, David. "A democracia, o Estado-nação e o sistema global". *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 23, 1991.
- HOBBS DE MALMESBURY, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- HOLSTI, Kalevi J. "Governance without government: polyarchy in nineteenth-century European international politics". In: ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (edited by). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HUNGTINGTON, Samuel P. "Choque das civilizações". *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada/USP, vol. 2, nº 4, mar./maio 1994.
- IKENBERRY, G. John. "The future of international leadership". In: CARALEY, Demetrios e HARTMAN, Bonnie (eds.). *American leadership, ethnic conflict and the New World Politics*. Vermont: Capital City Press, 1997.
- JARRÍN, Edgardo. "Seguridad y ecología: reformulación del concepto". *Nueva Sociedad*, Caracas, nº 107, maio/jun. 1990, p. 23.
- KENNEDY, Paul. "Os EUA enfrentam desafio de manter século americano". *New Perspectives Quarterly*, tradução in *O Estado de S. Paulo*, 16/01/99.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KEOHANE, Robert. "Realism, neorealism and the study of World Politics". In: KEOHANE, Robert (org.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- KINDLEBERGER, Charles P. *A financial history of Western Europe*. London: George Allen and Unwin, 1984.
- KINDLEBERGER, Charles. *Panics, manias and crashes – a history of financial crisis*. New York: Basic Books, 1989.
- KOHLER, Martin. "From the national to the cosmopolitan public sphere". In: ARCHIBUGI, HELD e KOHLER, 1998, cit.
- KRASNER, Stephen D. "Cause strutturali e consequenze del concetto di regime". In: BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (a cura di). *Teoria e analisi delle relazioni internazionali*. Bologna: Il Mulino, 1986.
- LAFER, Celso e FONSECA JÚNIOR, Gelson. "Questões para a diplomacia no contexto internacional da polaridades indefinidas". In: FONSECA JÚNIOR, Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II, Volume 1*. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994.
- LAFER, Celso. "As novas dimensões do desarmamento: os regimes de controle de armas de destruição de massa e as perspectivas para eliminação de armas nucleares". IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 setembro 1998.
- LINKLATER, Andrew. "The question of the next stage in international relations theory: a critical-theoretical point of view". *Millenium*, vol. 21, nº 1, 1992.

- LOTTENBERG, Fernando Kasinski. *A construção do direito de ingerência na paz do pós-Guerra Fria*. São Paulo: USP, 1997 (Tese de doutorado)
- MARTENS, Georg Friedrich von. *The law of nations: being the science of national law, convenants, power, etc. founded upon the treaties and customs of modern nations in Europe*. Londres: William Cobbett, 1829.
- MARTINS, Luciano. "A condição de 'país emergente' no contexto das transformações globais". X Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 11 maio 1998.
- MARX, Karl. *Per la critica della filosofia del diritto di Hegel*. Roma: Editori Riuniti, 1969.
- MATHEWS, Jessica. "Segurança internacional redefinida". *Diálogo*, vol. XIII, nº 2, 1990, p. 3.
- MEINECKE, Friedrich. *Cosmopolitismo e stato nazionale*. Firenze: La Nuova Italia Editrice, 1975.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Os pensadores, XXI).
- MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and power in the EC: a liberal intergovernmentalist approach". In: BULMER, Simon e SCOTT, Andrew. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.
- MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations*. New York: Knopf, 1985.
- MOSER, Johann Jakob (org. Wolf, E.). *Grundsätze des Völkerrechts. Deutsches Rechtsdenken*. Frankfurt: Klostermann, 1959.
- MYERS, Norman. "Ecologia e ordem internacional – uma discussão sobre paradigmas de análise". *Contexto Internacional*, nº 12, 1990.
- NARDIN, Terry. *Lei, moralidade e as relações entre os estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- NYE Jr., Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- PUFENDORF, Samuel von. *The Law of Nature and of Nations*. Oxford: Clarendon Press, 1934.
- REICH, Robert B. *The Work of Nations*. New York: First Vintage Book Edition, 1992.
- ROSECRANCE, Richard. *The Rise of the Trading State*. New York: Basic Books, 1986.
- ROSENAU, James N. *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Ecrits sur l'Abbé de Saint-Pierre in Oeuvres complètes*. Paris: Gallimard, 1970.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- RUSSETT, Bruce e STARR, Harvey. *La política mundial (World politics: the menu for choice)*. Bologna: Il Mulino, 1992.
- SAINT-JUST, Antoine-Louis-Léon de. *cit.* in: SAITTA, Armando. *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale, 1789 - 1875*. Torino: Giuffrè Editore, 1975.
- THOMPSON, Janna. "Community identity and world citizenship". In: ARCHIBUGI, HELD e KOHLER, 1998, *cit.*
- TROTSKY, Leon. *La revolución traicionada*. Buenos Aires: Proceso, 1964.
- VATTEL, Emerich de. *Le droit des gens: ou, principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. Washington: The Carnegie Institution, 1916.
- VILLA, Rafael. "Segurança internacional: novos atores e ampliação da agenda". *Lua Nova* 34, 1994.
- VILLA, Rafael. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: USP, 1997 (Tese de doutorado)
- WALLERSTEIN, Immanuel. "As agonias do liberalismo". *Lua Nova* 34, 1994.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist-world economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

- WALTZ, Kenneth N. *Teoria della politica internazionale*. Bologna: Il Mulino, 1987.
- WATERS, Malcolm. *Globalization*. London: Routledge, 1996.
- WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1977.
- WEBSTER, Charles K. *The Congress of Vienna*. London: Bell, 1934.
- WENDT, Alexander. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics". *International Organization*, Cambridge: The MIT Press, vol. 46, nº 1, 1992.
- WENDT, Alexander. "Collective identity formation and the international state". *American Political Science Review*, Washington, vol. 88, nº 2, jun. 1994.

RESUMOS/ABSTRACTS

CICLOS LONGOS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

TULLO VIGEVANI

A despeito da anarquia que resulta da ausência uma autoridade legítima comum, as relações internacionais pós-Westphalia têm elementos de ordem que são suficientes para caracterizá-las como uma forma de "associação prática". Esses elementos são a (igual) soberania nacional, a diplomacia, o direito internacional e o equilíbrio de poder. Discute-se, neste artigo, em que medida esses pilares da ordem mundial pós-Westphalia ainda se prestam para pensar as relações internacionais no pós-Guerra Fria. Trata-se de saber em que medida essas relações hoje se afastam do modelo de "associação prática" em direção a um modelo, normativamente mais exigente, de "associação de objetivos".

LONG CYCLES OF THE INTERNATIONAL SOCIETY

Despite the lack of a common legitimate authority the international relations after Westphalia share enough elements of order for being characterized as a form of "practical association": (equal) national sovereignty, diplomacy, international law and the balance of power. The fitness of those pillars of the post-Westphalian world order for thinking the international relations after the Cold War is discussed. It is asked how far those relations are leaving the model of a practical association towards another normatively more demanding model, of "goals association".