

Thiago Moreira de Souza Rodrigues

Volume 1

# Relações Internacionais





Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

# RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Thiago Moreira de Souza Rodrigues



2012  
2ª edição



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

**DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS**

Universidade Federal de Santa Catarina

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**AUTORA DO CONTEÚDO**

Thiago Moreira de Souza Rodrigues

**EQUIPE TÉCNICA**

Coordenador do Projeto – *Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos – *Denise Aparecida Bunn*

Capa – *Alexandre Noronha*

Projeto Gráfico e Editoração – *Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual – *Jaqueline Santos de Avila*

*Sergio Luiz Meira*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.



# SUMÁRIO

Apresentação .....	7
<b>Unidade 1 – A Emergência das Relações Internacionais</b>	
A Emergência das Relações Internacionais .....	13
Dois Mapas e um Processo Histórico .....	13
Os Estados Modernos: novidades históricas da Idade Moderna (séculos XV-XVIII) .....	17
Relações Interestatais, Relações Internacionais.....	23
<b>Unidade 2 – Guerra e Paz: as relações internacionais entre a cooperação e o conflito</b>	
Guerra e Paz: as relações internacionais entre a cooperação e o conflito ...	35
Guerra e Diplomacia: instrumentos do Estado .....	35
A Guerra dos Estados .....	41
As Diplomacias .....	49
<b>Unidade 3 – As Relações Internacionais Além do Estado: a dimensão supranacional</b>	
As Relações Internacionais Além do Estado: a dimensão supranacional ....	61
Uma História Política das Organizações Internacionais .....	61
Uma História Política dos Processos de Integração Regional .....	82
<b>Unidade 4 – Do Internacional ao Global: novos temas das Relações Internacionais</b>	
Do Internacional ao Global: novos temas das Relações Internacionais ....	105
Termina a Guerra Fria: enfim a paz perpétua? .....	105
Os Novos Temas Globais: conflito e cooperação.....	110
ONGs, “Governança Global” e a Nova Política Planetária.....	133
Considerações finais .....	152
Referências .....	154
Minicurriculo .....	164



# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

De tempos em tempos surgem expressões que se tornam muito comuns, aparecendo em textos jornalísticos, discursos políticos, documentos oficiais, estudos acadêmicos e mesmo nas conversas formais e informais de uns e outros. Desde o final do século passado, ao menos entre nós brasileiros, isso aconteceu com o termo “relações internacionais”. Escutamos e nos referimos às “relações internacionais” cada vez mais; frequentemente para tratar de questões políticas, econômicas, ambientais e sociais: desde a atenção sobre a presença do Brasil em fóruns internacionais, passando por reportagens especiais sobre conflitos e guerras, capas de revista sobre “as novas ameaças internacionais”, até comentários sobre as “crises globais”, os grandes atentados terroristas, os eventos esportivos internacionais e os protestos nas ruas contra a *globalização*. Todo um conjunto de temas vinculados ao que acontece *além das fronteiras* é identificado como pertencente às “relações internacionais”.

Mas, afinal, o que são as “relações internacionais”?

Essa é uma pergunta estimulante que pessoas interessadas em compreender o mundo de hoje se fazem. Pergunta, também, desafiadora, já que as relações internacionais não se resumem apenas aos contatos entre Estados e governantes ou aos encontros diplomáticos com seus acordos e fotos oficiais. Elas compreendem também os processos de integração entre países, as guerras e conflitos internacionais, os tráfico ilícitos e terrorismo, o trânsito de imigrantes e refugiados, os fluxos de capital e os negócios velozes do capitalismo e do comércio mundiais. Além disso, há também nas relações internacionais espaços para resistências e contestações à ordem mundial, que hoje são diferentes

das formas de ação política revolucionária que conhecemos desde o século XIX.

Assim, para estudar as relações internacionais é preciso assumir que existe uma multiplicidade de agentes, forças em luta, interesses em confronto e em cooperação, numa dinâmica ininterrupta. T tamanha intensidade de acontecimentos vem exigindo grande agilidade na análise e a capacidade de questionar antigas teorias que parecem não mais dar conta de uma realidade internacional sempre *em curso* e de processos inconclusos. Assim, a análise das relações internacionais exige atenção ao novo e disposição para não aceitar facilmente conceitos e explicações; essa análise exige uma atitude *incomodada*, que questione, observe, problematize.

Nesta disciplina que começamos agora, não será possível apresentar todas as forças que compõem as relações internacionais. O objetivo aqui é outro: o de provocar algumas reflexões, dar alguns sinais de alerta, chamar sua atenção para conceitos fundamentais, de modo que ao final dessa pequena jornada você tenha elementos para lançar olhares mais penetrantes para a realidade internacional, situando-se num mundo em constante transformação.

Como para realizar uma jornada é preciso equipar-se, proponho que nosso olhar seja lançado a partir da perspectiva chamada *histórico-política*, método de análise das relações políticas sugerido pelo filósofo Michel Foucault (2002). Estar na perspectiva histórico-política significa reparar nas relações internacionais e seus conflitos, concertos políticos, ações militares e diplomáticas como acontecimentos históricos moldados nos embates entre diferentes forças políticas, sociais e econômicas; significa, enfim, compreender as relações internacionais forjadas no choque entre Estados, movimentos políticos, forças de resistência etc. Ou seja, implica não considerar as relações internacionais como algo *natural* ou mesmo *antiquíssimo e imutável*, mas como uma realidade sempre em transformação e que tem uma história. Ou melhor, que tem muitas histórias, muitos começos, muitas mutações.

Você, como futuro administrador público, enfrentará uma realidade internacional dinâmica, que não deixa de incluir sequer o menor dos municípios brasileiros. Reparando nas relações internacionais com olhares atentos e irrequietos, você notará como as distinções

entre *interno e externo*, entre *nacional e internacional*, se diluem com rapidez. Poderá notar, também, como essa fluidez entre *dentro e fora* não levou ao “fim do Estado” como muitos chegaram a anunciar, mas ao seu redimensionamento em novas formas de gestão de pessoas, da circulação de riquezas, dos fluxos de informação e dos territórios. “Estado”, “política internacional”, “práticas de governo” e “poder soberano” não são mais os mesmos de antes. Mas como se organizam hoje? Como eram antes? A hipótese que lhe apresentamos é a de que não podemos começar a compreender tais problemas sem estudar a história política das relações internacionais. E compreender o mundo hoje se torna muito mais interessante se podemos percorrer as vias sinuosas do estudo das relações internacionais. Por isso, fazemos um convite para uma jornada. Para ela, além da bagagem acumulada em outras disciplinas desse curso, é preciso seu interesse, vontade e desassossego. Sigamos!

*Professor Thiago Moreira de Souza Rodrigues*



# UNIDADE 1

## A EMERGÊNCIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender o vínculo entre a formação dos Estados Modernos e o surgimento das relações internacionais;
- ▶ Conhecer o conceito de soberania moderna;
- ▶ Compreender a emergência do sistema internacional moderno com suas características fundamentais; e
- ▶ Entender mais sobre o processo histórico que marcou o despontar dos Estados-Nação.



# A EMERGÊNCIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Caro estudante,

Nesta Unidade, estudaremos a emergência das relações internacionais e os principais elementos e regras que a conformam. Para tanto, você deverá acompanhar o processo de formação dos Estados Modernos, observando suas principais características políticas e conceituais com o objetivo de que, ao final, possa demarcar o contexto histórico-político no qual despontam as relações internacionais.

## Dois Mapas e um Processo Histórico

É usual que inícios de jornadas comecem com uma consulta a mapas. Mais ainda quando iniciamos um percurso pelas imensidões geográficas e conceituais com as quais nos desafiam as relações internacionais. Então, façamos algo assim: se detenha alguns instantes na Figura 1 e depois siga a leitura.

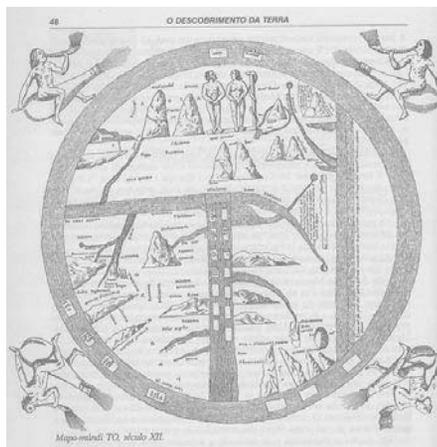


Figura 1: "Mapa TO"

Fonte: Dreyer-Eimbcke (1992, p. 48)

O mapa apresentado na Figura 1 foi produzido no século XII em algum lugar da Europa Central e, por mais incrível que possa nos parecer, ele foi pensado como um mapa-múndi, ou seja, pretendia representar todo o mundo. Mas que mundo era esse?

É difícil reconhecer nesse mapa qualquer traço familiar dos contornos e litorais dos continentes ou outras marcas geográficas (rios, oceanos, cadeias de montanhas, mares interiores) que hoje encontramos estampados em qualquer agenda escolar. Mas não são apenas as **ausências** que chamam a atenção. Esse mapa também traz algumas **presenças** curiosas. Volte ao mapa um instante e repare: em cada um dos quatro cantos, figuras montadas em ânforas e tocando espécies de trombetas representam os “quatro ventos”, ou os quatro pontos cardeais. Na parte superior, por sua vez, é possível ver um casal bem conhecido: Adão e Eva, acompanhados da serpente. Eles estão numa porção de terra que, no mapa, representa a Ásia. O centro do mapa conta com um retângulo vertical rajado que representa o Mar Mediterrâneo: à sua esquerda, está a Europa; à sua direita, a África.

Mapas como esse, segundo Dreyer-Eimbcke (1992), foram produzidos por toda a Idade Média, e eram conhecidos como “Mapas TO”, porque representavam a Terra como um disco (“O”) marcado com um “T” central, cujo traço vertical da letra era o Mar Mediterrâneo e o traço horizontal, rio Don, o Mar Negro e o rio Nilo, separando África e Europa da Ásia. A porção de terra que aparece na extremidade direita é a *Terra Australis* (Terra do Sul), continente mitológico que os europeus medievais imaginavam existir. Enfim, os três continentes eram circundados por um oceano que desaguava em um abismo infinito...

Do ponto de vista geográfico, chama a atenção a falta de relação entre o que está representado e o que hoje sabemos serem os continentes. No entanto, essa característica não se devia apenas ao desconhecimento real dos continentes ou à falta de instrumentos de observação e medição. Predominava uma visão do mundo moldada pela religião católica que fazia do mapa-múndi medieval não uma representação do mundo físico, mas uma ilustração da Terra segundo a Bíblia e a Igreja. Assim, podemos notar que no centro do mapa está a Terra Santa (Judeia), lugar de nascimento de Jesus Cristo e por isso, na lógica católica medieval, o centro do universo. Supõe-se que

Como os europeus esperariam ainda até a viagem de Cristóvão Colombo, em 1492, para conhecer a América, ela não consta no mapa.



esse mapa foi produzido por pessoas, provavelmente monges, que não deviam ter conhecido muitas regiões diferentes daquelas em que nasceram. Ele não foi desenhado para orientar viajantes ou para situar concretamente alguém no mundo. Tal mapa se destinava a mostrar aos seus contemporâneos como o mundo existia concebido por Deus.

Alguns séculos mais tarde encontramos um mapa bem diferente. Não se trata de um mapa-múndi, mas de um mapa da Europa e parte da Ásia Menor, que registra o norte da África e até mesmo uma ponta no extremo leste da América do Norte. Tal mapa foi produzido por Gerhard Mercator e segue para a sua observação (Figura 2).

### Saiba mais

**Gerhard Mercator (1512-1594)**

Nascido na atual Bélgica, considerado o primeiro grande cartógrafo moderno. Mercator foi um homem do Renascimento, formado numa nova tradição que confrontava a teologia cristã medieval, voltando sua atenção ao homem e às questões mundanas. Quando ele orientou o mapa para o Norte, demonstrou que a visão de mundo havia mudado: era a Europa – mais especificamente a Europa Ocidental – que, conquistando terras e povos em outros continentes, tornava-se o centro político, cultural e econômico do mundo. Sua forma de projetar o mundo tornou-se predominante e não pode ser entendida apartada do seu significado político: a Europa é representada como centro do mundo. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.



Figura 2: Europa, 1595, por Gerhard Mercator  
Fonte: Dreyer-Eimbcke (1992, p. 49)

As diferenças são inúmeras com relação ao “Mapa TO” (Figura 1): o mapa apresentado na Figura 2 traz uma imagem muito mais próxima da que conhecemos hoje. Mas pensemos um pouco mais no

\*Istmo – estreita faixa de terra que liga duas áreas de terra maiores (p. ex., unindo uma península a um continente ou separando dois mares). Fonte: Houaiss (2009).

\*Flamengo – que é natural ou habitante de Flandres, região localizada parte na França, parte na Holanda e parte na Bélgica; diz-se de ou cada um dos dialetos neerlandeses (ou do holandês), usa-se na Bélgica e na região de Dunquerque, na França. Fonte: Houaiss (2009).

que diferencia esses dois mapas. Um primeiro item a ser ressaltado é a ausência das figuras dos “quatro ventos” e as de Adão, Eva e a serpente no mapa da Figura 2. No lugar dos “ventos”, vemos uma nova orientação do mapa (orientado para o Norte), com as longitudes e latitudes marcadas. Ainda do ponto de vista geográfico, Mercator se preocupou em mostrar com a maior fidelidade possível como era essa porção do mundo, com as proporções entre regiões, penínsulas, **istmos\***, continentes etc. devidamente respeitadas e registradas. Desaparecem, na Figura 2, as personagens bíblicas, e a Terra Santa deixa de ser o centro do mapa (e do universo).

Os mapas e suas projeções nunca são imparciais ou despolitizados. Há, inclusive, outras formas de projetar cartografias que questionam o modelo consagrado com Mercator, como por exemplo, as chamadas projeções azimutais.

E é no campo político, precisamente, que está a diferença que mais nos interessa agora. O geógrafo **flamengo\*** destacou porções do

mapa (Figura 2) com cores e tonalidades distintas porque estava interessado em mostrar que a Europa dividia-se, naquele final de século XVI, em reinos independentes que começavam a coexistir e a competir no espaço do Velho Mundo. Sabemos que reinos também existiram na Idade Média, quando foi confeccionado o “Mapa TO” (Figura 1); no entanto, eles não eram como os que se consolidavam na época de Mercator. A política na Europa tinha se transformado significativamente entre a produção do primeiro mapa (Figura 1) e a desse mapa do século XVI (Figura 2): no período que separa

um mapa do outro, um modo de organização política, característico da Idade Média, foi gradativamente superado por um novo, centrado na figura que ficou conhecida como o **Estado Moderno**.

**Saiba mais**

**Projeções Azimutais**



Que elegem um continente ou parte do planeta, centralizando-o, e a partir daí representam o restante em perspectiva.

A bandeira da ONU talvez seja o exemplo mais amplamente conhecido de uma projeção azimutal, no caso uma projeção azimutal polar ártica. O objetivo dessa projeção foi precisamente não valorizar nenhum continente ou região em detrimento de outras. Assim, os continentes povoados (à exceção da Antártida) ficam todos ao redor do Ártico, sem que uma região seja destacada. Desse modo, simboliza-se o princípio da ONU de igualdade entre todos os Estados. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

*Para nós, esse processo de evolução cartográfica interessa sobremaneira, pois ao acompanhá-lo, poderemos ver como historicamente surgiram as relações internacionais.*

## Os Estados Modernos: novidades históricas da Idade Moderna (séculos XV-XVIII)

A Idade Média foi, em termos políticos, marcada pela tensão entre duas forças antagônicas: de um lado, uma grande **fragmentação política**; de outro lado, **projetos universalistas** que visavam a constituição de poderes políticos que reunissem toda a Europa sob uma mesma autoridade. A Idade Média principiou com o esfacelamento do Império Romano do Ocidente, consumado no século V d.C., que levou à substituição do modelo político centralizado dos romanos por outro conformado por reinos de origem bárbara, com influências variadas da civilização romana, e cujos reis não conseguiram manter-se como única autoridade política, jurídica e militar. Segundo Watson (2004, p. 200):

Os reis medievais tinham muito pouca autoridade ou riqueza fora das possessões de suas próprias famílias. Eles dependiam de seus vassalos feudais, os duques, os condes e os barões, que tinham tanto direito a suas posições e funções quanto os reis, tendo responsabilidades administrativas e militares correspondentes. Os senhores deviam a seus reis certas obrigações feudais, da mesma forma como aqueles abaixo deles lhes deviam obrigações. Na prática, muitos grandes senhores feudais eram suficientemente poderosos para abster-se de suas obrigações.

Apesar da intenção em manter a capacidade de governar dos imperadores romanos, a descentralização do poder militar e da produção econômica (agrícola e local) impediam que os monarcas consumassem seu projeto de **efetivamente** governar. No entanto, esse foi um projeto nunca abandonado pelos reis medievais (ANDERSON, 2004).

Um exemplo interessante é o de Carlos Magno, imperador dos francos, que insistia em defender sua pretensa origem romana, supostamente “comprovada” por um obscuro pergaminho escrito em latim que ele mesmo, analfabeto, não tinha como ler, mas que levava consigo como manifestação ritual da legitimidade de seu poder. Carlos Magno construiu um *imperium* no século IX que pretendia ser uma reedição do Império Romano e que, contando com o apoio da Igreja Católica, foi batizado de Sacro Império Romano (FOUCAULT, 2002; WATSON, 2004; KRITSCH, 2002). Depois do falecimento de Magno, o império foi dividido entre seus três filhos; o terço ocidental deu origem ao reino da França e os dois terços orientais, que compreendiam o que hoje é o norte da Itália, e os territórios da Alemanha, da Áustria, da Holanda, da Bélgica, da Suíça e da República Tcheca, seguiram com o nome de Sacro Império Romano Germânico, dividido entre principados, ducados e outras unidades políticas fragmentadas.

O Sacro Império Romano foi, precisamente, um dos dois principais elementos da tendência de poder **universalista** comentada anteriormente. O outro foi a própria Igreja Católica, herdeira da estrutura administrativa romana que, sediada na antiga capital do império, teve como projeto político manter a influência sobre os poderes locais (reinos, ducados, condados, feudos etc.) baseada na autoridade religiosa suprema do papado. A Igreja deu suporte a Carlos Magno porque um novo *imperium* cristão sobre toda Europa seria a aplicação do princípio da *respublica christiana* (república cristã) que concebia o continente como uma só unidade, orientada pela Igreja de Roma, reunida na fé e superior a todo tipo de divisão política.

A sorte dos monarcas medievais não mudaria até que um conjunto radical de mudanças sociais, religiosas e econômicas abrisse a possibilidade de alterações significativas nas relações políticas europeias. A Baixa Idade Média, delimitada entre os séculos XI e XV,

foi um período de grande agitação na Europa: fomes, secas e pestes conviveram com a intensificação do comércio, o reaquecimento da vida cultural e econômica em centros urbanos, a inauguração das primeiras universidades, o incremento nas artes e a crise dentro do catolicismo que gerou dissidências e contestações que culminaram com a Reforma Protestante, já no século XVI. Do ponto de vista econômico, as cidades italianas de Veneza e Gênova tornaram-se pontos de intensa atividade comercial com o Oriente, potencializando o trânsito e as relações mercantis em toda Europa. No norte do continente, associações de cidades, como a Liga Hanseática, dinamizaram a circulação de riquezas e pessoas em terras germânicas e nórdicas.

O fortalecimento do comércio e o florescimento de cidades mercantis impulsionaram a formação e organização de um grupo social que não se enquadrava completamente aos jogos de obrigações feudais: a burguesia comercial. As cidades mantinham relações por vezes tensas com os poderes políticos da era feudal e a burguesia comercial ressentia-se das dificuldades que encontrava para desenvolver seus negócios. As mais conhecidas dessas dificuldades eram tributárias, monetárias, políticas e de segurança: a fragmentação política medieval implicava na existência de muitas unidades políticas, cada qual com seus impostos, suas moedas e autoridades políticas. Segundo Schiera (2007, p. 426), havia uma “[...] incipiente burguesia, em vias de achar o próprio espaço exclusivo de ação nas coisas do mundo [...] cada vez mais [necessitada] de regimes de segurança imediata e atual”.

*Esse interesse das burguesias comerciais em maior estabilidade política e segurança para seus negócios convergiam com os projetos de efetivação do poder político por parte das monarquias europeias. Por quê?*



### Saiba mais

### Liga Hanseática

Foi uma associação de cidades do Sacro Império, que se constituiu visando à manutenção dos privilégios comerciais de seus mercadores e o monopólio da navegação nos mares Báltico e do Norte da Europa. Sua origem está nas primitivas associações de mercadores, e principalmente nas ligas urbanas que se formaram no Império desde a segunda metade do século XIII. Fonte: Sá (2010).

O fortalecimento do poder monárquico interessava à burguesia porque faria dos reinos unidades políticas com uma autoridade central que produziria leis uniformes, estabeleceria padrões monetários e de pesos e medidas, além de fazer cessar as guerras locais e submeter os poderes militares feudais, garantindo segurança à propriedade e à vida dos comerciantes. Já para as monarquias, a aliança com a burguesia traria os recursos financeiros necessários para custear o aparelhamento militar e institucional sem o qual os reis não conseguiriam nem sujeitar os senhores feudais, tampouco sustentar as forças armadas e o aparato burocrático-institucional (ministérios, polícia, tribunais etc.), fundamentais para exercer o governo sobre um território e uma população.

A partir dos séculos XIV e XV, o retorno dos europeus à cultura clássica (grega e romana), conhecido como Renascimento, não ficou restrito às artes. A atenção também foi grande com relação às experiências jurídicas e políticas dos romanos. Primeiro nas cidades do norte da Itália, depois se espalhando pelos reinos da Europa, autores começaram a ler e traduzir pensadores clássicos, além de produzir novas obras influenciadas por eles. Assim, os reinos feudais mudavam rapidamente de feição, com os monarcas se fortalecendo, e com ideias reprocessadas dos antigos justificando uma nova forma de exercício de poder político. Segundo Anderson (2004, p. 26), a “[...] adoção da jurisprudência romana reside na tendência dos governos monárquicos à crescente centralização dos poderes”.

A expressão chave desse processo é **centralização do poder político**. O desafio dos monarcas era concentrar em si a capacidade de **governar**, ou seja, segundo Michel Foucault (1995, p. 244), não apenas gerir as estruturas administrativas do Estado, mas “[...] a maneira de dirigir a conduta dos indivíduos ou dos grupos”. Para governar – ou conduzir a conduta de pessoas e grupos sociais – o monarca precisava reunir alguns recursos. Primeiro, necessitava decidir que conduta queria impor aos outros; ou seja, havia que produzir leis que sintetizassem suas **ordens e vontades**. Para tanto, se cercou de juristas e historiadores que trabalharam para justificar seu poder do ponto de vista legal e histórico. Mas editar uma lei não bastava. Para governar **de fato**, o rei precisava ter meios para garantir a **obediência**.

*E como ter certeza de que uma ordem seria cumprida?*

Essa garantia não existiria sem que o rei tivesse como obrigar alguém a obedecer, caso essa pessoa não o fizesse espontaneamente. Isso somente se garantiria pela **força**.

Em outras palavras, os reis precisavam contar com a capacidade de coação para transformar pessoas em **súditos\***. Isso só seria alcançado se ele fosse concretamente mais forte que todos os outros que pretendia governar. O rei deveria ter sob seu controle forças militares capazes de derrotar e desarmar os senhores feudais que não aceitassem a nova forma de organização da política na qual o monarca efetivamente governava todo o território e toda a população. Essa força também seria necessária para governar cotidianamente, punindo e ameaçando com punição quem ousasse desobedecer a lei, ou seja, a própria vontade do rei.

O novo Estado que surgia, encabeçado por um rei que efetivamente pretendia governar, se consolidou na medida em que a monarquia constituiu exércitos fortes para poder impor-se em seu próprio reino. Esses novos exércitos foram também inspirados no modelo romano, recuperado por pensadores como Nicolau Maquiavel (1999; 2006), que viveu entre 1469 e 1527, e recomendou a formação de forças armadas de súditos do reino (e não as pouco confiáveis tropas mercenárias) que fossem permanentes (ou seja, sempre a postos) e profissionais (com um corpo treinado e assalariado). Com o apoio burguês, os príncipes europeus puderam financiar exércitos numerosos, a construção de novas fortalezas e a utilização do mais poderoso recurso militar desenvolvido até a invenção da bomba atômica: a pólvora.

As armas de fogo, muito caras e difíceis de manejar na época, foram fundamentais para que as milícias medievais – com seus cavaleiros, espadas, lanças e armaduras – fossem derrotadas categoricamente pelos recém-formados exércitos reais (KEEGAN, 2002). Portanto, a nova forma de Estado que surge no final da Idade Média teve como característica fundamental a centralização do poder político nas mãos do monarca, centralização que só foi possível com a concentração de poder coercitivo em favor do rei. Sobre esse traço especial da nova

\*Súdito – aquele que está sujeito à vontade de outro. No inglês, “súdito” diz-se “subject”, palavra que também significa “sujeito” tanto no sentido de “indivíduo” – por exemplo “aquele sujeito” – quanto no sentido de “estar submetido a alguém”. O mesmo acontece, por exemplo, no francês “sujet”. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

organização política que ficou conhecida como Estado Moderno há uma passagem, hoje clássica, do sociólogo alemão Max Weber que é importante que você conheça:

[...] o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão. (WEBER, 1993, p. 62).

Nesse trecho, há três questões que são importantes para frisar:

- ▶ Weber afirma que o Estado é uma instituição, ou seja, um conjunto de agências especializadas, escritórios, departamentos, ministérios, tribunais, secretarias etc. que visam tornar possível a prática do governo a partir de uma autoridade centralizada;
- ▶ esse poder centralizado reuniu nas mãos do Estado os recursos necessários para governar (os meios materiais de gestão) porque dispõe do monopólio legítimo da força física, ou seja, só poderia haver uma única autoridade armada legítima e legal; sem isso, seria impossível governar; e
- ▶ esse poder de governar se daria nos limites de um território, portanto, o Estado tem fronteiras dentro das quais exerce sua capacidade de governo.

*Mas o que significa, mais precisamente, essa **capacidade de governo**?*

Ela traduz como vimos anteriormente, a capacidade de **fazer e aplicar** leis. Essa dupla capacidade – que torna possível **gerir condutas**, ou seja, **governar** – ficou conhecida no pensamento político moderno como **poder soberano** ou **soberania**. O príncipe

era o **soberano** em seu reino não só porque estava apto a formular as leis que desejasse, mas porque tinha os instrumentos institucionais e coercitivos para ser obedecido. Um dos mais importantes teóricos da nova soberania, o francês Jean Bodin (1530-1596), escreveu na sua obra mais importante – *Os Seis Livros da República*, de 1576 – que:

Assim como o príncipe soberano está isento das leis de seus predecessores, muito menos está obrigado a suas próprias leis e ordenanças. [...] por mais que [as leis] se fundamentem em boas e vivas razões, [elas] só dependem de sua pura e verdadeira vontade. (BODIN, 2006, p. 53).

Para Bodin era um absurdo que o rei se submetesse às leis que ele mesmo editava porque ele era a lei e todos estavam sob ela.

O monarca reunia em suas mãos o poder de “[...] decidir sobre a guerra e paz, nomear os chefes militares e os magistrados, emitir moeda, suspender impostos, conceder indultos e anistias e julgar em última instância” (MATTEUCCI, 2007, p. 1.180). Essa concentração de poderes é marcante do período conhecido como Absolutismo, o qual foi precisamente a forma de governo que conformou o Estado Moderno.



#### Saiba mais

#### Absolutismo

Modo de organização e exercício do poder político que deu forma ao Estado Moderno e foi predominante na Europa ocidental entre os séculos XVI e XVIII. Nesse regime político, o rei concentrou as funções de legislar, julgar e aplicar a lei, por isso dizia-se deter o poder absoluto. Um bom exemplo de monarca absoluto foi o rei francês Luis XIV (1638-1715), conhecido como Le Roi Soleil (O Rei-Sol), a quem se atribui a frase *L'État c'est moi* (O Estado sou eu). Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

## Relações Interestatais, Relações Internacionais

As monarquias, portanto, tiveram que travar duas batalhas simultaneamente: uma **dentro** do próprio reino – contra os senhores feudais e demais poderes locais – e outra **externa**, contra os poderes que pretendiam impor-se universalmente: o Sacro Império Romano

Germânico e a Igreja Católica. À medida que foram consolidando a autoridade interna e fortalecendo-se contra os poderes universais, cada príncipe moderno começou a coexistir com outros semelhantes a ele; cada qual pretendendo governar a partir do princípio do “*imperator en regno suo*” (imperador no seu reino), sem aceitar qualquer intromissão externa ou contestação interna.

Os primeiros documentos que registram claramente a existência do Estado Moderno e essa prática do governo soberano foram um conjunto de acordos que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, em 1648, e ficou conhecido como **Tratados de Westfália**. Nessa guerra, dois grupos de Estados se enfrentaram: de um lado franceses e suecos comandavam uma aliança que se opôs a outra liderada por austríacos e espanhóis. Era interesse dos franceses consolidar sua posição de maior potência continental superando a Espanha e a Áustria e, ao mesmo tempo, afirmar sua independência de qualquer poder universal. As alianças político-militares não obedeceram mais critérios religiosos: a França era um reino católico que se aproximou da Suécia protestante para lutar contra espanhóis e austríacos católicos (GANTET, 2003). Estava em jogo aumentar a **posição de poder** e garantir a **independência política**, ou seja, interesses – que como já havia escrito Maquiavel e você pôde estudar na disciplina de **Ciência Política** – faziam parte de uma lógica própria do Estado Moderno e não se confundiam com valores morais ou religiosos.

Os tratados de Westfália celebraram o fim do conflito e acabaram por registrar os princípios que orientavam a existência e as pretensões das monarquias absolutas. O principal desses princípios foi resumido na frase latina “*cujus regio, ejus religio*” – cada rei com sua religião – que registrava a autonomia de cada monarca em definir se seu reino seria católico ou protestante. Com isso, cada Estado afirmava sua independência com relação à Igreja e ao Sacro Império, ao mesmo tempo que negava a intromissão de qualquer outro soberano em seus assuntos internos. O respeito à independência, à igualdade jurídica de todos os Estados e à não intervenção na política interna de outros Estados tornaram-se, a partir de então, as regras básicas a organizar as relações interestatais. Regras essas que continuam em vigor, apesar de todas as transformações que veremos adiante.

Apenas para que você veja como esses princípios permanecem vivos, a Carta das Nações Unidas, de 1945, traz logo de início os seguintes trechos:

Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são: [...] 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direito e de autodeterminação dos povos [...].

Artigo 2. [...] 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros. (BRASIL, 1945).

Os Tratados de Westfália são considerados importantes não porque tenham “inaugurado” as relações interestatais, mas porque **registraram** algo que já existia e estava em prática: as relações dos Estados em um **sistema** de Estados.

A escola teórica das Relações Internacionais **realista**, assunto que veremos na Unidade 3, descreve esse sistema interestatal como “anárquico”, ou seja, um sistema no qual cada Estado viveria numa espécie de “**estado de natureza**” como o descrito por Thomas Hobbes: não haveria nenhum poder político superior aos Estados, o que permitiria a cada soberano tomar as decisões que quisesse na perseguição de seus interesses. Assim, os Estados poderiam escolher entre o **conflito** e a **cooperação** com outros Estados, conforme as circunstâncias melhor indicassem.

*Voltaremos à questão do conflito e da cooperação no início da próxima Unidade. Por ora, precisamos ultrapassar outra questão antes de finalizarmos esta Unidade. É possível que você tenha notado o uso da expressão “interestatal” para descrever as relações e o sistema de Estados no início da Era Moderna. E, a partir disso, poderia surgir a pergunta: “por que usar ‘interestatal’ e não ‘internacional’”? Há uma diferença considerável entre “interestatal” e “internacional” que é importante saber. Por isso preste muita atenção para não confundir os conceitos.*

Em um nível bastante elementar, sistema é um conjunto dinâmico em que diferentes agentes interagem. Os autores das Relações Internacionais referem-se a **sistema interestatal** como o conjunto formado por Estados soberanos e suas relações.

Você teve a oportunidade de estudar este tema na disciplina **Ciência Política**. Se for necessário releia o conteúdo da disciplina e relembre o conceito.

A expressão “internacional” foi cunhada pelo pensador utilitarista inglês Jeremy Bentham no livro *Uma introdução aos princípios da Moral e Legislação*, publicado em 1789. Bentham pensava que a expressão *jus gentium* – direito das gentes – comum até então para descrever as regras praticadas pelos Estados para regulamentar suas relações, deveria ser substituída por outra que ele considerava mais apropriada: “*International Law*” (direito internacional). O autor inglês considerava que as relações entre os Estados tinham produzido uma dinâmica própria distinta das questões internas a cada *nação*, por isso haveria um espaço entre – *inter* – as nações a ser reconhecido. Não foi coincidência, no entanto, que Bentham tenha utilizado o termo “Nação” como sinônimo de “unidade política soberana” e que a data da publicação do livro seja um alerta.

A Revolução Francesa emergiu em 1789, e foi um acontecimento político e social no qual foram vitoriosas as ideias liberais e iluministas, dentre as quais se destacava o princípio de “Nação”. Segundo Lefort (2003), desde o século XVIII passou-se a considerar “nação” um grupo de indivíduos que partilhasse traços comuns como idioma, religião, costumes, visões de mundo, território, “raça” e que, a partir dessa identificação, sentissem compartilhar de um mesmo passado, presente e futuro. O pensamento liberal, desde o final do século XVII, formulou a crítica do poder político absolutista, defendendo a transformação da ordem político-social de modo a retirar o “poder soberano” das mãos do monarca e transferi-lo ao povo, transformando os **súditos do rei** em **cidadãos da República**, com direitos e deveres para com o conjunto da sociedade. Essa bandeira fez parte das sublevações liberais na Inglaterra (século XVII), na América do Norte (independência dos Estados Unidos, em 1776) e na França (com a Revolução Francesa).

Nesse contexto, sobressaiu a imagem de **Nação** como unidade de cidadãos compartilhando uma mesma realidade política, econômica e social. Surgiu, também, a ideia de que cada **Nação** teria o direito de ter sua própria expressão política, ou seja, seu Estado soberano. Passou-se a identificar, principalmente a partir do século XIX, “Nação” e “Estado” o que produziu o conceito de **Estado-nação** ou **Estado nacional** para designar os Estados Modernos. Contudo a vinculação entre “nação” e “Estado” não é **automática** e tampouco **natural**.

Isso fica mais evidente quando olhamos para a formação de Estados como a Espanha.

Explicamos: considera-se que o Estado Moderno espanhol nasceu quando os reinos aliados de Castela e Aragão expulsaram definitivamente os mouros muçulmanos da Península Ibérica, em 1492. A partir dessa vitória dos Reis Católicos Isabel e Fernando, outros reinos na península foram conquistados ou incorporados formando o Reino da Espanha. No entanto, a permanência de práticas culturais regionais muito fortes, como na Catalunha, Galícia e País Basco são, ainda hoje, marcas vivas de um processo de unificação político-militar que pode ter forjado um **Estado Moderno espanhol**, mas não propriamente um **“Estado-nação espanhol”**. Os atentados do *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA, “Pátria Basca e Liberdade” em basco) grupo que luta pela independência do País Basco, nos fazem lembrar que a Espanha moderna não é uma suposta expressão política de uma “nação espanhola natural” que existia antes do Estado. A história da construção das “nacionalidades” na Europa foi, com maior ou menor intensidade, uma história violenta.

Quando pensamos nas Américas, África, Ásia e Oceania o vínculo entre “nação” e “Estado” fica ainda mais difícil de ser traçado.

*De forma muito simples, poderíamos nos perguntar: como aplicar esse conceito de “Nação” a países que em seu território contam com populações com tantas práticas culturais distintas? Como homogeneizar grupos humanos com histórias diferentes, muitas vezes procedentes de lugares distantes e que hoje coabitam um mesmo país? Como padronizar pessoas que juridicamente são cidadãos do mesmo Estado, mas que não se identificam com boa parte de seus cocidadãos?*

Muitas são as críticas feitas ao padrão europeu de “nacionalidade” e várias as tentativas de adequá-lo às regiões mais diferentes do globo. Essa discussão é importante, polêmica e inconclusa; porém,

aqui vamos apenas abrir este espaço para sinalizar a você questões imprescindíveis para nossos estudos subsequentes.

É preciso, desse modo, que você tenha em mente que esse conceito de **Nação** e a expressão **Estado-nação** se difundiram ao longo do século XIX e se consagraram no século XX como o modelo para a organização política das sociedades em todo o planeta. Então, quando **Estado Moderno** e **Nação** são identificados numa mesma unidade política chamada **Estado-nação** as **relações entre Estados** passam a ser vistas como **relações entre nações** ou simplesmente **relações internacionais**.

Assim, as **relações internacionais** são, em seu nível mais elementar, **relações interestatais** que despontaram com a formação dos Estados Modernos entre os séculos XVI e XVII: cada Estado soberano passou a se relacionar com outras unidades semelhantes produzindo um **sistema de Estados** com sua dinâmica própria. Com a fusão jurídico-política entre “Estado” e “Nação”, as relações tornaram-se **internacionais**. Hoje em dia, como veremos ao longo das próximas Unidades, as relações internacionais são muito mais do que relações entre Estados. No entanto, era preciso deixar claro que elas emergem como relações interestatais que se conformam num determinado processo histórico acontecido na Europa Centro-Occidental. Se as relações internacionais no século XXI recobrem todo o globo, e se projetam inclusive no espaço sideral, seu surgimento foi relativamente recente – não mais que cinco séculos – e inicialmente circunscrito a uma pequena porção do planeta.

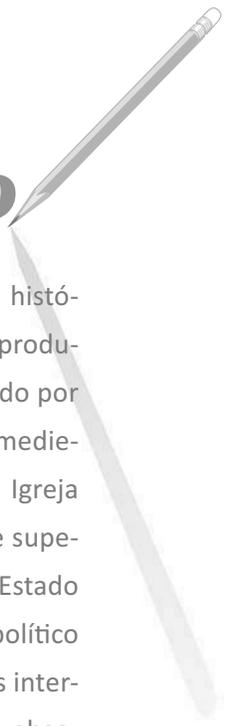
No entanto, os Estados nascidos nesse diminuto continente se expandiram, conquistando as demais regiões da Terra. E quando americanos, africanos e asiáticos ficaram independentes, foi o modelo estatal herdado dos colonizadores que eles adotaram. Na primeira década do século XXI são quase duzentos Estados no planeta. Entre eles, há relações novas e outras que remontam àquelas desenvolvidas pelos europeus a partir do final da Idade Média. Hoje, as relações internacionais, como estudaremos adiante, indicam a formação de uma **política global**, para além do meramente **inter-nacional**. Com isso em mente, e com os mapas iniciais em mãos, podemos avançar nessa tentativa de compreender melhor o que são as relações internacionais.

## Complementando

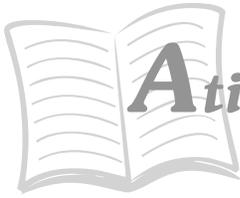
Aprofunde seus estudos, consultando a leitura indicada:

- 📌 *Tratados de Westfália* – conheça mais sobre o tratado acessando: <[http://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/westphal.asp](http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp)>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *The Avalon Project – Documents in Law, History and Diplomacy* – acesse o site da Universidade de Yale, nos Estados Unidos, e consulte documentos importantes da história das relações internacionais. Disponível em: <[http://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/westphal.asp](http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp)>. Acesso em: 31 jul. 2012.

# Resumindo



Nesta Unidade pudemos acompanhar o processo histórico-político que se deu entre a época do mapa-múndi produzido pelos monges no século XII e aquela do mapa traçado por Mercator no século XVI no qual a fragmentação política medieval, que convivia com as pretensões universalistas da Igreja Católica e do Sacro Império Romano, foi gradativamente superada por uma nova ordem política. Centrada na figura do Estado Moderno, a nova ordem instituiu um modo de poder político centralizado no monarca e que não admitia contestações internas ou intromissões externas. A regra básica do respeito absoluto à soberania vinculou-se, portanto, à ausência de qualquer forma de governo superior aos Estados. Assim, as relações interestatais modernas surgiram como um conjunto de interações cooperativas ou conflituosas entre essas novas unidades soberanas, sem leis ou regras que não fossem derivadas da própria vontade dos Estados. A principal dessas regras é a sintetizada na fórmula *“cujus regio, ejus religio”* que, em linhas gerais, segue orientando a organização do atual sistema internacional. Também pudemos notar como os Estados Modernos não são organizações políticas milenares, muito menos “naturais”. Ao contrário, são organizações políticas dotadas de uma história recoberta de violências e relações de força e que geraram consigo as relações interestatais. Por fim, vimos as dificuldades em torno do termo “Nação”, que apesar disso se firmou como prática política a ponto de se identificar com o Estado Moderno de modo a nomear as relações entre essas unidades soberanas de **relações internacionais**.



## Atividades de aprendizagem

Vamos conferir se você entendeu bem o que abordamos nesta Unidade? Para saber, realize a atividade proposta. Caso tenha alguma dúvida, faça uma leitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se achar necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Há inúmeros filmes que têm como pano de fundo a questão do Estado e a formação do Estado Moderno e da emergência das relações internacionais. Um deles é *Elizabeth*, de Shekhar Kapur, lançado em 1998. Assista ou, se for o caso, reveja o filme com atenção, reparando nas relações de poder que se formam na corte de Elizabeth I (1533-1603), filha de Henrique VIII, que foi um dos primeiros monarcas absolutos da Europa. Note as formas com que vão se estabelecendo as relações diplomático-militares, o choque de interesses do Estado inglês com o poder universalista da Igreja Católica e, principalmente, o efeito do exercício de poder na personagem de Elizabeth: note também como o filme caracteriza a personagem quando ainda princesa e, no final, a transformação que acontece quando ela se torna rainha. Quarenta e cinco anos após a morte de Elizabeth I foram assinados os Tratados de Westfália que estudamos nesta Unidade. A seguir, apresentamos a reprodução do Artigo LXXVI do Tratado de Westfália celebrado em Münster, no dia 24 de outubro de 1648.

Todos os vassallos, súditos, pessoas, cidades, municipalidades, castelos, casas, fortalezas, florestas, bosques, minas de ouro e prata, minerais, rios, riachos, pastos; numa palavra, todos os Direitos, Vantagens e Direitos de propriedade, sem qualquer reserva, devem pertencer ao

mais cristão dos reis [o da França], e devem ser incorporados para sempre ao Reino da França, em toda forma de Jurisdição e Soberania, sem qualquer contestação por parte do Imperador [do Sacro Império Romano], da Casa da Áustria, ou outro soberano: assim, nenhum Imperador ou Príncipe da Casa da Áustria deverá usurpar ou pretender qualquer Direito ou Poder sobre as mencionadas Regiões, nesse ou no outro lado do Reno. (ISRAEL, 1967, p. 31-32, tradução do autor deste livro).

Após assistir o filme e ler o trecho anterior, produza, em até três páginas, uma análise que correlacionando o filme e o trecho do Tratado, sintetize as questões fundamentais do processo de formação do Estado Moderno e as implicações internacionais do surgimento dessa forma de organização de poder político.

# UNIDADE 2

## GUERRA E PAZ: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a formação e o papel da diplomacia moderna e do poderio militar moderno nas relações entre Estados;
- ▶ Conhecer, por meio do estudo de Carl von Clausewitz e Raymond Aron, aspectos das abordagens clássicas sobre guerra/conflito e diplomacia/cooperação nas relações internacionais;
- ▶ Entender, a partir do estudo de Pierre-Joseph Proudhon e Michel Foucault, que são possíveis outras perspectivas de análise da relação guerra e política, aplicada ao estudo das relações internacionais;
- ▶ Identificar as principais características da diplomacia e das funções do diplomata, para conhecer mais sobre a história da diplomacia brasileira; e
- ▶ Identificar conceitos importantes no campo da política externa, distinguindo “diplomacia” de “política externa”.



# GUERRA E PAZ: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

Caro estudante,

Nesta Unidade, você estudará os dispositivos fundamentais desenvolvidos pelos Estados Modernos para garantir, no plano internacional, sua sobrevivência e expansão: a **guerra** e a **diplomacia**. Ambas expressam as duas dimensões chaves e coexistentes das relações internacionais que são a **cooperação** e o **conflito**. Até o final da Unidade você identificará as duas tradições de estudo da relação entre **guerra** e **política** e estará apto a detalhar aspectos da prática diplomática.

## Guerra e Diplomacia: instrumentos do Estado

O francês Raymond Aron (1985), um dos principais teóricos das Relações Internacionais, dedicou um dos seus mais conhecidos livros – *Paz e guerra entre as Nações* –, publicado em 1962, para pensar as duas formas pelas quais os Estados se relacionam: o **conflito** e a **cooperação**. Segundo o autor, os Estados praticavam suas relações externas combinando ou alternando táticas de negociação e enfrentamento que levavam, respectivamente, à celebração de acordos, parcerias e alianças ou a guerras. Todo Estado teria, assim, dois meios para colocar em movimento suas relações com outros países; e para ilustrar esse duplo mecanismo, Aron elegeu as imagens do **soldado**



Fique atento ao raciocínio em torno dessas figuras, pois ele será necessário mais adiante.

e do **diplomata**. Utilizando **soldados ou diplomatas**, ou seja, a **força militar** ou a **persuasão diplomática**, os Estados buscariam alcançar seus objetivos nas relações internacionais.

Para Aron (1985, p. 73),

[...] a distinção entre diplomacia e estratégia [a guerra] é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do “interesse nacional”.

Assim, a diplomacia não seria melhor que a guerra, ou vice-versa, mas apenas técnicas diferentes que um Estado teria à disposição para realizar internacionalmente o que define como seu **interesse nacional\***. Os dois maiores objetivos de um Estado, segundo a tradição que vem de Maquiavel, são **sobreviver** como unidade soberana e **expandir** sua capacidade de influenciar politicamente outros Estados. Para alcançar esses objetivos, um Estado deve eleger suas prioridades – **interesses** – e os **meios** que mais lhe convenham para alcançá-las numa determinada situação. Nesse sentido, complementa Aron (1985, p. 73),

[...] a diplomacia pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, e a estratégia [a guerra] como a arte de vencer de um modo mais direto. Mas impor-se é também um modo de convencer.

Michel Foucault (2008b) considerou a articulação entre diplomacia e força militar como um mecanismo ou dispositivo, o **dispositivo diplomático-militar**, que os Estados Modernos desenvolveram, em primeiro lugar, para sua proteção e, depois, para ousar aumentar sua capacidade de exercer poder sobre outros Estados. Esse dispositivo combinaria o potencial militar de cada Estado, com as habilidades diplomáticas de funcionários especializados enviados a países estrangeiros com as **funções** de **representar** o soberano, servir de canal permanente para a **consulta política** e a **negociação** entre Estados, e **coletar**

\***Interesse Nacional** – conjunto de metas que um Estado define como vitais e que devem ser perseguidos por **meios diplomáticos** ou **militares**. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

**Representar, negociar, coletar** e **informar** são funções que permanecem na base da atividade diplomática dos Estados (BATH, 1989).



dados sobre a situação política, econômica, militar e social do país em que estivesse para **informar** seu governo.

Desse modo, ao conhecer a situação de outro Estado (com suas fraquezas e forças), um soberano poderia tomar **decisões de governo** sobre o seu próprio país, além de providenciar melhorias para suas forças armadas (compra de novas armas, convocação de mais soldados, construção de novas fortalezas etc.). Assim, os elementos clássicos do cálculo de poder de um Estado – quantidade e características da população, tamanho do território, recursos naturais disponíveis, qualidade da indústria e agricultura (economia geral), tamanho e poderio das forças armadas – poderiam ser acompanhados, medidos e levados em conta na elaboração das diretrizes de política externa. Com isso, um Estado teria condições de ao menos se **equiparar em poder** (econômico, populacional e militar) aos outros Estados.

Num **sistema interestatal anárquico**, como o que estudamos na **Unidade 1**, a ausência de um poder superior aos Estados e a urgência dos soberanos em garantir sua independência política, colocaram aos monarcas um problema: a necessidade de se autoproteger ou, em outras palavras, de **se garantir pelas próprias forças** num sistema competitivo. Segundo Foucault (2008b, p. 398):

Se os Estados são postos uns ao lado dos outros numa relação de concorrência, é preciso encontrar um sistema que permita limitar o máximo possível a mobilidade de todos os outros Estados, sua ambição, sua ampliação, seu fortalecimento, mas deixando aberturas suficientes a cada Estado para que possa maximizar sua ampliação sem provocar seus adversários e sem, portanto, acarretar seu próprio desaparecimento ou seu próprio enfraquecimento.

Em um sistema como esse cada Estado tinha que conseguir, no mínimo, o **equilíbrio** de suas forças com as dos demais Estados. Motivo pelo qual o componente **diplomático** do dispositivo diplomático-militar passou a cumprir a importante tarefa de dar **elementos** (informações, dados, projeções etc.) e **recursos** (canais de negociação, acordos e



Decisões como: que ramo da economia incentivar, que políticas direcionar à população, que regiões do país ocupar etc.



Se você não lembra desse sistema retorne à Unidade 1.

alianças etc.) para que os Estados se preparassem para garantir sua sobrevivência nacional e possível expansão territorial ou de influência. O dispositivo diplomático, portanto, cultivaria o **equilíbrio** ou **balanço de poder** entre os Estados europeus.

*Mas o que aconteceria se algum país conseguisse desequilibrar a correlação de forças no sistema internacional? Isso implicaria no fim do sistema de Estados?*

Não necessariamente, se o outro elemento do dispositivo diplomático-militar entrasse em jogo: a guerra. Os conflitos armados entre os Estados também funcionariam como mecanismos de regulação do equilíbrio de poder entre eles. Como? Se um dos Estados se sentisse em condições de perseguir suas ambições de ampliação e fortalecimento pela via militar, rompendo o equilíbrio, os outros Estados – se sentido ameaçados – tenderiam a se aliar de modo a enfrentar esse Estado agressor. Uma vez derrotado, uma nova recomposição de forças entre os Estados surgiria, recuperando o sistema em nome da **saúde, força e sobrevivência** de todos os Estados.

Os períodos de **equilíbrio de forças** entre os Estados foram três:

- ▶ o formado após a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e registrado nos Tratados de Westfália – este período durou do século XVII até o final do século XVIII, com a expansão militar da França de Napoleão Bonaparte;
- ▶ o novo balanço de poder, conhecido como Concerto Europeu, estabelecido na Conferência de Viena a partir de 1815, pelos países que venceram Napoleão, e que se sustentou até a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Contudo, a tentativa de formar um novo “sistema internacional em equilíbrio” após a Primeira Guerra falhou com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, como veremos na Unidade 3; e

- Depois desse conflito, um terceiro equilíbrio, o **bipolar**, surgiu entre os blocos liderados pela União Soviética (URSS) e pelos Estados Unidos, e perdurou até o fim da Guerra Fria, na passagem da década de 1980 para a de 1990, quando se abriu um novo momento de indefinições e mudanças na política internacional, que estudaremos na Unidade 4.

Cada novo equilíbrio de poder foi estabelecido depois que uma guerra redistribuiu territórios, populações e capacidades militares e econômicas entre vencedores e vencidos. O equilíbrio do sistema firmado em Westfália terminou com a expansão militar napoleônica; o equilíbrio do Concerto Europeu ruiu em 1914 com a Primeira Guerra Mundial; assim como o equilíbrio precário dos anos 1920 e 1930 terminou com a expansão nazista. Já o terceiro grande equilíbrio de poder, terminado com o fim da Guerra Fria, foi diferente, sem que uma grande guerra entre os líderes de cada bloco selasse o destino das relações internacionais (estudaremos com mais atenção esse momento na Unidade 4). Os três períodos de equilíbrio, no entanto, não foram épocas de paz: se as grandes potências não se enfrentaram diretamente, elas se envolveram direta ou indiretamente em inúmeros conflitos nos quatro continentes, como, por exemplo, os ingleses na Guerra da Criméia (1853-56), os Estados Unidos na Guerra do Vietnã (1965-73) e a URSS no Afeganistão (1979-89); além das dezenas de golpes de Estado, intervenções, guerras civis e regimes autoritários apoiados pelas potências ao longo dos séculos XIX e XX.

As forças militares não precisariam, no entanto, entrar em ação para cumprir seu papel de instrumento da política exterior dos Estados: um país que tivesse forças equiparáveis aos seus principais

**Saiba mais****Dissuasão militar**

É a manutenção de exércitos poderosos para servir como recurso de defesa ao convencer possíveis agressores de que a guerra não seria uma boa opção. A clássica frase do militar e estrategista romano Renato Vegécio (século IV d. C.) – *si vis pacem, para bellum* (se queres paz, prepara-te para a guerra) – sintetiza esse princípio. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

competidores poderia esperar que seus adversários não optassem pela violência direta, pois recorrer a isso exporia o próprio agressor à derrota: se o principal objetivo do Estado é **sobreviver** como unidade soberana, decidir pela guerra quando ela ameaça a sobrevivência do Estado seria um equívoco. Essa capacidade de um Estado em manter um poderio militar que ameasse seu oponente é chamada de **poder de dissuasão militar**.

A equiparação de forças militares, desse modo, operaria como um mecanismo de equilíbrio gerando uma **paz armada**, ou seja, a paz como **ausência temporária de guerra** entre Estados em competição. Para Foucault (2008b), quando desequilíbrios de força se apresentassem, com pretensões de expansão ou de hegemonia por parte de um ou mais Estados, uma guerra aconteceria; não para destruir o sistema interestatal, mas, ao contrário, para reorganizá-lo a partir do princípio do poder político centralizado no Estado. Nessas guerras, alguns Estados poderiam desaparecer ou perder territórios, outros poderiam crescer e até mesmo novos países poderiam surgir; no entanto, o sistema de Estados seria preservado. As guerras, assim, seriam **crises** de reorganização visando a preservação do sistema e a continuidade do modelo estatal. As guerras, portanto, não seriam ameaças ao sistema interestatal, mas instrumentos para a **saúde e preservação** do Estado e do próprio sistema.

Os Estados, lançando mão dos dois elementos do dispositivo diplomático-militar – a **negociação diplomática** e o **poderio militar** –, poderiam cultivar “[...] a conservação de uma certa relação de forças, a conservação, a manutenção ou o desenvolvimento de uma dinâmica das forças [...]” (FOUCAULT, 2008b, p. 397) nas relações internacionais de modo a criar um cenário mais seguro e equilibrado para eles próprios.

Em suma, os Estados Modernos constituíram um sistema para regular suas relações externas de modo a proteger sua existência e garantir espaços para sua expansão. Passemos, agora mais em detalhe, à diplomacia e à força militar, os dois elementos desse dispositivo diplomático-militar, destacando suas características e principais traços histórico-políticos.

## A Guerra dos Estados

Raymond Aron combinou muitos de seus estudos sobre as relações internacionais com escritos, livros e conferências a respeito de Carl von Clausewitz, general do exército prussiano (antiga Prússia), e considerado o mais influente teórico da guerra moderna (STRACHAN, 2008; HOWARD, 2002).

Raymond Aron iniciou seu livro *Paz e guerra entre as nações* com uma sistematização da obra de Clausewitz por acreditar que a reflexão do general sobre a relação entre **guerra e política** continuaria válida para o estudo das relações internacionais contemporâneas.

*O que seria, em suma, essa reflexão de Clausewitz? Ao enfrentar essa questão poderemos compreender melhor como os Estados Modernos procuraram lidar com a guerra e porque ela é um acontecimento fundamental da política internacional.*



### Saiba mais

#### Prússia

Estado Moderno estabelecido em 1701 no que hoje é a região norte oriental da Alemanha e que, ao longo dos séculos XVIII e XIX, firmou-se como o mais forte dos diversos Estados independentes em que se dividiam os germânicos. Em 1871, sob o comando do primeiro-ministro Otto von Bismarck (1815-1898), os prussianos venceram uma guerra com a França, consolidando a unificação política da Alemanha. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

## Clausewitz: um general pelo limite à guerra

A vida de Clausewitz foi marcada pela guerra em que participou contra os franceses. Entre 1806 e 1808, o exército prussiano, liderado por nobres aristocratas como ele, foi destruído pelas tropas comandadas por Napoleão Bonaparte, numa série de batalhas nas quais a força francesa mostrou superioridade não apenas pela maior quantidade de homens e armamentos. Para Clausewitz, além do poderio em armas e soldados, os franceses foram superiores também na **disposição ao combate** porque lutavam motivados por **ideais** (os da Revolução Francesa) e por sua **Nação**, diferentemente dos prussianos convocados à força para lutar em nome de um rei e da nobreza que os sujeitavam. O surgimento de uma **guerra popular**, mobilizando toda a nação em sua defesa, parecia ser, para Clausewitz, a grande novidade de sua época que transformaria as guerras do futuro (HOWARD, 2002).

Clausewitz registrou suas impressões sobre a guerra, do ponto de vista técnico e político-filosófico, em escritos que planejava publicar num grande tratado. No entanto, morreu antes de completar o livro, vítima de uma epidemia de cólera. Sua mulher reuniu o material seguindo instruções deixadas pelo general e publicou *Da guerra*, em 1832. Do vasto tratado nos interessa analisar o trecho mais filosófico-político reunido no primeiro capítulo da obra, chamado “O que é a guerra?”.

Segundo Clausewitz (2003), uma primeira imagem que poderia vir à mente ao pensar sobre a guerra seria a do **duelo**: dois oponentes se enfrentando violentamente em busca da vitória. Um duelo não existiria sem aquilo que chamou de **intenção hostil**: o ódio que levaria à tentativa de solucionar uma desavença pela força. Essa intenção hostil, alimentando um desejo de vingança, faria com que os desafiados se enfrentassem até a vitória total de um dos lados, ou seja, a morte do inimigo. O duelo seria um combate que se resolveria num só momento, quando a lâmina da espada ou a bala da arma de fogo selassem o triunfo de um dos duelistas.

Também entre os Estados, para Clausewitz, não haveria mobilização para a guerra sem que existisse uma intenção hostil a contrapor um povo a outro. No entanto, quando esse ódio acendia os ânimos das massas, e o país terminava por declarar guerra a outro,

não era propriamente um duelo que viria a acontecer. As guerras entre Estados seriam uma série de combates entre massas de soldados organizados em grandes exércitos e não um duelo entre duas pessoas que terminaria apenas com um golpe. Portanto, as guerras não seriam duelos, mas uma forma de **conflito entre Estados** que contaria com uma lógica e objetivos próprios.

A guerra também não visaria, como num duelo, a destruição total do outro Estado. Se a intenção hostil num duelo leva a um confronto definitivo e único entre duas pessoas, a guerra não reproduziria esse formato. Clausewitz afirmou que se a guerra fosse um duelo haveria uma “guerra absoluta”, na qual um Estado – com sua população, cidades, campos, riquezas – seria totalmente arrasado por outro. Mas, para Clausewitz (2003, p. 15), “[...] a guerra nunca é algo absoluto no seu resultado”. Haveria, então, uma diferença entre a “guerra absoluta”, apenas um conceito, e a “guerra real”, a que de fato acontece quando Estados decidem se enfrentar.

A “guerra real” seria composta por um conjunto de batalhas que se prolongaria no tempo – meses ou anos – e que teria, como resultado final, a derrota militar de um ou mais Estados. A vitória militar significaria não a destruição do Estado derrotado, mas a sua **capitulação**, ou seja, a sua desistência em seguir lutando. A guerra, então, deveria castigar o Estado oponente (destruindo cidades, estradas, fortalezas, plantações, civis, soldados etc.) até que ele não suportasse mais a luta e se rendesse. Nesse momento, a rendição implicaria na **submissão à vontade do vencedor**: o Estado perdedor ficaria sob a influência direta do ganhador, devendo obediência, ou mesmo sendo anexado pelo país vitorioso.

Ao definir a “guerra real”, Clausewitz estabeleceu sua relação entre **guerra e política**: o objetivo da guerra não seria destruir, mas **submeter** o oponente, criando uma relação política de **mando e obediência**. Por isso, a imagem do duelo não corresponderia à guerra, uma vez que não há relação de mando e obediência quando o oponente morre. Um Estado definitivamente arrasado não obedece ou se submete a outro. Dessa maneira, a guerra seria apenas uma forma de um Estado **perseguir objetivos políticos** nas relações internacionais: um modo de, pela força militar, sujeitar outros Estados

à sua vontade. A guerra, assim, não seria um fim em si mesmo, mas um recurso militar à disposição do governo para perseguir as **metas políticas** da **sobrevivência** do Estado e de seu **fortalecimento e expansão**. Para Clausewitz, quem decide ir à guerra é o governante em nome da **expansão** ou **defesa** do Estado. Os militares seriam apenas os técnicos especialistas para executar, pela via militar, o plano político definido pelo governante.

A partir daí podemos compreender a passagem mais famosa da obra de Clausewitz (2003, p. 27): “[...] a guerra é uma simples continuação da política por outros meios”. A guerra não teria uma função desconectada dos objetivos centrais do Estado; seria somente um meio para alcançá-los. Nesse ponto, notamos como a figura do **soldado** proposta por Aron se encaixa nessa perspectiva da guerra como um meio do Estado perseguir a realização do seu **interesse nacional**.

A guerra na perspectiva clausewitziana seria um instrumento do Estado para estabelecer, pela força, relações políticas de mando e obediência nas relações internacionais.

Como pensador militar, Clausewitz defendia que a guerra deveria estar a serviço do Estado. Tal conceito da guerra como um instrumento político do Estado nas relações internacionais decorre de dois pressupostos que atravessam a reflexão do general e que devem ser destacados. Vamos a eles.

### Paz Interna e Guerra Externa

O conceito de **guerra como instrumento da política** indica a filiação de Clausewitz à **tradição contratualista da filosofia política**. Contratualistas como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, apesar das diferenças entre si, tinham em comum o argumento de que a paz civil seria alcançada apenas quando os homens celebrassem um contrato que criasse o Estado, dando-lhe

Você teve a oportunidade de estudar esta tradição na disciplina de **Ciência Política**. Caso julgue necessário, retorne aos seus materiais para relembrar o conceito.



poderes para proteger a vida de cada indivíduo e suas propriedades. Para o contratualismo, antes do pacto social teria existido um **estado de natureza**, no qual a ausência de poder político central criaria um ambiente inseguro com a possibilidade constante de guerra entre os homens: a situação que Hobbes chamou de “guerra de todos contra todos”. No **estado de sociedade** gerado pelo contrato social, o Estado seria, pela sua força física descomunal, o garantidor da ordem, colocando fim à violência entre os homens. A **guerra**, portanto, estaria superada dentro dos limites do Estado.

Sendo a guerra extinta pelo contrato, sua única possibilidade de acontecer seria no espaço **sem contrato** das relações internacionais. Os Estados, todos soberanos e sem dever obediência a um **soberano dos soberanos**, poderiam recorrer à guerra sem impedimentos. É a existência de algo como um **estado de natureza internacional**, como sugere a passagem a seguir, escrita por Hobbes (1979, p. 132-131) em *Leviatã*:

[...] tal como entre homens sem senhor existe uma guerra perpétua de cada homem contra seu vizinho [...] assim também, nos Estados que não dependem uns dos outros, cada Estado [...] tem a absoluta liberdade de fazer tudo o que considerar mais favorável [...] a seus interesses. Além disso, vivem numa condição de guerra perpétua, e sempre na iminência da batalha, com as fronteiras em armas e canhões apontados contra seus vizinhos a toda a volta.

Se o **contrato social** era a única forma de deixar o **estado de natureza**, e os Estados não estavam dispostos a celebrar um grande contrato universal que os submetesse a um poder superior, a formação de cada Estado como uma “bolha de paz” implicaria na produção de um **novo estado de natureza** entre os Estados. Clausewitz descreveu a guerra como um instrumento da política porque tinha como pressuposto que a guerra só poderia acontecer **fora** do Estado, pois estaria pacificada dentro dele, sendo apenas um recurso estatal para buscar objetivos políticos nas relações internacionais. Raymond Aron (1985, p. 53), que incorporou as reflexões de Clausewitz,

Lembre que um dos quesitos para tornar uma pessoa jurídica legítima é o seu “contrato social”. Será que essa questão do contrato social no âmbito internacional gerou alguma influência para se estabelecer o que conhecemos hoje pelo instituto do contrato social de empresas no Brasil? Pense a respeito e inicie uma discussão com seus colegas no AVEA.

afirmou: “[...] enquanto a humanidade não se tiver unido num Estado universal, haverá uma diferença **essencial** entre a política interna e a política externa”. A diferença essencial seria essa entre a paz interna garantida pelo monopólio da violência legítima e a possibilidade de guerra constante nas relações internacionais. Logo, é possível notar que tanto Clausewitz quanto Aron estão filiados à tradição da filosofia política que associa **Estado como sinônimo de paz e ausência de Estado como sinônimo de guerra**.

### A Guerra é Exclusividade do Estado?

Clausewitz defendeu a guerra como instrumento à disposição do Estado e Aron, na mesma linha do prussiano, sustentou que as ações militares precisavam ser “[...] dominadas pela política (definida como a ‘personificação da inteligência do Estado’)” (ARON, 1985, p. 72). Em outras palavras, os recursos militares deveriam estar sob controle do Estado para serem utilizados por ele na perseguição de objetivos políticos (entendidos como o estabelecimento das relações de mando e obediência). No entanto, do ponto de vista histórico, a guerra não foi sempre uma exclusividade do Estado.

A **formação do Estado Moderno** foi um processo de centralização do poder político que não foi realizado sem aquilo que Michel Foucault (2002) chamou de “uma nova economia das armas”, ou seja, uma nova distribuição do poder militar que passou das mãos dos senhores feudais para as do monarca, no que Weber chamou de monopólio legítimo da coerção física. Dominar as forças militares, portanto, foi fundamental para constituir essa forma de poder político conhecida como Estado Moderno. No entanto, a guerra no Estado Moderno –

essa que vimos descrita por Clausewitz e Aron – não é o único meio pelo qual os homens guerrearam na história das sociedades, tampouco é a única relação entre política e guerra que se tem registro.

Procurando na história a relação entre guerra e política seria possível encontrar as mais diversas combinações, como por exemplo os mongóis, que dominavam outros territórios pelo uso da força; os



Você lembra que estudamos sobre isso na Unidade 1? Não? Então, retorne e reavive sua memória.



#### Saiba mais

#### Mongóis

Povo nômade – sem um Estado unificado – que liderado por um rei-guerreiro, Gêngis Khan, e seus descendentes saquearam e submeteram, no século XII, populações e territórios que foram do leste da China à fronteira oriental da Polônia. Fonte: Adaptado de Keegan (2002) e Bonanate (2001).

índios tupinambás brasileiros, que motivados por sua cultura dominavam somente aqueles os quais consideravam fortes; também os gregos clássicos, que travavam guerras nas quais apenas os **cidadãos** (homens nascidos na Cidade-Estado e proprietários) podiam lutar. Podemos lembrar ainda dos romanos, que inspiraram os exércitos modernos, e também dos astecas, que séculos depois dos romanos, faziam guerras de conquista, construindo através delas um vasto império. Em suma, seria possível identificar incontáveis modos e objetivos pelos quais os homens têm guerreado na história (KEEGAN, 2002; BONANATE, 2001).

Pierre-Joseph Proudhon, no seu livro *A guerra e a paz*, publicado em 1861, afirmou que a guerra é a mais antiga **legisladora**: que pela vitória na guerra é que historicamente o direito e as instituições políticas foram construídos. Os vencedores na guerra teriam fundado ou destruído Estados, definindo as leis segundo sua vontade e seus valores. Segundo Proudhon (1998), somente a partir dos autores contratualistas é que se teria tentado apagar essa origem violenta do Estado e do direito, substituindo-a por outra versão mais benévola, que atribui a criação do Estado à vontade de todos e cada um. Assim, na perspectiva de Proudhon, o soberano estabeleceria seu governo pela guerra e manteria sua soberania pela capacidade de ativar a guerra internamente (contra todos que ousassem desobedecê-lo) e externamente (contra os Estados que tentassem dominá-lo). A paz civil, desse modo, seria a **paz do vencedor** gerada pela guerra e mantida pela guerra. Por isso, “[...] o Pacificador é um conquistador cujo reino se estabelece pelo triunfo [na guerra]” (PROUDHON, 1998, p. 74).

A tradição na qual podemos encontrar Proudhon é oposta à dos contratualistas, à de Clausewitz e à de Aron. Ela, ao contrário, remonta aos filósofos gregos como Heráclito de Éfeso, que escreveu: “[...] de todos a guerra é pai, de todos é rei; uns indica deuses, outros homens; de uns faz escravos, de outros, livres” (HERÁCLITO, 2002, p. 200). Essa perspectiva não compreende a guerra apenas como o momento em que dois grupos armados representando unidades políticas diferentes entram em choque. A guerra, ao contrário, seria um princípio organizador das



As armas usadas nas guerras pertenciam, eram propriedade pessoal, de cada cidadão, isso porque não havia exércitos permanentes.

#### Saiba mais

#### Índios Tupinambás

Assim como os mongóis esses índios formavam uma sociedade sem Estado. Eles guerreavam não para conquistar territórios ou para sujeitar outros povos, mas, dentre outros objetivos, para capturar bravos guerreiros para seus rituais antropofágicos. Fonte: Adaptado de Keegan (2002) e Bonanate (2001).

sociedades: não haveria vida sem conflito e não haveria ordem política sem guerra e sem resistência a ela.

Michel Foucault (1995) também estaria nesse campo quando afirma que as relações de poder poderiam ser analisadas em termos de **combate** e que, por isso, a política poderia ser compreendida como uma forma de guerra, ainda que diferente daquela dos exércitos nas frentes de batalha. Foucault (2002, p. 22), então, inverteu a famosa passagem de Clausewitz que estudamos anteriormente (“a guerra é a política continuada por outros meios”), dizendo: “[...] a política é a guerra continuada por outros meios”. Ou seja, a “‘paz civil’, as lutas políticas, os enfrentamentos a propósito do poder, com o poder, pelo poder, as modificações de força [...] tudo isso, num sistema político, deveria ser interpretado apenas como a continuação da guerra [...]” (FOUCAULT, 2002, p. 23). Para Foucault (2002), a vida política seria, então, formada pela guerra e mantida por disputas constantes como uma “guerra silenciosa”.

*Esse debate sobre a relação entre **guerra** e **política** é importante, mas para avançar precisaríamos de mais espaço e tempo. Por ora, essa breve exposição pretende apenas provocar sua reflexão e alertá-lo para o fato de que não há apenas uma perspectiva de análise das relações de poder, da guerra e da política. No entanto, a versão hegemônica no campo das Relações Internacionais é a proveniente da filosofia política e do contratualismo. Depois de estudar como a filosofia política produz conceitos, como o de contrato social, e associa política à paz, fica mais claro a você por que os filósofos contratualistas defendem e justificam a existência do Estado?*

O Estado Moderno pretendeu domar a **guerra** como um recurso a seu dispor para poder governar sobre uma população e um território, para defender-se de eventuais ataques de outros Estados e para, sempre que possível, expandir atacando outros Estados. Assim,

pela leitura de Carl von Clausewitz e de Raymond Aron podemos encontrar uma síntese da visão clássica da guerra, que ressalta a importância de seu controle e monopólio pelo Estado para que ele garanta sua segurança. Por outro lado, a indicação de uma perspectiva diferente sobre guerra e política, a partir das leituras de Pierre-Joseph Proudhon e Michel Foucault, poderá ser interessante para estudar a guerra contemporânea que vai além dos Estados e organizações não estatais, como narcotraficantes e terroristas.

*Como ficaria a análise da guerra para além da guerra apenas entre Estados? Da guerra que escapa ao controle exclusivo do Estado? Pense a respeito disso, pois voltaremos a esse ponto na **Unidade 4**. Antes disso, há alguns aspectos do outro elemento do dispositivo diplomático-militar, **a diplomacia**, que precisamos estudar.*

## As Diplomacias

A palavra **diplomacia** deriva de *diplôum* que, em grego, significa “diploma [ou] documento dobrado em dois” (SOARES, 2004, p.13). Esses documentos registravam acordos importantes entre Cidades-Estado na Grécia Antiga. Durante toda a Antiguidade e Idade Média os **diplomas** e seus portadores, os diplomatas, foram personagens importantes que príncipes, imperadores e chefes militares enviavam com mensagens a outras autoridades estrangeiras. Cada missão de um diplomata chamava-se embaixada, que, geralmente, durava apenas o tempo necessário para tratar do tema que havia motivado o envio do negociador. Encerrada a negociação, o diplomata voltava com a resposta, que poderia ser favorável ou não. Entre os gregos havia o costume de respeitar a integridade física do diplomata para garantir que as mensagens entre os governantes pudessem circular tanto em tempos de paz quanto de guerra.

Essa prática continua até hoje, sendo ampliada para o respeito aos seus documentos, às malas diplomáticas e ao sigilo das comunicações entre diplomatas.



 **Saiba mais****Chefe de Estado**

Em um sistema presidencialista o chefe de Estado é o titular do Poder Executivo, o responsável pelo governo de um Estado e pela representação simbólica e internacional do país. Em sistemas parlamentaristas, há a divisão destas funções entre Chefe de Estado e Chefe de Governo. Nesse caso, o Chefe de Governo (o primeiro-ministro) é responsável pela administração do país e o Chefe de Estado (presidente ou monarca) responde pela imagem e representação simbólica e oficial do Estado. Brasil e Estados Unidos são exemplos de sistemas presidencialistas; o Reino Unido (com uma monarca) e a Alemanha (com um presidente) são parlamentaristas; enquanto a França tem um sistema presidencialista diferenciado, que conta com primeiro-ministro. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Essas embaixadas foram temporárias até que no final da Idade Média as cidades do norte da Itália começaram a instalar **representações permanentes** em outras cidades: missões diplomáticas estáveis e não voltadas apenas a negociações pontuais. Segundo Sérgio Bath (1989), a primeira embaixada permanente foi fundada por Milão em Gênova, no ano de 1455. A data do estabelecimento dessa embaixada é significativa, pois corresponde à época na qual despontavam os primeiros Estados Modernos. Como estudamos no início dessa Unidade, os Estados

Modernos passaram a ter necessidade de informações e canais abertos de negociação para garantir sua própria segurança e a defesa de seus interesses externos. Assim, uma rede de embaixadas começou a ser montada, interligando politicamente os Estados do emergente sistema internacional.

A primeira forma das relações diplomáticas modernas foi chamada de **diplomacia bilateral**, a qual consistia na manutenção de contatos permanentes entre dois Estados pela instalação recíproca de **missões diplomáticas** e **repartições consulares**. Deste modo:

- ▶ As missões diplomáticas, o que hoje conhecemos por **embaixadas**, eram representações políticas de alto nível. O embaixador fixava-se como o representante direto do chefe de Estado de um país em outro, nomeado diretamente por esse chefe de Estado para tratar das mais importantes questões e negociações políticas.
- ▶ As **representações consulares** tinham outros objetivos. São escritórios sem o mesmo *status* diplomático das embaixadas, que se dedicam a atender cidadãos do seu país, emitir passaportes, fazer registros civis, divulgar a imagem do país e promover o comércio e a iniciativa

Cada Estado pode contar com uma embaixada em outro Estado, geralmente situada na capital do país anfitrião. O terreno e os edifícios das embaixadas são considerados territórios do país que ela representa; assim, um ataque ou invasão a uma embaixada equivale a uma agressão direta ao Estado por ela representado.

de empresários de seu Estado. Dependendo da importância de um país para outro, é possível manter consulados em mais de uma cidade, coordenados por um Consulado Geral. Os cônsules e funcionários consulares podem ser ou não diplomatas de carreira, assim como os funcionários de apoio nas embaixadas.

As missões diplomáticas e consulares de um país em outro constituem o aspecto mais tradicional da rede de informações e de negociação política estabelecida no começo da Era Moderna. A **diplomacia bilateral**, no entanto, não se **restringe** às relações **Estado-Estado**. A partir da segunda metade do século XIX, e principalmente, desde o começo do século XX, Estados começaram a formar organizações internacionais dedicadas a temas de interesse comum. Essas organizações, tão variadas em objetivos e alcance como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm em comum o fato de se constituírem como um novo espaço para a diplomacia com implicações políticas importantes para as **relações internacionais contemporâneas**. Por ora, é suficiente indicar que nas organizações internacionais pratica-se a **diplomacia multilateral**, ou seja, aquela que implica em negociações nos fóruns permanentes de debate formados em tais organizações (BIANCHERI, 2005).

Após a Segunda Guerra Mundial, com o avanço dos meios de transporte, os próprios chefes de Estado passaram a viajar mais, selando diretamente acordos políticos e mostrando-se como a imagem internacional de seu país. Essa prática ficou conhecida como **diplomacia presidencial** e tem sido utilizada com frequência pelos Estados – incluindo o Brasil, principalmente a partir de Fernando

### Saiba mais

#### Diplomata de carreira

São os funcionários públicos formados por uma academia diplomática. No Brasil, a escola preparatória é o Instituto Rio Branco, em Brasília. Em nosso país, o candidato aprovado no concurso de ingresso cursa dois anos de um programa de formação do qual sai com o cargo de “terceiro secretário”. Apresentando-se para concursos internos, o diplomata pode subir na hierarquia: 2º secretário, 1º secretário, conselheiro, ministro de 2ª classe, ministro de 1ª classe. No Brasil, a função de embaixador é um cargo político, indicada pelo presidente, não sendo necessariamente exercida por diplomata de carreira. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Como veremos mais detalhadamente na Unidade 3.



Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva – nas cada vez mais comuns cúpulas de chefes de Estado (como a Cúpula das Américas, Cúpula Ibero-Americana, Cúpula América do Sul/Países Árabes etc.).

A diplomacia bilateral entre Estados e os primeiros encontros multilaterais – como o que celebrou os Tratados de Westfália, em 1648 – são recursos complementares aos militares na formação desse sistema de segurança que os Estados Modernos construíram para si. Como estudaremos na próxima Unidade, as novas modalidades diplomáticas produzidas no século XX não invalidaram o dispositivo **diplomático** que despontou nos séculos XVI e XVII, mas o atualizaram seguindo as mudanças da política internacional.

*Mas antes de chegarmos a essa discussão, e para concluir essa Unidade, é preciso passar por mais uma questão: a distinção entre **política externa** e **diplomacia**.*

### **Política Externa e Diplomacia: formulação e execução**

É muito comum que as expressões **diplomacia** e **política externa** sejam utilizadas como sinônimos, indicando a atuação internacional de um Estado. No entanto, elas não são idênticas. Segundo Brigagão e Rodrigues (2006, p. 05-06),

Assim como um Estado nacional tem suas várias políticas internas (educacional, social, ambiental, de trabalho, monetária, industrial etc.), ele também desenvolve sua política externa, isto é, um conjunto de políticas transportadas para as relações com outros Estados e demais atores internacionais, sob a forma de objetivos a serem alcançados.

Na língua portuguesa não fazemos distinção entre “política” como o conjunto de relações de poder e/ou práticas políticas institucionais e “política” no sentido de diretrizes ou planos de ação. Já em inglês, por exemplo, há a distinção entre *politics*, para o primeiro caso, e *policy* para o segundo, derivadas do alemão *politik* e *polizei*, respectivamente. No Brasil, usa-se a expressão “política pública” para *policy* (as políticas educacionais, econômica etc. descritas anteriormente). Então, “política externa” seria uma *policy* – ou “política pública” – específica para questões internacionais: estratégias de ação para alcançar os objetivos definidos como os **interesses nacionais** (que estudamos no início dessa Unidade).

No Brasil, a Constituição de 1988 define que o presidente da República é o formulador de política externa, ou seja, que cabe ao chefe de Estado a definição dos chamados **interesses nacionais** e a produção das estratégias de ação necessárias para alcançar as metas traçadas. Nesse trabalho, ele pode ser apoiado por assessores especiais e pelo ministro das relações exteriores, que é nomeado pelo presidente para chefiar a Chancelaria. Cada Estado tem um **serviço exterior**, ou uma chancelaria, que é o órgão ou ministério responsável pelas relações exteriores do país. O serviço exterior recebe vários nomes diferentes, dependendo do país: no Reino Unido, é o *Foreign Office*; nos Estados Unidos, o Departamento de Estado; na França, o *Quai d’Orsay*; no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou Itamaraty.

O Poder Legislativo no Brasil tem pouca influência nos rumos da política externa. O Congresso deve aprovar os tratados assinados pelo Poder Executivo – para que eles se transformem em lei nacional (processo de ratificação) – e deve aprovar uma eventual declaração de guerra do Brasil a outro Estado. Já o



### Saiba mais

Itamaraty

O serviço exterior do Império do Brasil foi instalado, em 1851, no palácio do Barão de Itamaraty, no Rio de Janeiro e, por esse motivo, o nome da chancelaria brasileira ficou associado ao do palácio. Quando o novo palácio do MRE foi instalado em Brasília, nos anos 1960, o nome “Itamaraty” o acompanhou.

Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Senado, especificamente, tem uma Comissão de Relações Exteriores para acompanhar as iniciativas internacionais do Poder Executivo. Essa pouca relevância do Legislativo tem causas múltiplas, mas em suma, relembra a procedência centralizadora e monárquica do serviço diplomático brasileiro e o pouco interesse dos políticos profissionais nas questões internacionais. Nos Estados Unidos, com tradição política diferente da brasileira, o Congresso – com destaque para o Senado – tem muita influência na formulação de política externa, limitando e controlando a capacidade do presidente em tomar decisões sobre suas relações exteriores (DEVIN, 2007).

No entanto, não é simples a discussão sobre como, de fato, as diretrizes de política externa são definidas. Há uma confluência de interesses **públicos** – de órgãos e ministérios, partidos políticos – e **privados** – organizações da sociedade civil, empresas, associações de classe, sindicatos – que agem sobre os formuladores de política externa. As decisões são muitas vezes conduzidas mais por interesses políticos internos que externos, respondendo a circunstâncias eleitorais, por exemplo. Se o presidente é o responsável formal pela política externa, ele não a planeja simplesmente baseado na sua visão de mundo ou de seu partido e aliados políticos. Além dos *lobbies* de grupos organizados, há pressões da mídia, da conjuntura internacional – que podem direcionar decisões para um lado ou outro – e, também, da tradição e história diplomática do país, que agem como uma marca registrada da ação externa do Estado. No caso do Brasil, esse

componente da tradição é muito presente, principalmente pela memória sempre cultivada pelo Itamaraty da prática diplomática do Barão do Rio Branco, que poderia ser resumida na postura de conquistar espaço e ampliação de influência internacional pela via da **negociação** e não pela via do conflito.

Desse modo, a diplomacia não deveria ser confundida com política externa, pois ela é “um instrumento de sua execução” (BATH, 1989, p.



### Saiba mais

#### Barão do Rio Branco

José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912) foi Ministro das Relações Exteriores da Primeira República entre 1902 e 1912. Iniciou sua vida pública como deputado do Partido Conservador quando seu pai, o Visconde do Rio Branco, era primeiro-ministro de D. Pedro II. No entanto, se celebrou como ministro da República, quando conquistou territórios pela via diplomática – com destaque para o Acre, em 1903 – e definiu o estilo da diplomacia brasileira servindo de modelo, desde então, para a formação de diplomatas e para a formulação de política externa. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

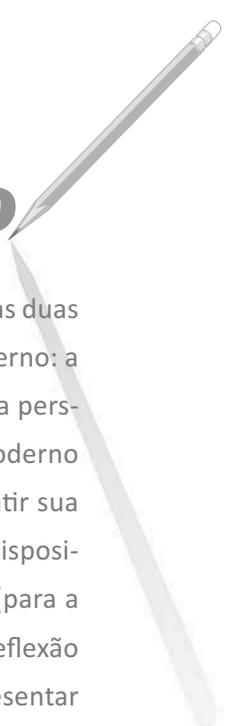
14). Assim, o diplomata não formula política externa, mas recebe instruções para **negociar, representar e informar** seguindo as metas estabelecidas pelo Poder Executivo. Ele é, portanto, um funcionário público especializado que trabalha pelos interesses exteriores definidos pelo Estado que serve. O **diplomata**, para Raymond Aron simboliza o braço diplomático da ação externa dos Estados e, nesse sentido, espelha a política externa de seu país. No entanto, “espelhar” não significa “formular”. A diplomacia e o diplomata são **instrumentos** de um dispositivo de ação internacional dos Estados que, complementado pelas forças militares, conformam o dispositivo diplomático-militar, descrito por Foucault (2008b) como o sistema de segurança que cada Estado constitui para sua sobrevivência e expansão nas relações internacionais.

### Complementando...

Para você entender melhor os assuntos tratados nesta Unidade, sugerimos que você visite os sites indicados a seguir:

- 📌 *Site do Ministério das Relações Exteriores* – neste endereço você poderá saber mais sobre a história e a estrutura da diplomacia brasileira. Disponível em: <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *Site da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)* – neste site vinculado ao Itamaraty você encontrará, disponível para *download*, livros e estudos sobre a política externa e a diplomacia brasileira. Disponível em: <[www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)* – disponível em: <[http://www.funag.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61&Itemid=70](http://www.funag.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=70)>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *Clausewitz* – se você estiver interessado em saber mais sobre Clausewitz, este site apresenta uma boa relação de livros, estudos e biografias do general prussiano editado em vários idiomas, além de escritos do próprio Clausewitz disponíveis para *download*. Disponível em: <[www.clausewitz.com](http://www.clausewitz.com)>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *International Political Sociology* – este é um site interessante, com artigos sobre Relações Internacionais no campo histórico-político e oferece textos para consulta. disponível em: <<http://www.wiley.com/bw/journal.asp?ref=1749-5679>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

# Resumindo



Nesta Unidade, estudamos mais detalhadamente as duas dimensões que configuram o sistema internacional moderno: a do conflito e a da cooperação/negociação. Para tanto, na perspectiva histórico-política, analisamos como o Estado Moderno produziu os dois mecanismos ou dispositivos para garantir sua segurança em um sistema internacional competitivo: o dispositivo **militar** (para a dimensão **conflito**) e o **diplomático** (para a dimensão **cooperação/negociação**). Acompanhando a reflexão de Carl von Clausewitz e Raymond Aron foi possível apresentar as linhas gerais do discurso sobre a guerra que a coloca como um recurso de violência física à disposição do Estado em sua política externa. Foi possível, também, notar como os argumentos de Clausewitz e Aron filiam-se à tradição contratualista, associando Estado à garantia da paz e a ausência de Estado à guerra constante. Nesse sentido, a guerra seria apenas possível nas relações internacionais, o que daria sentido à famosa máxima de Clausewitz: a guerra é a política continuada por outros meios.

No entanto, pode-se indicar que essa não é a única forma de analisar a relação entre guerra e política. Há, ao menos, outra perspectiva na qual estão Pierre-Joseph Proudhon e Michel Foucault, que compreendem a política como uma forma de guerra permanente: a política como a guerra continuada por outros meios.

Por fim, o estudo da dimensão diplomática do dispositivo diplomático-militar tornou possível descrever modalida-

Essa perspectiva de análise será interessante para estudar, nas próximas Unidades, outros aspectos das relações internacionais contemporâneas.



des – bilateral, multilateral e presidencial – e práticas do canal de negociação e representação política dos Estados. Pudemos, também, diferenciar política externa e diplomacia, indicando como a primeira se relaciona à formulação de estratégias de ação internacional definidas em nome do interesse nacional e como a segunda se relaciona à sua execução. Guerra e paz, estratégia e diplomacia apresentam-se, assim, como dois elementos de um dispositivo que os Estados acionam para garantir sua sobrevivência, manter chances de expansão e preservar o sistema internacional.



## Atividades de aprendizagem

Vamos verificar se você está acompanhando os estudos propostos até o momento nesta Unidade? Para isso, procure resolver as atividades a seguir.

Leia o trecho a seguir e depois responda às perguntas:

Compreende-se a insistência que os soberanos adotaram em reservar para si o direito de guerra e de paz e, pela mesma razão, interditar as guerras privadas em seus domínios. Garantir o monopólio da mobilização de pessoal para a guerra é indispensável ao exercício desse direito. Além disso, desde muito tempo tem-lhes sido necessário fazer face às rebeliões armadas de grandes personagens investidos do governo de províncias, minando-lhes a autoridade e as engrenagens do Estado. (CORVISIER, 1999, p. 172).

1. Qual deveria ser, na perspectiva de Carl von Clausewitz e Raymond Aron, a relação entre política e guerra?
2. Quais são os papéis da guerra e da diplomacia na preservação do poder, na sobrevivência e na busca por maior influência dos Estados?
3. Em que perspectiva de Proudhon e Foucault se diferencia da de Clausewitz e Aron?
4. Quais são as funções da diplomacia?
5. Qual a diferença fundamental entre “diplomacia” e “política externa”?

# UNIDADE 3

## AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ALÉM DO ESTADO: A DIMENSÃO SUPRANACIONAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender como, a partir da Primeira Guerra Mundial, surgiu um novo projeto para a organização das relações internacionais baseado na ideia da paz e cooperação entre os povos;
- ▶ Conhecer a proposta da Liga das Nações e seus desdobramentos e diferenças com a instituição que a substituiu: a Organização das Nações Unidas (ONU);
- ▶ Conhecer o processo histórico-político de formação dos projetos de integração regional na Europa e nas Américas, com destaque para a União Europeia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); e
- ▶ Compreender por que o despontar da **dimensão supranacional** provocou uma importante transformação nas relações internacionais contemporâneas.



# AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ALÉM DO ESTADO: A DIMENSÃO SUPRANACIONAL

Caro estudante,

Nesta Unidade estudaremos o despontar da dimensão supranacional nas relações internacionais contemporâneas a partir da análise das organizações multilaterais, em especial as de caráter universal (Liga das Nações e ONU), e da formação de blocos político-econômicos como a União Europeia e o MERCOSUL.

## Uma História Política das Organizações Internacionais

Nessa seção, estudaremos a história política da formação das organizações internacionais no século XX, com atenção para as forças que as conformaram, seus objetivos e as novidades que trouxeram para as relações entre Estados.

### **Para Acabar com Todas as Guerras?**

Para começar esta Unidade, convido você a ler o trecho a seguir, tentando imaginar o que sentiu esse homem, soldado que enfrentou a “angústia mortal do fogo”.

Para nenhum homem a terra é tão importante quanto para um soldado. Quando ele se comprime contra ela demoradamente, com violência, quando nela enterra profundamente o rosto e os membros, na angústia mortal do fogo, ela é seu único amigo, seu irmão, sua mãe. Nela ele abafa o seu pavor e grita no seu silêncio e na sua segurança; ela o acolhe e o libera para mais dez segundos de corrida e de vida, e volta a abrigá-lo: às vezes, para sempre! (REMARQUE, 2004, p. 50).

O trecho anterior é um fragmento das memórias de Paul, jovem alemão enviado à frente de combate na Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Mesmo sendo um personagem do livro *Nada de novo no front*, as sensações, angústias e medos de Paul foram conhecidos pelo autor do livro, Erich Maria Remarque, que lutou na fronteira com a França e escreveu esse romance. Assim que foi publicado, em 1929, o livro se tornou uma referência para críticos do militarismo, num contexto no qual o impacto da destruição causada pela Primeira Grande Guerra ainda era uma lembrança recente para os europeus.

Quando a Primeira Grande Guerra começou, no final de julho de 1914, uma onda de euforia atravessou a Europa. Em capitais como Paris, Berlim e Londres, multidões saíram às ruas para comemorar o que parecia ser o início de uma aventura patriótica (TAYLOR, 1966). Milhares de homens se alistaram como voluntários nos primeiros dias. Entre generais e líderes políticos também havia otimismo: a crença na superioridade militar estava presente nos dois lados em conflito.

De um lado, franceses, britânicos e russos (os “Aliados”); do outro, alemães, austro-húngaros, búlgaros e otomanos (as “Potências Centrais”). Tanto uma aliança quanto a outra esperava uma guerra rápida seguida de uma vitória incontestável. No entanto, não foi o que aconteceu.

Os exércitos dos dois lados, depois de alguns meses de batalhas movimentadas, ficaram paralisados, frente a frente, sem poder avançar. Foram construídas centenas de quilômetros de trincheiras, separadas, algumas vezes, por poucas dezenas de metros. O espaço entre uma linha de trincheiras e outra ficou conhecido como **terra de ninguém** e para conquistá-la, milhares de soldados morreram semana após

semana sem que houvesse uma mudança significativa nos rumos da guerra. A breve “aventura patriótica” transformou-se numa guerra de quatro anos e cerca de vinte milhões de mortos (KEEGAN, 2003).

Ao leste, os alemães conseguiram vitórias sobre os russos comandados pelo czar (imperador) Nicolau II Romanov. Com o sucesso dos bolchevistas na Revolução Russa, liderados por Vladimir Lenin (1870-1924) e Leon Trotsky (1879-1940), em outubro de 1917, a Rússia assinou um tratado de paz com a Alemanha, denominado Tratado de Brest-Litovsk, pelo qual o governo comunista aceitou perder territórios para os alemães para

concentrar-se na sua guerra civil. Nesse mesmo ano de 1917, a guerra também sofreu uma grande mudança no *front* ocidental. A novidade foi a entrada dos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, desde o início da guerra, parte da opinião pública e dos grupos políticos do país defendia a entrada no conflito, apoiando seus aliados históricos. Outra parte argumentava que a questão era um problema apenas dos europeus e que os estadunidenses não deveriam se intrometer. O lado favorável à participação dos EUA apostava na importância de uma vitória em solo europeu para firmar o país como a maior potência econômica e militar do mundo.

No centro desse debate estava o então presidente dos EUA, Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), cientista político de formação presbiteriana que se encontrava no meio de seu primeiro mandato quando a guerra estourou na Europa. Wilson, que governou de 1913 a 1921, defendia a entrada do país no conflito com base na tese de que era necessário alterar a forma de organização do sistema internacional e que os EUA seriam os portadores dessa nova proposta. Para Cervo

### Saiba mais

#### Bolchevista

O termo bolchevismo é de origem russa e significa, literalmente, maioria (em russo, *bolscinstvó*). Serviu para designar a corrente política e a linha organizacional idealizada e imposta pelo líder revolucionário Vladimir Lênin ao Partido Operário Social-Democrático da Rússia (POSDR). Fundado em 1898, o POSDR foi um partido revolucionário de orientação marxista, que conseguiu integrar aos seus quadros vários líderes operários pertencentes a associações e clubes de trabalhadores urbanos. A criação do POSDR está associada à significativa expansão da industrialização e das ondas de agitações operárias que atingiram a Rússia czarista no final do século XIX. Fonte: Cancian (2012).

(1997, p. 166), Wilson acreditava na “[...] possibilidade de uma revolução nas concepções e práticas da política internacional e da diplomacia, com o intuito de inaugurar uma nova era de entendimento e paz entre as nações”.

Wilson partilhava da crença de que a forma europeia de fazer política internacional – buscando por todos os meios realizar seus **interesses nacionais**, como estudamos na Unidade 2, levava inevitavelmente à guerra e à desordem entre as nações. Para o presidente estadunidense, o resultado desse modelo era a **competição**, a **tensão** e, finalmente, a **guerra** entre os Estados.

Suas premissas foram apresentadas publicamente em um discurso no Congresso estadunidense, em janeiro de 1918, quando os EUA já estavam em guerra contra as Potências Centrais, declarada em abril de 1917.

*Você já ouviu falar desse discurso de Wilson? Não perca a oportunidade de ler a seguir, em destaque, seus pontos principais que irão enriquecer os temas até aqui estudados.*

Para conhecer a íntegra dos 14 Pontos, consulte <[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp)>. Acesso em: 27 ago. 2012.



O discurso de Wilson elencou **14 pontos** que, segundo ele, deveriam ser observados para a construção da paz futura. Tais pontos tratavam de cinco grandes temas (GRIFFITHS, 2004):

- ▶ **Diplomacia aberta:** as negociações diplomáticas deveriam ser públicas, de modo que os acordos pudessem ser controlados pela sociedade, evitando acordos que respondessem aos interesses de determinados grupos políticos e econômicos.
- ▶ **Controle de armamentos:** os Estados deveriam reduzir suas forças armadas ao mínimo necessário para manter a segurança nacional; renunciando, assim, à guerra como instrumento para alcançar seus objetivos nas relações internacionais.

- ▶ **Liberdade comercial:** se os Estados se especializassem no que de melhor pudessem produzir, comprando livremente (sem barreiras comerciais) de outros países tudo o mais que precisassem, haveria uma interdependência (cada Estado dependendo dos demais), que aproximaria os países, incentivando relações pacíficas.
- ▶ **Autodeterminação dos povos:** cada povo teria o direito de ter seu próprio Estado independente, o que está de acordo com o conceito de **Estado-nação**.
- ▶ **Associação geral de nações:** Wilson defendeu a criação de uma organização que reunisse todos os Estados do mundo para operar como um fórum no qual os países pudessem negociar seus problemas e suas diferenças, garantindo seus interesses sem precisarem recorrer à guerra.



Estudamos esse conceito  
na **Unidade 1.**

Quando soube do pedido alemão de rendição, em 1918, Wilson teria exclamado: “ganhamos a guerra que pôs fim a todas as guerras” (MacMILLAN, 2004). Com esse ímpeto, o presidente chegou a Paris para as negociações de paz. O último tópico de seus 14 pontos, o referente à associação de nações, não estava entre os interesses dos demais vitoriosos – ingleses, franceses e italianos. No entanto, a pressão estadunidense fez com que se criasse uma comissão para discuti-lo. Dos meses de debate que se seguiram saiu um documento que criava uma organização nos moldes pensados por Wilson, que foi nomeada Liga ou Sociedade das Nações.

A proposta da Liga das Nações representava o ideal de uma nova ordem internacional inspirada na renúncia da guerra como instrumento de política externa, no respeito ao direito internacional e na resolução pacífica de disputas entre os países. Logo, o projeto da Liga e o próprio Wilson tornaram-se símbolo de um **novο mundo** e foram aclamados por movimentos e organizações pacifistas no continente. Para Evans e Newnham (1998, p. 182),

Apesar do fracasso histórico da Liga das Nações, seu programa teve uma poderosa influência sobre o pensamento ocidental acerca das questões internacionais e elementos dela formam parte do corpus geral do direito internacional moderno. [...] ela forma a essência da abordagem liberal da política mundial e representa a primeira contribuição específica dos EUA para a criação e manutenção de uma ordem internacional consistente com seus princípios político-filosóficos.

\*Supranacional – Nas áreas das Relações Internacionais e do Direito Internacional compreende-se como “supranacional” as instituições e normas que produzem espaços de interação e obrigações para além das relações entre Estados, gerando compromissos para os Estados. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Nesse sentido, mais do que pelos feitos ou eficácia da Liga das Nações – que foram muito limitados – interessa reparar nos seus **princípios** porque essa proposta marcou a emergência de uma nova dimensão nas relações internacionais que seria fundamental para a compreensão da política mundial a partir de então: a **dimensão supranacional\***.

Esses princípios estavam vinculados a uma concepção pacifista das relações internacionais que propunha substituir a lógica da competição e do egoísmo dos Estados por outra, de cooperação e interdependência. O **pacifismo** presente no discurso de Wilson, e muito difundido no final dos anos 1910, no entanto, não era original daquele período.

Desde o século XVIII encontraram repercussão escritos de filosofia política que criticavam a lógica do **interesse nacional** e da **Razão de Estado**. Dentre eles, um dos mais influentes foi o “Para a paz perpétua: um esboço filosófico” (KANT, 2004), do filósofo prussiano Immanuel Kant (1724-1804), publicado em 1795. Autores como Nour (2004); Auchincloss (2003); Saldanha e Andrade (2008); Salgado (2008); e Griffiths, O’Callaghan e Roach (2008) destacam a influência da concepção kantiana de paz perpétua no pensamento de Woodrow Wilson, que poderia ser notada nos 14 Pontos e na proposta da Liga das Nações.

Sendo assim, é importante apresentar, ainda que brevemente, os argumentos de Kant, nos quais o filósofo defendeu que um comprometimento entre todos os Estados poderia efetivar uma paz duradoura nas relações internacionais. Para tanto, Kant (2004, p. 48) propôs a celebração de um acordo entre os países que instituisse uma

[...] espécie particular de liga [*bund*, aliança, federação], que se pode chamar de aliança da paz [...], a qual se distinguiria do pacto de paz [...] pelo fato de que este procura acabar com apenas uma guerra, enquanto aquela procura acabar com todas as guerras.

Essa liga não seria propriamente uma instituição, mas uma associação regida por um conjunto de regras, que o prussiano chamou de **direito cosmopolita** (direito universal), o qual deveria ser respeitado por todos.

A liga de Kant não seria tampouco um super-Estado, mas um nível ou plano de concórdia em que todo Estado se sentiria seguro ao apostar no apoio dos demais países em caso de agressão por um Estado descumpridor do acordo. O direito cosmopolita seria uma espécie de

**lei soberana global** que limitaria a liberdade absoluta dos Estados, mas em contrapartida ofereceria segurança e paz perpétuas. Assim, uma **dimensão** propriamente **supranacional** se sobreporia aos Estados e às antigas relações entre Estados.



#### Saiba mais

#### Direito Cosmopolita

Seria, para Kant, conformado por um conjunto de regras que poderiam ser resumidas assim: a) não celebrar tratados secretos que pudessem conter elementos para guerras futuras; b) renunciar à guerra nas suas relações exteriores e extinguir seus exércitos, mantendo apenas forças policiais; c) respeitar a liberdade de trânsito de pessoas, reconhecendo em cada indivíduo uma cidadania planetária ou cosmopolita (direito à hospitalidade universal); d) permitir o livre fluxo de produtos e do comércio; e e) respeitar os direitos e a existência dos Estados pequenos (os menores, menos ricos ou menos poderosos).

Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Ainda no século XIX, países decidiram criar regras e instituições internacionais para lidar com questões comuns. Com esse propósito, foram criadas, por exemplo, a União Telegráfica Internacional, em 1865, e a União Postal Universal, em 1874. Esses acordos produziram

compromissos entre Estados que perceberam que certos “temas técnicos” não poderiam ser resolvidos isoladamente.

No entanto, o projeto da Liga das Nações era mais ambicioso: pretendia instituir uma grande assembleia permanente para que todos os povos pudessem negociar evitando para sempre novas guerras. Não seria, portanto, um “tema técnico” a ser equacionado, mas a solução para a grande questão da “paz e segurança internacionais”. A Liga das Nações se propunha a alterar o sistema internacional em três planos:

- ▶ **Plano político-estratégico:** substituir a lógica do “cada um por si” pela do “todos por um”, o que significava deixar o conceito de **autodefesa** (cada Estado cuidando de si) pelo da **segurança coletiva** (confiança na boa vontade e proteção do outro Estado);
- ▶ **Plano moral:** adotar a paz como valor máximo, o respeito ao direito internacional como sua garantia e a diplomacia como meio para realizá-la; e
- ▶ **Plano estrutural:** a construção de uma organização com capacidade institucional e burocrática para cumprir seus objetivos.

Comparando esses três planos ao que estudamos sobre a **formação do sistema internacional**, notaríamos um problema:

*Como compatibilizar os princípios da soberania e liberdade absolutas do Estado com o respeito a regras internacionais que imporiam limitações importantes aos Estados (como a decisão de ir à guerra e o direito de manter forças armadas)? Em outras palavras seria viável acreditar que Estados formados na negação de qualquer poder externo reconhecessem a obrigação de respeitar um direito comum e a autoridade de uma organização internacional como a Liga das Nações?*

Este ponto foi estudado na  
Unidade 1.

## E as Guerras não Acabaram...

A Liga das Nações foi produto de um projeto ambicioso que pretendeu mudar a lógica das relações internacionais. No entanto, ela enfrentou a dura realidade dos anos 1920 e 1930, em que as guerras continuaram ameaçando a paz internacional e regimes fascistas surgiram soterrando experiências de liberdade. A proposta da Liga foi alvo de duras críticas que animaram os debates na então jovem ciência das Relações Internacionais.

*Ainda assim, você verá que aspectos importantes de seus pressupostos não desapareceram com seu fim.*

Autores como o historiador e diplomata inglês Edward Carr pensaram que não seria viável um projeto como o da Liga das Nações. Para Carr (2001), era um equívoco acreditar que os Estados deixariam de lado seus **interesses nacionais (sobreviver e expandir)**. Apostar nessa mudança seria desconsiderar o que ele entendia ser a **realidade da política**: um conjunto de relações de poder visando estabelecer situações de mando e obediência. Para o historiador, a jovem ciência social das Relações Internacionais, de inspiração liberal, desconsiderou essa **realidade** dos jogos de força na política internacional. Wilson e demais liberais, segundo Carr (2001), defenderam o que **deveriam ser** as relações internacionais, esquecendo do que **eram de fato**. Por desejarem um mundo ideal, Carr classificou os liberais de **utopistas** e seu projeto de irrealizável.

A ênfase no estudo da realidade da política internacional, fez com que Edward Carr fosse considerado inaugurador do **realismo**, escola teórica das Relações Internacionais que se forma a partir da crítica ao liberalismo representado por Wilson e pela tradição kantiana. Seu escrito mais importante nesse campo, o livro *Vinte anos de crise (1919-1939)*, publicado em 1939, é tido como o primeiro texto do realismo em Relações Internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; BEDIN, 2004; RODRIGUES, 2009).

O livro saiu precisamente no ano em que começou a Segunda Guerra Mundial, acontecimento considerado pelos críticos de Wilson como a prova do fracasso da Liga das Nações e de seu projeto de paz internacional. A Liga havia começado seus trabalhos em 1920, com inúmeros problemas. O mais grave deles foi a ausência dos Estados Unidos: apesar de todo empenho de Wilson, os termos do tratado de paz concluído em Paris (conhecido como Tratado de Versalhes), que incluía o Pacto da Liga das Nações, não foram aceitos pelo Congresso estadunidense. Sem a mais nova potência econômica e militar do planeta, a capacidade política e operacional da Liga ficou fragilizada. Além disso, franceses e ingleses não estavam plenamente de acordo quanto ao papel da organização: a França defendia uma Liga com poder militar próprio, enquanto o Reino Unido apoiou o formato não militarizado que acabou prevalecendo.

Mas os problemas não foram apenas de organização ou dos propósitos da Liga das Nações. Os anos 1920 e 1930, na Europa, foram conturbados, como resultado da radicalização das posições políticas e da ascensão de regimes fascistas na Itália e na Alemanha.

A partir de uma vitória eleitoral em 1933, o Partido Nacional-Socialista, conhecido pela contração *Nazista*, levou Adolf Hitler (1889-1945) ao governo. De imediato, Hitler aplicou a plataforma nazista baseada no projeto de reorganização social, como o combate aos grupos sociais tidos como racial e ideologicamente inferiores e a recuperação econômica e militar da Alemanha. No plano internacional, isso implicava na conquista de territórios perdidos na Primeira Guerra e no rompimento com a Liga das Nações e com os tratados impostos à Alemanha em 1919. No plano interno, o nazismo pretendia eliminar os obstáculos (resistências políticas, minorias raciais e étnicas, doentes mentais, homossexuais) para a construção de uma nova e purificada sociedade: um novo *Reich* (império) que, para Hitler, duraria mil anos.

O governo nazista não demorou a encontrar afinidades com a Itália governada desde 1922 pelo Partido Fascista de Benito Mussolini (1883-1945). Em ambos os regimes estava presente o discurso racista, nacionalista, autoritário e de expansão militar. Nesse contexto, a Itália invadiu a Abissínia (atual Etiópia), em 1933. Os alemães reocuparam territórios a partir de 1935 e investiram abertamente na indústria

bélica. Antes disso, no extremo oriente, o Japão, futuro aliado do eixo Roma-Berlim, ocupou a Manchúria (no norte da China), em 1931. Fascistas e nazistas também intervieram na Espanha, auxiliando as tropas de Francisco Franco na luta contra o governo republicano e as experiências anarquistas e socialistas durante a Guerra Civil (1936-1939). A União Soviética, governada por Joseph Stalin (1878-1953), interessada em negociar com os nazistas e evitar indispor-se com alemães, franceses e ingleses, interveio na Guerra Civil espanhola não para apoiar as forças de esquerda, mas – surpreendendo a muitos socialistas – para contê-las.

Em todos os casos as invasões e intervenções violavam os princípios fundamentais da Liga das Nações. No entanto, a organização pouco fez para enfrentar essas situações. Sua inoperância deveu-se, em especial, à falta de interesse de França e Reino Unido, principais democracias europeias, em se indispor com os regimes totalitários (TAYLOR, 1991). Franceses e britânicos preferiram compactuar e fazer vistas grossas aos avanços de fascistas, nazistas e do império japonês a ver as experiências anarquistas e comunistas espalhando-se na Europa e na Ásia. Com os interesses particulares de França e Reino Unido sobrepondo-se aos compromissos internacionais representados pela Liga das Nações, a organização não pôde ensaiar sequer a pretensão de constituir um efetivo poder supranacional para gerenciar as relações internacionais.

Para Edward Carr (2001), a Liga fracassou porque os interesses dos Estados não poderiam ser substituídos pela **utopia de um governo mundial em nome da paz**. Mesmo assim, se a eclosão da Segunda Guerra Mundial soterrou a Liga das Nações, boa parte de seus pressupostos foi redimensionada na organização que a substituiu: a Organização das Nações Unidas (ONU). A proposta da ONU incorporou princípios cosmopolitas – os que Carr chamou de **utopistas** – mesclando-os a outros realistas. Nela, permaneceu a intenção de formar um grande fórum de nações para a solução pacífica de controvérsias e manutenção da paz mundial, mas sua estrutura e funcionamento expressaram as correlações de força presentes nas relações internacionais da época em que se formou.

## ONU: utopismo ou realidade?

Durante o transcurso da Segunda Guerra Mundial, os líderes das Potências Aliadas, o estadunidense Franklin D. Roosevelt (1882-1945), o britânico Winston Churchill (1874-1965) e o russo Josef Stalin se encontraram para discutir a futura organização do poder nas relações internacionais quando a guerra terminasse. Os principais encontros foram as chamadas conferências de Teerã, em 1943; de Yalta, em fevereiro de 1945; e de Potsdam, em julho/agosto de 1945, esta já depois da derrota alemã e com os Estados Unidos representados por Harry Truman (que assumiu a presidência após a morte de Roosevelt em abril daquele ano).

Os temas discutidos giraram em torno da condução da guerra (principalmente em Teerã) e da construção da futura ordem internacional após a derrota do Eixo. Isso incluía a definição de zonas de influência entre Estados Unidos, URSS e Reino Unido e o estabelecimento das fronteiras de países que foram ocupados pela Alemanha, principalmente na Europa central e no leste europeu. Um dos tópicos acordados na Conferência de Postam, por exemplo, foi a divisão da Alemanha e de sua capital, Berlim, entre os Aliados. Outra questão tratada foi a da reformulação da Liga das Nações, de modo a dar espaço a uma nova organização de caráter universal para tratar da paz, segurança e ordem internacionais. Já na Conferência de Yalta, foi acordado que uma conferência para discutir o tratado constitutivo da nova organização seria realizada em São Francisco (EUA). Seguindo essa orientação, cinquenta delegações diplomáticas se reuniram na cidade e, em 26 de junho de 1945, foi assinada a Carta de São Francisco, mais conhecida como Carta das Nações Unidas, que instituiu a **Organização das Nações Unidas (ONU)**.

A ONU manteve a estrutura básica da Liga das Nações, com um Secretariado (responsável pela administração geral da organização e pela sua representação política e diplomática), uma Assembleia (reunindo todos os Estados-membros) e um Conselho (reunindo as potências políticas, econômicas e militares). No entanto, a ONU inovou ao absorver organismos da antiga Liga e apresentar outros

O Brasil foi um dos países signatários e, na primeira sessão especial da Assembleia Geral da ONU, realizada em 1947, Oswaldo Aranha (1894-1960), que neste ano era chefe da delegação brasileira e que já havia ocupado o cargo de Ministro das Relações Exteriores na ditadura de Getúlio Vargas, fez o discurso de abertura, iniciando uma tradição, que se mantém até hoje, de o representante brasileiro fazer o primeiro pronunciamento em cada encontro anual da Assembleia Geral da ONU.

dois pilares ao lado de sua estrutura básica. Um deles é o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que foi formado junto com a própria organização, em 1945, e que reúne comitês para discutir questões de delito e justiça penal, drogas ilícitas, desenvolvimento sustentável, direito das mulheres, direito dos povos indígenas, desenvolvimento de ciência e tecnologia entre outras comissões, além de ser um espaço aberto à participação de todos os membros (e, hoje, também de ONGs), dedicado às discussões a respeito do desenvolvimento e bem-estar dos povos, e que se converteu, principalmente a partir dos anos 1960, em um fórum com ampla participação dos países do então **Terceiro Mundo**, hoje mais comumente chamados de **países em desenvolvimento**. O outro pilar absorvido foi a Corte Internacional de Justiça (CIJ), sediada em Haia (Holanda), que é o órgão judiciário da ONU destinado a julgar casos e controvérsias entre Estados-membros da organização ou problemas encaminhados pela Assembleia Geral, tendo como parâmetros os princípios da ONU, as convenções internacionais celebradas, jurisprudência e regras do direito costumeiro para emitir suas sentenças, decididas por quinze juízes de várias nacionalidades.

Essas são as cinco instâncias da ONU previstas na Carta de São Francisco: Secretariado, Assembleia, Conselho, ECOSOC e CIJ. Todavia, o chamado **Sistema ONU** é composto por outros organismos e agências, conhecidos como “organismos especializados”, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization* – FAO), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organismo Internacional da Energia Atômica (OIEA), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Marítima Internacional (OMI), entre outros.

A Assembleia Geral da ONU, assim como era a da Liga das Nações Unidas, foi pensada para ser o fórum onde todos os membros teriam o mesmo direito à voz e ao voto. O encontro ordinário da Assembleia Geral ocorre anualmente e conta com a participação de todos os Estados-membros, podendo ocorrer também reuniões



Este termo surgiu com a “Teoria dos Mundos”, que veremos mais adiante.

**Saiba mais****Carta de São Francisco**

Mais conhecida por *Carta das Nações Unidas*, este documento instituiu a ONU e nele se estabelece um Conselho de Segurança (CS) com responsabilidade central pelas questões referentes à paz e segurança internacionais. Diferente do Conselho da Liga, no CS alguns membros foram definidos como **permanentes**, enquanto outros **rotativos**. Os membros permanentes foram os vencedores da Segunda Guerra (Estados Unidos, Reino Unido, França e União Soviética) mais a China, representando o extremo oriente. Os rotativos, sempre em número de dez, são eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos. O principal atributo que distingue os membros permanentes dos demais é o que ficou conhecido como **poder de veto**: toda decisão tomada pelo Conselho de Segurança tem que ser consensual entre os membros permanentes para que seja aprovada. Então, na prática, qualquer tema pode ser vetado se um dos membros permanentes se opuser a ele. As decisões do CS são chamadas de **resoluções**, e diferentemente das recomendações da Assembleia Geral, tem caráter obrigatório, ou seja, devem ser seguidas (cumpridas) pelos Estados-membros. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

extraordinárias; neste caso elas devem ser convocadas pelo Conselho de Segurança. A Carta de São Francisco, autoriza que a Assembleia Geral discuta sobre todos os temas pertinentes à ONU, incluindo os referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais. No entanto, as conclusões de debates e votações produzem apenas **recomendações** que não obrigam os Estados-membros a obedecê-las. Cabe, ainda, à Assembleia Geral votar o orçamento da ONU e eleger cinco novos membros rotativos do Conselho de Segurança por ano.

Com sede em Nova Iorque, e subsedes em Genebra (Suíça) e Viena (Áustria), a ONU manteve o princípio geral da Liga das Nações de ser um espaço permanente para que os Estados pudessem negociar, garantindo “a paz e segurança internacionais”.

*No entanto, ao concentrar as decisões sobre o tema da paz e segurança no CS, as mais importantes questões políticas, diplomáticas e militares ficaram nas mãos dos vencedores da Segunda Guerra Mundial. Mas que “paz” e que “segurança internacional” seriam essas?*

Ainda na época da Liga das Nações, a guerra foi **criminalizada**, ou seja, o Estado que entrasse em guerra em nome de seu interesse nacional seria considerado criminoso e poderia ser julgado, condenado e punido pelos Estados-membros da Liga. O que foi registrado no Pacto Briand-Kellogg de 1928 e redimensionado na Carta da ONU, na qual se previu represálias aos “atos de agressão” e de “ruptura da

paz”, como pode ser observado em seu Capítulo VII intitulado: Ações em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão.

É importante notar que não foi todo e qualquer tipo de guerra que se tornou ilegal. Apenas a **guerra de agressão** foi proibida, ou seja, a **guerra como instrumento da política** como dizia Clausewitz. Permaneciam legais duas outras formas de guerra: a guerra de **legítima defesa\***, e a guerra de segurança coletiva.

Segundo Herz e Hoffmann (2004, p. 83),

O sistema [de segurança coletiva] é baseado na idéia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados nacionais para evitar, ou até suprimir, a agressão de um Estado contra outro. Ao engendrar uma ameaça crível de que uma reação coletiva, através de boicotes, de pressões econômicas e de intervenção militar seria produzida em qualquer hipótese de agressão, o sistema deveria deter os atores dispostos a iniciar uma empreitada militar.

A combinação entre **recusa à guerra de agressão e confiança no auxílio dos demais Estados** seria condição suficiente para manter a “paz e a segurança internacionais”. Como já vimos, os realistas não concordam com essa premissa liberal: consideram que somente conservando exércitos e o direito de recorrer à guerra é que o Estado manteria sua soberania intacta.

*Então, se o princípio da segurança coletiva estava na base da ONU, poderíamos concluir que as premissas liberais predominaram na sua formação?*



**Saiba mais**

**Pacto Briand-Kellogg**

Esse pacto foi apresentado em agosto de 1928 pelos ministros das relações exteriores da França, Aristide Briand, e dos EUA, Frank Kellogg, o qual posteriormente foi assinado por quarenta e nove países. Tal pacto determinava a renúncia da guerra como instrumento da política internacional, o que abriu espaço para a criminalização da guerra nas relações internacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

\*Legítima defesa – é o direito que um país tem de se defender respondendo a um ataque militar de outro Estado. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

A resposta não é tão simples. Na ONU, o simbolismo da Assembleia Geral como “parlamento universal” é confrontado pela existência do Conselho de Segurança, uma espécie de **diretoria** composta pelos Estados mais poderosos. Assim, um projeto de inspiração liberal foi combinado com premissas da organização do sistema internacional westfaliano, como estudamos na Unidade 1. Ou seja, uma combinação entre elementos defendidos pelo liberalismo e pelo realismo (RODRIGUES; ROMÃO, 2011).

Pode parecer inconciliável essa articulação, mas ao olhar mais de perto veremos que não. A criação da ONU consolida o surgimento de uma nova modalidade de “ator internacional” além dos Estados: as organizações internacionais. A ONU não foi a primeira organização internacional estabelecida, tampouco a Liga das Nações. Ambas foram, no entanto, as primeiras de caráter universal, ou seja, aquelas que não só por pretenderam reunir todos os Estados do planeta, como também tiveram o objetivo de cobrir o conjunto das questões internacionais consideradas como problemas comuns que não poderiam ser enfrentados sozinhos pelos países. Para tanto, a ONU incorporou organizações internacionais criadas antes dela – como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1919, e a já mencionada União Postal Universal, do século XIX – e produziu outras, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Marítima Internacional (OMI), ambas de 1948.

Se de um lado, as organizações e as novas normas produzidas para regular as relações internacionais limitam, pelo menos em tese,

a ação dos Estados, de outro lado é importante notar que a Carta da ONU (BRASIL, 1945) não prevê nada próximo ao “fim da soberania dos Estados” ou o surgimento do “governo mundial”. Ao contrário, ela estabelece que “a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus Membros” (Artigo 2º, § 1º), ou seja, do ponto de vista jurídico todos os Estados são soberanos e iguais (em direitos e deveres). A soberania segue como valor fundamental e o modelo do Estado-nação se fortalece e se espalha pelo planeta com o processo de descolonização.



### Saiba mais

#### Descolonização

Uma das principais iniciativas da ONU no seu início foi a defesa dos processos de independência das colônias que europeus ainda mantinham na África, Ásia e Oceania. A intenção era que a organização pudesse mediar tais processos para que fossem pacíficos. No entanto, do final dos anos 1940 até meados dos anos 1970, foram muitas as violências e as guerras coloniais travadas entre europeus e movimentos de libertação. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Como estudamos na **Unidade 1**, **soberania** é um conceito jurídico construído historicamente, nos embates de forças e interesses de grupos políticos e sociais. Não é, portanto, um conceito eterno ou invariável. Assim, antes de falar em “abalo da soberania”, é imprescindível pensar como aconteceu uma **transformação** no conceito de soberania e sua adaptação ao **mundo** que emergia da Segunda Guerra Mundial.

### Um Novo Sistema, Uma Nova Segurança Internacional

A Europa ocidental, destruída pela guerra, deixou de ser a protagonista na política internacional. Dos Aliados vitoriosos em 1945, Estados Unidos e União Soviética despontaram como as novas potências mundiais. De um lado, os estadunidenses firmavam-se como os líderes políticos, econômicos e militares dos Estados capitalistas. De outro lado, um bloco de Estados sob a influência direta dos soviéticos se formou, inicialmente só com os países do Leste europeu, englobando posteriormente a China (com a vitória de Mao Tsé-Tung, em 1949) e outros Estados na África e Ásia e Américas. Dois modelos político-econômicos passaram a mobilizar as relações internacionais: o capitalismo liberal *versus* o socialismo de planejamento central da economia.

A tensão entre esses dois modelos e entre as **superpotências**, EUA e URSS, foi o fator mais importante para a configuração das relações de poder no período da chamada Guerra Fria. A “guerra” entre soviéticos e estadunidenses teria sido “fria” porque eles nunca se enfrentaram diretamente. Segundo Raymond Aron (1985), EUA e URSS nunca entraram em guerra diretamente porque ambos possuíam armas nucleares que tornavam concreta a possibilidade de **aniquilamento mútuo**. Por isso, as superpotências teriam optado por lutar indiretamente, enviando tropas para combater nos quatro continentes e apoiando diplomática, financeira e militarmente países do Primeiro, do Segundo e do Terceiro Mundos, desta forma compreendidos pela Teoria dos Mundos, formulada durante a Guerra Fria, no Ocidente,

e através da qual convencionou-se dividir em grupos os países a partir dos seguintes critérios: países capitalistas desenvolvidos eram denominados Primeiro Mundo; já os países socialistas industrializados (como a China, Romênia e a URSS) eram chamados de Segundo Mundo; enquanto os países capitalistas e socialistas classificados como **subdesenvolvidos** (exportadores de matérias-primas ou com indústrias incipientes) pertenciam ao Terceiro Mundo.

A Guerra Fria, no entanto, não começou automaticamente com o final da Segunda Guerra Mundial. O provável antagonismo entre os modelos político-econômico e ideológico representados pelos Estados Unidos e pela União Soviética foi se consolidando nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Um dos marcos iniciais da oposição Leste-Oeste foi o discurso que Churchill, já então ex-primeiro ministro do Reino Unido, proferiu no Westminster College, na cidade de Fulton (EUA), em 1946, no qual afirmou que uma “cortina de ferro” (*iron curtain*) se erguia no leste da Europa, anunciando a divisão do mundo em dois grandes blocos, um das democracias liberais e outro sob controle do socialismo soviético. Um ano depois, em março de 1947, o presidente Harry Truman, em discurso no Congresso estadunidense, foi explícito ao declarar que seria preciso tomar providências para evitar que o socialismo se espalhasse pelo mundo.

A premissa básica da chamada Doutrina Truman foi aprofundada no artigo *The sources of Sovietic conduct* (As bases da conduta soviética) publicado na revista *Foreign Affairs*, nesse mesmo ano de 1947, pelo diplomata estadunidense George Kennan. Sob o pseudônimo de “Sr. X.”, Kennan desenvolveu o argumento de que o socialismo soviético era inconciliável com a democracia liberal e capitalista e que a força ideológica representada pelo discurso comunista representava uma ameaça real pelo seu poder de penetração e disseminação pelo globo. Nesse sentido, seria preciso criar mecanismos políticos, econômicos, culturais e militares que funcionassem como **diques de contenção**, evitando que isso acontecesse. Essa reflexão, somada ao discurso de Truman, produziu uma diretriz de política externa para os Estados Unidos que ficou conhecida como Doutrina da Contenção, marcando o discurso diplomático-militar estadunidense nos anos da Guerra Fria (GADDIS, 2006).

A oposição Leste-Oeste foi se adensando no final da década de 1940, com a formação das alianças militares de capitalistas (Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN, em 1949) e socialistas (Pacto de Varsóvia, em 1955), com a produção da primeira bomba atômica pelos soviéticos (1949) e com a negativa da URSS em participar dos planos para a reconstrução da Europa, em especial do Plano Marshall.

Apesar de a soberania continuar valorizada formalmente como o principal atributo do Estado, entre as décadas de 1950 e 1980 proliferaram as intervenções e ocupações militares, o apoio a guerrilhas de esquerda e direita, o suporte a golpes e regimes ditatoriais mantidos **em nome da democracia** ou do **socialismo**. O direito internacional e as organizações internacionais produzidos pela decisão e força dos Estados vitoriosos na Segunda Guerra Mundial pretenderam construir uma moldura jurídica e operacional que favorecesse a gestão desse novo mundo dividido politicamente em dois e com questões que se tornavam planetárias.

*Assim, se a soberania foi abalada **na prática** pelos jogos de poder da Guerra Fria, do ponto de vista jurídico-político ela foi **redimensionada** com as normas e instituições internacionais. O que significou isso?*

O mundo que despontou da Segunda Guerra trouxe consigo inúmeras mudanças. Os meios de transporte e de telecomunicações foram revolucionados, a informática passou a ser usada por governos e empresas na gestão de seus negócios, os fluxos de capital se intensificaram e o capitalismo entrou numa dinâmica nunca antes vista que, anos depois, foi denominada como **globalização**. Por ora, é preciso reter

### Saiba mais

#### Plano Marshall

Em 1947, o então Secretário de Estado (equivalente ao Ministro das Relações Exteriores) dos EUA, general George Marshall elaborou um programa de investimentos direcionado à reconstrução da Europa que aportou no continente, entre 1948 e 1951, cerca de 12 bilhões de dólares. O objetivo do plano era ajudar na recuperação da economia europeia, de modo a fortalecer o capitalismo liberal, evitando o possível fortalecimento do discurso socialista soviético. Stalin não permitiu que nenhum dos Estados do leste europeu sob influência soviética aderisse ao Plano, apesar do convite direcionado a todos, inclusive à URSS. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Voltaremos a essa questão na **Unidade 4**.

que o exercício do poder nas relações internacionais se modificou com rapidez após a Segunda Guerra porque a realidade dos fluxos de informações, produtos e pessoas se alterou significativamente. A organização de tais fluxos passou a desafiar os poderes políticos com a seguinte questão: Como governar essa nova realidade?

Um exemplo interessante das respostas que começaram a ser dadas está nos campos econômico, financeiro e comercial, quando ainda em 1944, os países capitalistas reuniram-se em Bretton Woods, nos Estados Unidos, para planejar a organização da economia no pós-guerra. Dos acordos celebrados, destacaram-se a criação de duas instituições: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – depois renomeado Banco Mundial –, e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo Seitenfus (1997, p. 146), o Banco Mundial “[...] foi criado exclusivamente para auxiliar financeiramente os Estados membros”; enquanto o FMI visava

[...] auxiliar, temporariamente, os países membros a eliminar ou reduzir desequilíbrios de sua balança de pagamentos e propiciar uma cooperação monetária internacional, com o escopo de fornecer estabilidade ao sistema monetário, condição indispensável ao comércio internacional. (SEITENFUS, 1997, p. 148).

O Banco Mundial e o FMI, complementando-se, foram pensados para proteger o capitalismo em duas de suas esferas: a **produtiva** e a **financeira**. Como o capitalismo passava a se realizar globalmente – ultrapassando as fronteiras estatais –, zelar pela saúde desse sistema econômico exigia a formação de organizações e compromissos também globais. O mesmo era exigido para o **comércio internacional**. Para que os mercados se ampliassem, os Estados capitalistas centrais defendiam que os países, também capitalistas, diminuíssem suas barreiras comerciais e liberalizassem suas economias. Com a intenção de fomentar a liberdade comercial e harmonizar políticas aduaneiras daqueles países foi celebrado, em 1947, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, mais conhecido pela sigla em inglês GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

A pretensão naquele momento era de criar uma instituição multilateral – a Organização Internacional do Comércio – que comporia um trio com o FMI e o BIRD. Dificuldades políticas e diplomáticas engavetaram o projeto, que só foi acionado novamente após um processo de negociação do GATT, conhecido como Rodada do Uruguai, que recomendou a formação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994. A OMC, hoje, é a instituição que concentra, para a regulação e crescente liberalização do comércio mundial, funções **normativas** (produzir acordos) e de **arbitragem** (fórum de negociação e tribunal para julgar controvérsias).

A ONU deixou aberta a possibilidade de que outras organizações regionais – políticas (como a Organização dos Estados Americanos, de 1947) ou militares (como a OTAN, citada anteriormente) – fossem constituídas desde que respeitassem as premissas da Carta de São Francisco. Aproveitando a brecha para a criação de organizações regionais, foi instituído, em 1959, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com sede em Washington. O BID é uma instituição autônoma, não vinculada à ONU – como o BIRD e o FMI –, mas tem em comum com o Banco Mundial a diretriz geral de investir em projetos de desenvolvimento nas Américas, sendo composto por países-acionistas que aportam capital e têm poder de voto segundo as quotas que contribuem. A permissão da ONU para acordos regionais deixou espaço, também, para a formação de blocos econômicos e políticos, como veremos logo em seguida.

O que é importante destacar agora é que se a formação de tais organizações e normas internacionais colocou limites à soberania absoluta dos Estados não foi em **prejuízo** deles próprios. Lembre-se que são os Estados os autores das organizações e do direito internacional. Talvez, desse aparente paradoxo possa despontar um **novo sistema de segurança** para os Estados. Estudamos na **Unidade 1** que o chamado sistema westfaliano funcionou como um mecanismo de segurança para garantir (pelo equilíbrio de poder e pelas redes de negociação diplomática) a **sobrevivência** e possível **expansão** de cada Estado num sistema sem autoridade superior. Isso aconteceu a partir do século XVI. O mundo do pós-Segunda Guerra Mundial começou a experimentar outra dinâmica: a dos temas, questões e acontecimentos

que vão além do Estado. Ou, mais precisamente, acontecimentos que **atravessam** os Estados e configuram novos planos **transnacionais** na esfera econômica, das comunicações ou no campo das ideias.

*A **dimensão transnacional** não negou o sistema de Estados, mas colocou um desafio a eles: como exercer o poder político num mundo com tais forças sem amarras nacionais? Como governar populações crescentes e em trânsito e fluxos comerciais, financeiros e de informação? Como o Estado poderia subsistir como poder político? O estudo das organizações multilaterais e dos acordos de integração regional articulados na segunda metade do século XX pode dar pistas para compreender como as relações de poder se reconfiguram na política internacional contemporânea.*

## Uma História Política dos Processos de Integração Regional

Vamos agora aprofundar nossos conhecimentos sobre como foi a experiência e a História Política dos continentes europeu e americano.

### A Experiência Europeia

Em pronunciamento logo após o final da Segunda Guerra, em 1946, Winston Churchill defendeu a criação dos “Estados Unidos da Europa” como fórmula para evitar outra guerra no continente. A visão da Europa como uma unidade que superava as divisões nacionais era antiga, no entanto, a fala de Churchill veio em um momento bastante preciso: o da Europa que, destruída pela guerra, perdeu a hegemonia na política internacional e ficou no centro das disputas entre Estados Unidos e URSS.

Para os Estados Unidos, a reconstrução da Europa era vital para a consolidação do seu poderio diplomático-militar, para a contenção do socialismo soviético e para o desenvolvimento do capitalismo. Nesse contexto, a recuperação econômica na Europa ocidental devolveria ao mercado mundial um polo dinâmico do capitalismo ao mesmo tempo em que com a construção do *welfare state* esperava-se enfraquecer a força dos discursos socialistas entre os trabalhadores. As questões políticas e econômicas estavam, assim, diretamente vinculadas.

Os Estados Unidos pressionaram para que novas formas de aproximação política e econômica fossem construídas no Velho Mundo. Seguindo essa orientação, o governo da França propôs, em 1950, a criação de uma organização dedicada ao planejamento da exploração do carvão e produção do aço que envolvesse, além dela, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Bélgica, Luxemburgo e Holanda, a chamada “Europa dos 6”. A proposta foi duplamente significativa: em primeiro lugar, partia da França um convite à sua inimiga histórica, a Alemanha; em segundo lugar, apostava na escolha de um tema central para o desenvolvimento econômico (a siderurgia), procurando articular mercados e interesses (ARNAUD, 1996).

A ideia avançou e, em 1951, formou-se a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), reunindo os países citados anteriormente (França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda). Estabeleceu-se um Conselho com sede em Luxemburgo, para coordenar de forma **integrada e supranacional** a economia do carvão e do aço que antes era gerida separadamente por cada país. Discutiu-se, na mesma época, a formação de uma Comunidade Europeia de Defesa, para coordenar a política militar na Europa capitalista. No entanto, a questão militar ainda era vista como um tema exclusivo de cada Estado, e o projeto foi adiado (LESSA, 2003).

Com a CECA, colocou-se em prática um projeto de **integração gradual**, que partiria não de grandes temas políticos ou diplomático-militares, mas de questões econômicas comuns com a expectativa de que se avançasse paulatinamente até níveis mais amplos de cooperação regional. Segundo Casella (1996, p. 34), os estágios de integração são:

[...] a *zona de livre comércio*, como forma menos complexa de integração, pressupõe a eliminação de tarifas e barreiras não tarifárias, sejam estas técnicas, fito-sanitárias, quantitativas, ou de qualquer natureza, que acarretem restrições ao comércio entre os Estados integrantes;

[...] a *união aduaneira* agrega ao modelo anterior a instituição de tarifa externa comum e regime geral de origem, aplicáveis em toda a união alfandegária, em relação a importações procedentes de terceiros Estados;

[...] o *mercado comum* adiciona [...] a supressão de barreiras à livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais entre os Estados-membros, bem como exige grau mínimo de coordenação e harmonização de políticas econômicas comuns, em setores vitais da economia integrada;

[...] a partir do mercado comum, surge a possibilidade de evolução subsequente rumo [ao] [...] *mercado único*, podendo chegar a uma *união econômica*, onde além da supressão de barreiras seja institucionalizada a unidade e organicidade do mercado abrangido por esse território, podendo alcançar os patamares de *união monetária*, ou mesmo o grau maior ou menor de *união política*.

Mesmo que a união política apareça no modelo como a última fase de um processo, é preciso ter em mente que os interesses políticos e econômicos estavam conectados desde o início no projeto de integração europeu. Assim, procurando ampliar a gestão comum de temas-chave, a “Europa dos 6” celebrou, em 1957, o Tratado de Roma que instituiu duas organizações: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) – uma **união aduaneira\*** que deveria caminhar para um futuro **mercado comum** – e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EUROTOM), para coordenar a produção de energia a partir da fissão nuclear (questão estratégica tanto civil quanto militar).

A CEE foi estruturada com um Conselho de Ministros dos Estados-membros como órgão executivo e legislativo. As questões discutidas pelo Conselho ficaram a cargo de uma Comissão Europeia formada por comissários indicados pelos países e que deveria responder

\*União aduaneira – área de livre-comércio em que os países membros incluem a adoção de uma tarifa externa comum perante terceiros países e a adoção de tarifas muito baixas ou nulas entre os países membros. Fonte: Lacombe (2009).

a uma Assembleia Parlamentar Europeia. Além disso, um Tribunal de Justiça foi estabelecido para julgar e arbitrar sobre as questões comunitárias. Despontava o conceito de **direito comunitário** para tratar do conjunto de regras produzido para regulamentar os temas comuns aos Estados em processo de integração (CASELLA, 1996).

O Reino Unido, de início, resistiu ao projeto da CEE, temendo abalos à sua soberania, ou seja, perda de autonomia para decidir sobre seu comércio (regras, tarifas etc.). No entanto, os britânicos acabaram aderindo ao bloco no início dos anos 1970, época em que a CEE começou a se expandir, **incorporando outros Estados**, até chegar a 12 membros em meados dos anos 1980.

Em 1985, os seis Estados originais firmaram o Acordo Schengen que estabeleceu a supressão das barreiras à livre circulação de cidadãos dos Estados-membros no espaço comunitário. No entanto, a facilidade de trânsito aos **cidadãos comunitários** foi acompanhada de maiores restrições, xenofobia e perseguições aos imigrantes (os chamados *extracomunitários*); o que fez com que se passasse a usar a expressão **fortaleza europeia** para tratar da Europa integrada (ARNAUD, 1996).

Esse processo se aprofundou com o Tratado de Maastricht, de 1992, que converteu a CEE em União Europeia (UE). Uma das medidas acordadas foi a decisão em adotar uma moeda única emitida por um Banco Central europeu – o euro (€) – que passou a circular em 2002 (mesmo sem a adesão de todos os membros, como o Reino Unido e a Dinamarca). O **bloco** iniciou, também, uma política de crescimento em direção à Europa central e oriental, antiga zona de influência da União Soviética.

Para Menezes e Penna Filho (2006, p. 34), a União Europeia avançou para além da integração econômico-comercial ao introduzir dois novos campos: “[...] por um lado, a política externa e de segurança e, por outro, os assuntos internos, como a política de migração e de asilo, a polícia e a justiça”. Como estudamos na **Unidade 1**, o controle sobre a justiça, a polícia e o trânsito de pessoas é o atributo central da soberania moderna no plano interno; enquanto, no plano internacional, ela se afirma pela não obediência a qualquer autoridade exterior (o que implica numa política diplomático-militar própria). Quando os Estados reunidos na União Europeia decidiram construir modos conjuntos de

Em 1973, a CEE aceitou o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda; em 1981, a Grécia; e em 1986, Espanha e Portugal.



Em 1995 aderiram ao bloco Áustria, Finlândia e Suécia; em 2004, República Checa, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polônia; em 2007, Bulgária e Romênia.



lidar com esses dois campos, uma nova questão se colocou para a discussão da soberania no mundo de hoje. Para Seitenfus (1997, p. 228), o processo de integração europeu foi marcado desde o início por um debate entre os defensores de

[...] um verdadeiro Estado supranacional na Europa, com unificação das economias, de um governo e parlamento únicos, além de um sistema de defesa integrado [e] os federalistas [...] [que] defendem a manutenção de uma ampla autonomia aos Estados com o funcionamento de órgãos federais.

O choque entre as tendências que apontam a formação dos “Estados Unidos da Europa” anunciados por Churchill ou para apenas o aprofundamento do modelo de cooperação, faz da integração europeia uma experiência que não se encontra mais no campo das relações interestatais clássicas, tampouco se configura como um novo *megaestado*. Ulrich Beck (1999), no entanto, vê na União Europeia o despontar de uma nova forma de organização política derivada de uma transformação no conceito de soberania. Para o sociólogo alemão, os Estados foram obrigados a produzir instituições e regras internacionais que limitam sua soberania tradicional para, paradoxalmente, preservarem sua soberania. Isso acontece porque a maioria dos temas que hoje colocam problemas de governo aos Estados (controle das populações, combate aos crimes, condução de guerras, preservação ambiental, fluxos financeiros e comerciais) não são mais problemas **nacionais**, mas **transnacionais**. Então, para poder minimamente influenciar esses acontecimentos, os Estados optariam por cooperar, criando instituições e normas comuns. Segundo Beck (1999, p. 232), a “[...] razão pela qual os Estados devem se associar pode ser respondida como egoísmo estatal: porque apenas deste modo eles poderão renovar sua soberania nos contextos de uma sociedade mundial e do mercado mundial”.

Esses novos Estados, dispostos a se associar para enfrentar a política e economia **planetarizadas** são chamados por Beck (1999, p. 231-232) de “Estados transnacionais”, que se “[...] reúnem como resposta à globalização e com esta condição mantém a soberania regional

e a identidade extra-nacional”. Desse modo, a União Europeia seria o primeiro laboratório em que Estados que se converteram em **Estados transnacionais** teriam decidido produzir um espaço político-jurídico e diplomático-militar de novo tipo que não é um novo **Estado unitário**, nem uma mera **aliança de Estados** completamente independentes.

Os Estados não deixam de existir, nem a centralização do poder político. Alguns temas, no entanto, passam a ser tratados conjuntamente, num outro nível de poder centralizado (agora **supranacional**) constituído por vontade de cada Estado-membro. Lembrando da distinção que fizemos na **Unidade 2** entre *politics* e *policy*, o projeto europeu combina dois níveis de centralização na elaboração de *policies*: a antiga centralização no Estado e a nova centralização supranacional nas agências e órgãos comunitários.

É importante destacar que se o Estado westfaliano passa por um processo de mudança a partir da segunda metade do século XX, isso não significa o **fim do Estado**. O próprio Ulrich Beck (1999, p. 192), entusiasta da experiência europeia, afirma que “[...] o modelo do Estado transnacional nega o Estado *nacional*, mas afirma o (conceito de) Estado.” A política no século XXI, portanto, não está livre do Estado; apenas o conceito jurídico-político da soberania e a prática do poder político centralizado se adaptam para seguir existindo. Trata-se de uma tendência indicada na Europa, mas que também se pode acompanhar em modulações de integração que têm o europeu como modelo. Para conhecer algo dessa tendência fora da Europa, estudemos como aquele processo – associado às pretensões político-econômicas estadunidenses – inspirou iniciativas de integração nas Américas.

### Processos de Integração nas Américas

A ideia de um continente americano unido, política e economicamente, remonta à época das lutas pela independência no século XIX. O exemplo mais ambicioso, e de maior repercussão histórica, foi o de Simón Bolívar (1783-1830) que defendeu a formação de uma confederação americana de Estados independentes que pudesse coordenar políticas estratégicas e econômicas, evitando qualquer tentativa de reconquista colonial por parte dos europeus. Em 1889,

\*CEPAL – é um órgão da ONU criado em 1948 para pensar políticas de desenvolvimento para a América Latina, e que reuniu Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, México, Paraguai, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. Sua formação esteve vinculada à tese do incentivo à indústria latino-americana pela substituição de importações de produtos vindos do Primeiro Mundo. Seus principais teóricos nessa época foram economistas como o argentino Raúl Prebisch (1901-1986) e o brasileiro Celso Furtado (1920-2004). Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

O convite a Cuba foi significativo porque o país socialista não fazia parte da Organização dos Estados Americanos, desde 1962, quando foi expulso por pressão dos Estados Unidos.

os Estados Unidos – que já eram a maior potência econômica e militar do continente – convocaram uma conferência panamericana para discutir, dentre outros temas, a formação de uma **união aduaneira** que abarcasse todo o continente americano.

*A iniciativa estadunidense não foi aceita, mas não deixou de ser um objetivo que os EUA rerepresentariam outras vezes, como veremos a seguir.*

Os projetos de integração no continente americano tomaram impulso depois da Segunda Guerra Mundial. O mais importante foi o da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, sob inspiração da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL\*). A ALALC pretendia se converter até 1980 em um **mercado comum**. No entanto, quando o prazo chegou, pouco se havia avançado para contornar dificuldades jurídicas e interesses comerciais dos países envolvidos.

Na tentativa de reformular o projeto da ALALC, em 1980, seus membros a transformaram na Associação Latino-americana de Integração (ALADI). Com a ALADI pretendeu-se perseguir o mesmo objetivo de mercado comum entre seus membros, mas respeitando as diferenças de desenvolvimento de cada um. Assim, foram estabelecidos acordos de preferências comerciais que visaram favorecer os Estados de economia mais frágil. Do ponto de vista institucional, a ALADI foi mais ambiciosa que a ALALC, contando com um aparato burocrático estabelecido na sede, em Montevidéu, que incluiu um Conselho de Ministros, como órgão executivo, um Comitê como espaço de negociação e uma Secretaria Geral (CASSELLA, 1996). A ALADI ainda existe e é composta pelos onze membros originais da ALALC (Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, México, Paraguai, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia), mais **Cuba**.

A insatisfação de membros do sistema ALALC/ALADI fez com que, em 1969, Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Venezuela criassem a Comunidade Andina de Nações (CAN). É interessante notar que,

apesar do descontentamento com a ALALC, os objetivos da CAN continuavam basicamente os mesmos: formar um mercado comum entre os participantes (MENEZES; PENNA FILHO, 2006). No plano institucional, a CAN instituiu, em 1979, o Tribunal Andino que inspirado no modelo da Comunidade Econômica Europeia pretendeu ser uma instância supranacional para julgar e regular as questões referentes ao processo de integração (SEITENFUS, 1997).

Na América Central e Caribe há dois processos de integração em curso: o Mercado Comum Centro-americano, formado em 1960, e a Comunidade do Caribe (CARICOM), de 1973.

Sugestões de leituras e consultas sobre os demais processos você encontrará ao final desta Unidade na seção *Complementando*.

*Vamos agora focar nosso estudo em processos de maior repercussão econômica e política: o North America Free Trade Agreement/Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).*

## Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA)

A intenção estadunidense de produzir a liberalização comercial em todo continente americano, esboçada desde o final do século XIX, voltou à pauta nos anos 1990. O momento era propício a esse retorno: o fim da Guerra Fria e da União Soviética havia enfraquecido os projetos socialistas na América Latina e Caribe, o que possibilitou aos EUA retirar o apoio às ditaduras de direita patrocinadas por eles desde os anos 1960. Assim, a partir da segunda metade dos anos 1980, novas democracias começavam a ser incentivadas, adotando propostas de liberalização da economia. Nesse ambiente, o discurso da integração regional se articulou com o da liberalização comercial como nova **fórmula** indicada para o desenvolvimento dos países no continente.

Com esse objetivo, em 1994, os Estados Unidos e o Canadá incluíram o México no acordo de livre comércio que já haviam estabelecido em 1988, formando o NAFTA. O acordo reuniu os três

Voltaremos a estudar este ponto na **Unidade 4**.



países com a meta de ser uma zona de livre comércio, ou seja, não trazia pretensões político-institucionais supranacionais, nem a intenção de liberar a circulação de pessoas. Por isso, ao mesmo tempo em que se implantou maior liberdade para produtos, serviços e capitais, foram intensificados o controle da fronteira entre México e EUA e a perseguição estadunidense a imigrantes hispânicos ilegais. A implantação do NAFTA gerou reações como a do **movimento zapatista**.

### Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

As resistências de diversas perspectivas políticas cresceram no continente na medida em que a proposta de liberalização comercial avançou para além do NAFTA. Isso aconteceu quando o governo de Bill Clinton, presidente dos EUA entre 1993 e 2001, propôs, na 1ª Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro 1994, a formação da ALCA. O projeto da ALCA visou construir uma zona de livre comércio em todo o continente americano (excluindo Cuba). Diferente de propostas como as da ALALC/ALADI – e à semelhança do NAFTA – a proposta da ALCA não pretendeu desenvolver instituições e regras supranacionais. O documento da Cúpula foi aceito pelos Estados americanos e as negociações para a formação da ALCA começaram impulsionadas pela disseminação de governos pró-estadunidenses e da tendência neoliberal no continente. No entanto, as reações contrárias foram muitas, indo de movimentos sociais indígenas e de esquerda até partidos políticos nacionalistas, sindicatos e empresários preocupados com prejuízos diante da ameaça de uma invasão de produtos estadunidenses.

As negociações para formar a ALCA se mostraram complicadas: os países economicamente mais fortes na América Latina, com destaque para o Brasil, defenderam o tema da agroindústria e da liberalização de mercados nos quais as empresas brasileiras são competitivas, gerando reações protecionistas nos Estados Unidos. Em 2005, diante dos impasses, o projeto da ALCA foi praticamente paralisado: “[...] as questões agrícolas, de serviço e propriedade intelectual emperraram uma vez mais os trabalhos dessa tentativa de integração econômica” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 126). Os Estados Unidos, então, decidiram contornar o problema negociando tratados bilaterais de

livre comércio com países da América Central e da América do Sul. Pouco antes do anúncio da ALCA, outro bloco começou a se formar no continente, com pretensões políticas e econômicas mais próximas do modelo europeu: o MERCOSUL.

### **Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)**

O MERCOSUL foi formalmente estabelecido pelo Tratado de Assunção, de 1991, celebrado por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. No entanto, sua negociação remonta à aproximação política entre brasileiros e argentinos que se seguiu ao final das ditaduras militares de Brasil (de 1964 a 1985) e Argentina (de 1976 a 1983). Os passos iniciais da aproximação desses dois países incluíram declarações de amizade e harmonização de posturas diplomáticas a fim de superar as tensões históricas entre eles, abrindo espaço para parcerias econômicas e políticas. Guardadas as proporções, brasileiros e argentinos se espelhavam no processo europeu, iniciado – como já vimos – com a aliança política e econômica entre franceses e alemães. Essas declarações formais foram seguidas por incipientes e limitadas negociações sobre questões comerciais.

No início dos anos 1990, os governos de Carlos Menem (1989-1999) e de Fernando Collor de Mello (1990-1992) decidiram avançar na formação de um mercado comum entre os dois países. Esses presidentes coincidiam na adesão ao discurso neoliberal que pregava a necessidade de modernizar as economias nacionais por meio da liberalização comercial, da estabilização monetária e da privatização de empresas estatais. Então, enfatizaram convite já feito ao Uruguai e agregaram o Paraguai às negociações.

O Tratado de 1991 anunciava já para 1994 a consolidação do mercado comum. Previa, também, uma estrutura burocrática próxima à da ALADI e da CEE, com 3 órgãos complementares:

- ▶ um Conselho do Mercado Comum (órgão político, formado pelos ministros de Relações Exteriores e Economia dos países-membros);
- ▶ o Grupo Mercado Comum (órgão executivo coordenado pelos ministros de Relações Exteriores e destinado a aplicar o decidido pelo Conselho); e

- uma Secretaria Administrativa, sediada em Montevidéu.

No entanto, as discussões que se caminhavam rapidamente nos gabinetes encontraram dificuldades quando temas específicos começaram a ser debatidos. Setores econômicos como a indústria automotiva, de alimentos e a agroindústria apresentaram interesses conflitantes e discordâncias sobre itens como a padronização de leis sanitárias e o estabelecimento de uma tarifa externa comum para o bloco. As pressões de grupos políticos, sociais e econômicos favoráveis e contrários ao MERCOSUL, as crises internacionais (México/1995, Ásia/1997, Rússia/1998) e as diferenças de política comercial e monetária entre Brasil e Argentina tornaram difícil a prática da integração no Cone Sul, ao longo dos anos 1990.

A pretensão inicial foi substituída pela meta de formar uma união aduaneira, superando as divergências para, no médio prazo, chegar efetivamente a um mercado comum. Armou-se, então, um debate sobre o futuro do bloco entre os que defendiam a construção de instituições supranacionais (um Tribunal permanente e um Parlamento comunitário) e os que apostavam apenas no aprofundamento dos acordos comerciais (CASELLA, 1996). Nesse contexto, o MERCOSUL ganhou **personalidade jurídica internacional**, ou seja, foi reconhecido pelos seus membros e pela comunidade de Estados, como um **sujeito de direito internacional** capaz de celebrar tratados e representar seus membros em negociações e foros internacionais. Com isso, seus sócios se comprometeram a negociar conjuntamente, e não mais de forma isolada ou bilateral, temas comerciais com outros países ou blocos (como a União Europeia).

O século XXI começou com dificuldades para o bloco, anunciadas pela desvalorização do real com relação ao dólar, em 1999, e aprofundadas com a crise política, econômica e social argentina de 2001. Ainda assim, o projeto do MERCOSUL foi mantido e ampliado, com o convite para integrar o bloco feito à **Bolívia e ao Chile**.

Em junho de 2012, o MERCOSUL passou por uma grave crise, após o *impeachment* do presidente paraguaio, Fernando Lugo, por meio de um processo conduzido no parlamento do país que foi considerado pelo Brasil, Argentina e Uruguai como indevido (pois não

Para participarem como Estados-associados, visando a associação plena.



teria dado tempo para que Lugo se defendesse das acusações de má gestão e incapacidade de governar). Como Lugo foi, de fato, destituído da presidência, os demais membros plenos do MERCOSUL decidiram suspender o Paraguai do bloco até que novas eleições presidenciais fossem realizadas. A tensão aumentou quando, aproveitando a suspensão paraguaia, os demais membros aprovaram a **entrada da Venezuela no MERCOSUL**, pleito antigo do presidente venezuelano Hugo Chávez, mas que vinha sendo barrado pelo senado paraguaio.

É importante destacar que o MERCOSUL tem, para seus associados, um interesse que vai além das questões comerciais. O Brasil, principalmente, tem feito do bloco uma plataforma política para coordenar negociações conjuntas em foros internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), na tentativa de se posicionar como líder dos “países em desenvolvimento”. O reforço do MERCOSUL está de acordo com as diretrizes de política externa brasileira que têm investido no **multilateralismo** – as organizações que reúnem Estados e são reguladas por normas internacionais – para encontrar condições mais vantajosas de negociação com os “países desenvolvidos” (FONSECA Jr., 2008). Assim, o Brasil foi o maior articulador da expansão dos sócios no MERCOSUL e da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), instituída em 2004 – depois renomeada, em 2007, União Sul-Americana de Nações (UNASUL) – e que visa manter o “[...] diálogo político permanente, [promover] acordo comercial entre a CAN e o MERCOSUL, e [investir na] integração da infraestrutura física da região” (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 66), além de promover a articulação de políticas de defesa e segurança por meio do Conselho Sul-Americano de Defesa, criado na UNASUL em 2008 e que visa harmonizar políticas na área, com o treinamento conjunto de Forças Armadas, o planejamento comum de ações contra o narcotráfico e outras ameaças identificadas na região, e promover transparência nas relações diplomático-militares entre os Estados sul-americanos.

Um tema delicado que se vincula aos processos de integração sul-americanos é o da migração regional. O Brasil, maior economia da região, se tornou – principalmente nas duas últimas décadas – um polo de atração para pessoas de países limítrofes, com destaque para



Para que um novo membro seja aceito no MERCOSUL é preciso que os parlamentos dos Estados-Membros aprove a inclusão; por discordar das posições políticas de Hugo Chávez, a maioria dos senadores paraguaios vinha, há anos, negando essa permissão à Venezuela.

peruanos, bolivianos e paraguaios, que migram com a esperança de encontrar melhores condições de vida. Em muitos casos, no entanto recebem aqui tratamento similar ao que imigrantes de países em desenvolvimento (incluindo brasileiros) têm na Europa ou nos Estados Unidos: exploração no trabalho, dificuldades de adaptação, falta de cuidado das autoridades e preconceito. Há, também, o caso de brasileiros proprietários de terras ou que têm negócios em outros países, principalmente no Paraguai (os “brasiguaios”) e na Bolívia, e que não raro entram em atrito com cidadãos daqueles países incomodados com sua presença, conduta e *status* econômico. A questão do trânsito de pessoas e da possibilidade de usufruir de direitos iguais em países que passam por processos de integração é uma das mais complicadas porque estimula reações racistas e **xenofóbicas\*** e explicitam a persistência da dificuldade concreta em lidar com o **outro que vem de fora** mesmo em tempos de velocidade nas comunicações, padronização de hábitos e gostos e aprofundamento da sensibilidade a temas cosmopolitas, como a questão ambiental e os direitos humanos (como estudaremos na próxima Unidade).

Como no processo europeu, a integração na América do Sul não pode ser compreendida apenas pelo viés econômico-comercial: interesses políticos estão presentes marcando as readequações do exercício do poder pelos Estados. A formação de blocos como a União Europeia e o MERCOSUL pode ser estudada, então, pela perspectiva das novas estratégias que os Estados desenvolvem para garantir a capacidade de governar pessoas, territórios, fluxos de capital, informação, dados e produtos. Do ponto de vista institucional, a construção de blocos político-econômicos é uma experiência de governo e gestão em andamento e que se produz nas transformações do poder soberano nesse início de século XXI.

\***Xenofóbica** – de xeno-  
fóbico, que demonstra  
temor, aversão ou ódio  
aos estrangeiros, ou à  
cultura estrangeira. Fonte:  
Houaiss (2009).

## Complementando...

Para ter acesso a documentos e tratados referentes ao período da Liga das Nações, recomendamos que você consulte os *sites* indicados:

- 📌 *Avalon Project* – site da Universidade de Yale, já sugerido na Unidade 1. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Site das Nações Unidas* – neste endereço você também poderá obter maiores informações sobre a ONU e suas agências. Disponível em: <[www.un.org](http://www.un.org)>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Carta de São Francisco* – leia o artigo 1º desta carta, e entenda sobre negociações para a garantia da “paz e segurança internacionais”. A carta pode ser encontrada no site da ONU, nos idiomas oficiais da organização: inglês, espanhol, francês, chinês e árabe. Uma boa fonte em português é o livro de Ricardo Seitenfus (1997) indicado na seção Referências desta disciplina. Uma versão on-line em língua portuguesa pode ser visualizada em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm)>. Acesso em: 5 jun. 2012.
- 📌 *Caribbean Community (CARICOM) Secretariat* – neste endereço você conhecerá melhor sobre os processos de integração regional e organizações regionais que tratamos nessa Unidade. Disponível em: <[www.caricom.org](http://www.caricom.org)>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *MERCOSUR* – disponível em: <[www.mercosur.int/msweb/Portal%20Intermediario/PT/index.htm](http://www.mercosur.int/msweb/Portal%20Intermediario/PT/index.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Comunidade Andina de Nações (CAN)* – disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Europa: o portal da União Europeia* – disponível em: <[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *NAFTA* – disponível em: <<http://www.nafta-sec-alena.org/>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Organização dos Estados Americanos (OEA)* – disponível em: <<http://oas.org>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)* – disponível em: <<http://www.nato.int>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

Além dos processos de integração regional que estudamos, há outros importantes na África, Ásia e Oceania. Na África, destacam-se dois: a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecowas) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Na Ásia, há a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e entre Ásia e os Estados do Oceano Pacífico destaca-se a Conferência Econômica para a Região da Ásia-Pacífico (APEC). O livro de Menezes e Penna Filho (2006) citado nessa Unidade traz informações importantes sobre essas organizações. Outros dados e atualizações você pode encontrar nos sites:

- 📌 *Conferência Econômica para a Região da Ásia-Pacífico (APEC)* – disponível em: <[www.apec.org](http://www.apec.org)>. Acesso em: 2 ago. 2012.
- 📌 *Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecowas)* – disponível em: <[www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)>. Acesso em: 2 ago. 2012.
- 📌 *Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)* – disponível em: <[www.asean.org](http://www.asean.org)>. Acessos em: 2 ago. 2012.

Sobre as instituições financeiras e comerciais mencionadas, consulte:

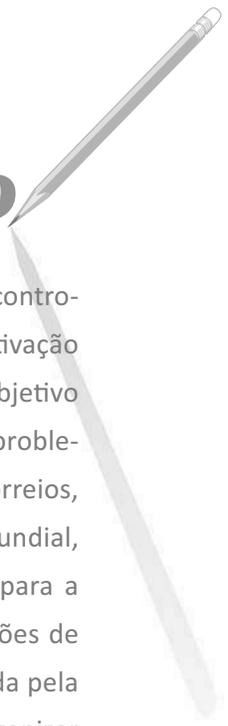
- 📌 *Banco Mundial (BM ou BIRD)* – disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Fundo Monetário Internacional (FMI)* – disponível em: <<http://www.imf.org/>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)* – disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- 📌 *Organização Mundial do Comércio (OMC)* – disponível em: <<http://www.wto.org/>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

Há inúmeros bons filmes que se passam no período estudado nesta Unidade. Portanto, as indicações nesse espaço serão sempre insuficientes. Seguem, assim, algumas sugestões:

- 📌 *Sob a névoa da guerra: onze lições sobre a vida de Robert S. McNamara (The fog of war)* – direção de Errol Morris, música de Philip Glass, Sony Pictures, Estados Unidos, cor, 95 min., 2003. Este documentário é uma longa entrevista com Robert S. McNamara, que foi Secretário de Defesa do governo Lyndon Johnson, no auge da Guerra Fria, e presidente do Banco Mundial nos anos 1970 e 1980. Sobre a Guerra Fria e política externa estadunidense.

- 📌 *Arquitetura da destruição (Undergångens arkitektur)* – direção de Peter Cohen, Suécia, 119 min., 1989. O documentário mostra o papel da estética na construção do nazismo e na estruturação de seus valores e táticas de governo. Trata de inúmeros temas, dentre os quais a exclusão dos deficientes mentais como primeiro grupo de pessoas a serem sistematicamente assassinados na Alemanha, já no início dos anos 1930, em nome da “pureza racial”; outro tema foi o descarte de toda arte moderna (como o cubismo e o expressionismo), considerada, pelo nazismo, como “arte degenerada” a ser eliminada em nome da “verdadeira arte” (aquela defendida por Hitler e seus seguidores).
- 📌 *O triunfo da vontade (Triumph des Willens)* – direção de Leni Riefenstahl, Alemanha, 11 min., 1935. Filme encomendado por Adolf Hitler para registrar o 4º Congresso do Partido Nacional-Socialista (Nazista), realizado em Nuremberg. Esse filme é o maior exemplo do cinema de propaganda nazista, reunindo os valores de superioridade política, racial e militar que os nazistas acreditavam ter em comparação aos outros povos.
- 📌 *A Queda! As últimas horas de Hitler (Der Untergang)* – direção de Oliver Hirschbiegel, Alemanha/Itália/Áustria, 155 min., 2004. O filme, baseado na biografia de Hitler escrita por Joachim Fest, acompanha os últimos dias de vida do ditador alemão (interpretado brilhantemente por Bruno Ganz), em seu bunker (esconderijo subterrâneo) em Berlim, sob ataque dos soviéticos que se aproximavam. O filme mostra cruamente o delírio de Hitler e o extremo da situação em que os alemães estavam (e como se portavam) quando sua derrota total era já inevitável.
- 📌 *O mais longo dos dias (The longest Day)* – direção de Ken Annakin, Andrew Marton e Benhard Wicki; 1962. Sobre a Segunda Guerra Mundial e os conflitos que se seguiram durante a Guerra Fria, a lista de boas películas é muito grande. Destaque: O épico sobre o desembarque Aliado na Normandia, em 1944.
- 📌 *A batalha de Argel (La Battaglia di Algeri)* – direção de Gillo Pontecorvo, preto e branco, 117 min. 1965. Neste filme você poderá ver sobre a guerra de libertação da Argélia contra a França (e a problematização das lutas anticoloniais), é um ótimo filme!
- 📌 *Nascido para matar (Full metal jacket)* – direção de Stanley Kubrick, 1987; e *Apocalypse Now*, direção de Francis Ford Coppola, 1979 – sobre a Guerra do Vietnã há uma diversidade grande de filmes, com destaque para estes dois.

# Resumindo



O despontar de questões que escapavam do controle exclusivo dos Estados foi, ainda no século XIX, a motivação para que acordos e organizações fossem criados com o objetivo de gerenciar coletivamente tais temas. Primeiro foram problemas tidos como “técnicos”, como as comunicações (correios, telégrafos); no entanto, depois da Primeira Guerra Mundial, a manutenção de uma “ordem internacional” voltada para a paz entre os Estados instigou a formação das organizações de caráter universal: a Liga das Nações, em 1919, substituída pela ONU, em 1945. Estudamos como essa tentativa de organizar as relações internacionais a partir da lógica da cooperação, da renúncia à guerra e da negociação dos conflitos foi defendida e impulsionada pelos vitoriosos nas duas grandes guerras, com destaque para os Estados Unidos. Essa preocupação dos Estados mais poderosos em construir uma “ordem pacífica” estava relacionada à tentativa de construir uma nova correlação de forças no planeta que mantivesse o resultado da guerra, ou seja, que preservasse a posição privilegiada dos vitoriosos e organizasse as relações entre os Estados de modo que lhes fosse interessante.

No entanto, a produção de tal “ordem” implicou na elaboração de organizações e leis internacionais às quais os Estados deveriam aderir e respeitar para que a gestão compartilhada dos temas internacionais pudesse ser viável. Essa decisão implicou numa alteração do princípio da soberania absoluta que os Estados defendiam desde o século XVI. Os Estados não deixaram de ter (formalmente, ao menos) a autonomia para decidir

sobre o governo de seus territórios e populações, tampouco foi abandonado o princípio do respeito máximo às suas fronteiras. Apesar disso, os Estados começaram a notar que a gestão de acontecimentos e processos importantes lhes escapava das mãos. Tanto na economia, quanto nas questões diplomático-militares, o mundo após a Segunda Guerra Mundial foi dinamizado por questões e fluxos globais.

Assim, a dimensão interestatal clássica começou a ser atravessada por outras dimensões: a **supranacional** e a **transnacional**. A primeira externava a resposta jurídico-política aos “grandes temas” que surgiam vinculados à manutenção da “paz e segurança internacionais”; a segunda reunia os fluxos que atravessavam fronteiras como o comércio internacional, as transações financeiras, a interligação crescente dos mercados, as transmissões de dados e informações. Tanto a dimensão **supranacional**, quanto a **transnacional**, passaram a impactar sobre a lógica **interestatal**, levando a redimensionamentos das práticas e instituições de governo.

Nessa perspectiva, é possível analisar a formação dos blocos regionais para além das questões econômico-comerciais, dando destaque para os elementos políticos desses processos. No caso europeu, mas também no MERCOSUL, nota-se um movimento no qual os Estados produzem leis e agências voltadas à gestão de temas comuns, não para enfraquecer os próprios Estados, mas para **preservar** a capacidade de governar, mesmo que seja a partir de estruturas diferentes do modelo de Estado consagrado nos Tratados de Westfália. Nesse processo, as relações diplomático-militares no mundo se modificam anunciando novas relações internacionais nas quais – em sobreposição à dimensão interestatal – emergem novos planos **supranacionais** e **transnacionais**.



## Atividades de aprendizagem

Agora chegou a hora de analisarmos se você entendeu o que estudamos até aqui! Para saber, procure resolver as atividades propostas a seguir. Lembre-se: você pode contar com o auxílio de seu tutor.

1. Leia a seção intitulada “Artigos preliminares para a Paz Perpétua entre os Estados” que constam no livro de KANT (2004, p. 32-37), indicado na seção *Referências*, e os trechos do Pacto da Liga das Nações transcritos abaixo. Então, lembrando da apresentação feita nesta Unidade sobre os 14 Pontos de Woodrow Wilson, indique, por escrito, as semelhanças entre as recomendações de Kant, as propostas de Wilson e o que, de fato, foi incorporado do tratado que criou a Liga das Nações.

Do Preâmbulo:

As Altas Partes Contratantes, considerando que, para o desenvolvimento da cooperação entre as nações e para a garantia da paz e da segurança internacionais, importa aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra, manter abertamente negociações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra, [...] adotam o presente Pacto. (Preâmbulo do Pacto da Sociedade ou Liga das Nações, 1919).

Do Artigo 8º, § 1º:

Os Membros da Sociedade reconhecem que a manutenção da paz exige a redução dos armamentos nacionais

ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum.

Do Artigo 16, § 1º:

Se algum Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos assumidos [...], ele será [...] considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros Membros da Sociedade.

2. O início do processo de integração europeu veio na sequência e diretamente relacionado ao final da Segunda Guerra Mundial. Tendo em vista essa constatação escreva uma pequena reflexão, em até 3 páginas, interligando de forma contínua as seguintes questões: Por que é importante relacionar a formação dos projetos de integração às questões políticas daquele momento e não apenas às questões econômico-comerciais? Ou, em outras palavras, por que os temas políticos e econômico-comerciais devem ser compreendidos conjuntamente? Os processos de integração regional nas Américas também operam na inter-relação entre questões econômicas e políticas?
3. Como o estudo dos processos de integração regional, combinados ao da produção de normas e organizações internacionais, pode ser uma perspectiva de análise para a compreensão das transformações no exercício do poder soberano no mundo contemporâneo?



# UNIDADE 4

## DO INTERNACIONAL AO GLOBAL: NOVOS TEMAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender o processo histórico-político que marcou o fim da Guerra Fria, no início dos anos 1990, e o despontar das relações internacionais contemporâneas; bem como entender mais sobre os novos conflitos internacionais e as teorias surgidas para explicá-los;
- ▶ Conhecer as chamadas “novas ameaças”, como o terrorismo fundamentalista e o narcotráfico, e identificar os “novos temas globais”, como os direitos humanos e o meio ambiente;
- ▶ Reconhecer traços políticos e econômicos marcantes da globalização e saber mais sobre as lutas políticas transnacionais e o movimento antiglobalização; e
- ▶ Compreender o despontar de uma *política global*, com seus novos modos de governar pessoas, territórios e fluxos computacionais e informacionais.



# DO INTERNACIONAL AO GLOBAL: NOVOS TEMAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Caro estudante,

Nesta Unidade você será capaz de identificar as novas dimensões políticas e econômicas nas relações internacionais contemporâneas produzidas pelo despontar de temas, grupos, conflitos, organizações, resistências, formas de cooperação e práticas de governo que se realizam **globalmente**, diluindo as diferenças entre **dentro** e **fora** das fronteiras nacionais.

Bons estudos e em caso de dúvida não esqueça de entrar em contato com o seu tutor.

## Termina a Guerra Fria: enfim a paz perpétua?

*Alguma coisa está  
Fora da ordem  
Fora da nova ordem  
Mundial  
Caetano Veloso*

Os versos da canção foram escritos em 1991, quando se falava no surgimento de uma **nova ordem mundial** a despontar dos escombros da Guerra Fria. A expressão apareceu com esse sentido em discurso do presidente dos Estados Unidos George Bush (1989-

1993) no início daquele ano de 1991 e fazia referência a uma nova composição das relações políticas, econômicas e diplomático-militares no mundo a partir da vitória do bloco capitalista sobre o socialista. O símbolo dessa vitória havia sido a queda do Muro de Berlim, em 1989, que marcou o processo de reunificação da Alemanha, com a incorporação da Alemanha Oriental (socialista) à Alemanha Ocidental (democrático-liberal e capitalista).

No entanto, o acontecimento mais significativo dessa vitória do Ocidente, também ocorrido em 1991, foi o desmoronamento da União Soviética, principal antagonista dos Estados Unidos, e líder do bloco socialista. Desde meados dos anos 1980, a URSS vivia em crise política e econômica: disputas de poder na cúpula burocrático-militar do regime somavam-se à insatisfação de grupos sociais que contestavam a falta de liberdades imposta pela ditadura do Partido Comunista. Do ponto de vista internacional, a URSS não conseguia sustentar a competição econômica e militar com os Estados Unidos e demais potências capitalistas, o que agravava a situação interna.

Nesse contexto, o governo de Mikhail Gorbachev (1985-1991) tentou promover reformas para salvar o regime. No campo econômico, a *perestroika* visou abrir parcialmente a economia para investimentos privados e externos, e no campo político, a *glasnost*\*, procurou dar mais espaço à crítica e à liberdade de expressão. Todavia, tais medidas não foram suficientes. Em agosto de 1991, um golpe militar conservador destituiu Gorbachev, mas logo um contragolpe, liderado por Boris Ieltsin, então presidente da República Russa, reverteu a situação. Em dezembro do mesmo ano, sob a liderança de Ieltsin, a União Soviética foi formalmente extinta, dando origem a quinze novos países.

Os EUA, assim, iniciavam a década de 1990 sem o rival soviético, e com o socialismo de Estado perdendo força como modelo alternativo à democracia e ao capitalismo. O discurso triunfalista de Bush pai – anunciando a nova ordem internacional capitalista, democrática e liderada pelos EUA – também apareceu nos escritos de autores da área das Relações Internacionais. O mais significativo desses autores naquele momento foi o cientista político estadunidense Francis Fukuyama.

\**Glasnost* – política de democratização e liberdade de nos meios de informação instituída no governo de Mikhail Gorbachev na União Soviética. Fonte: Houaiss (2009).

Os países que surgiram com o esfacelamento da URSS são: Rússia, Letônia, Estônia, Lituânia, Ucrânia, Bielorus, Moldávia, Geórgia, Armênia, Azerbaijão, Cazaquistão, Turcomenistão, Tajiquistão, Uzbequistão, Quirguistão.

Fukuyama (1992) defendeu a tese de que a vitória da proposta democrático-capitalista sobre a socialista comprovava que o modelo ocidental era o que melhor satisfazia as necessidades individuais e coletivas dos homens, mostrando-se a melhor forma de organização política e econômica das sociedades. Para ele, seria questão de tempo até que o modelo político democrático se espalhasse pelo globo, acompanhando a rápida planetarização do capitalismo. A derrota ideológica, política e econômica do socialismo definia o que Fukuyama chamou de **fim da História**.



### Saiba mais

### Fim da História

Fukuyama afirma que se para o marxismo a história dos homens é a história da luta de classes – entre dominadores/exploradores e dominados/explorados – o “fim da História” aconteceria quando os dominados (os trabalhadores) vencessem definitivamente os dominadores (a burguesia capitalista). No entanto, para o cientista político, o que aconteceu foi o contrário: o capitalismo e a democracia venceram, determinando um “fim da História” pelo lado liberal, sob a liderança dos EUA e que marcaria uma era de **paz e cooperação** internacionais. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Essa euforia liberal também refletiu na readequação da doutrina de segurança nacional dos Estados Unidos. Segundo Oliveira (2009), com o fim da URSS a percepção dos estadunidenses era de que não mais havia uma ameaça global, mas apenas perigos pontuais representados por duas categorias de países: os **Estados-párias** – Estados que representavam ameaças regionais, como o Irã, a Líbia, o Iraque e a Coreia do Norte – e os **Estados falidos** – países nos quais o Estado não teria capacidade concreta de governar seu território e população, dando espaço para que grupos terroristas e outros grupos ilegais estabelecessem bases e refúgios (voltaremos a esse tema mais adiante). Assim, sem uma ameaça planetária, caberia aos EUA estimular alianças diplomático-militares com novos e antigos aliados, combatendo eventuais desequilíbrios que surgissem na suposta **nova ordem internacional**.

Nesse sentido, a invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, foi encarada pelos Estados Unidos como uma violação da regra básica do respeito à soberania que criava um fator de instabilidade numa região estratégica (a maior produtora de petróleo do mundo). O Iraque foi considerado **culpado** pela invasão em resolução do Conselho de Segurança da ONU sendo, com isso, punido com sanções

econômicas e com isolamento diplomático e comercial. Como o ditador Saddam Hussein (1937-2006) não acatou a determinação da ONU de deixar o Kuwait, uma coalizão militar liderada pelos EUA atacou os invasores no início de 1991, rapidamente derrotando os iraquianos na chamada Guerra do Golfo.

Da condenação do Iraque pela ONU até a ação militar conjunta, todo o processo parecia indicar que o modelo de **segurança coletiva** – defendido por Woodrow Wilson no projeto da Liga das Nações e depois redimensionado em 1945, com a ONU – tinha começado efetivamente a funcionar, mantendo uma **determinada ordem política** planetária. Então, teóricos como Fukuyama, e governantes como George H. W. Bush (pai), comemoraram o que entendiam ser a chegada de algo próximo à **paz perpétua** sonhada por Immanuel Kant (estudada na **Unidade 3**).

Num mundo democrático, capitalista e com liberdade comercial, a **cooperação** superaria o **conflito** e as guerras de agressão seriam coisa do passado. Os Estados que ousassem violar a **ordem** – como o Iraque – seriam punidos por toda a **comunidade de Estados** e a paz, restabelecida. As únicas guerras possíveis seriam essas como a Guerra do Golfo: ações muito semelhantes à repressão policial que acontece dentro de um país contra pessoas tidas como criminosas.

No entanto, o período de entusiasmo democrático-liberal durou pouco. Ainda na primeira metade da década de 1990 estouraram novos conflitos, antigas guerras não terminaram e “novas ameaças” emergiram. Para o diplomata brasileiro José Augusto Lindgren Alves (2003, p. 25).

O triunfalismo [liberal], contudo, era ilusório, para não dizer arrogante, por não levar em conta outros fatos e tendências que já se faziam sentir: o agravamento da situação econômica do Terceiro Mundo, as pressões emigratórias dos países periféricos, o crescimento do fundamentalismo islâmico, o desemprego nas sociedades desenvolvidas, a exacerbação do nacionalismo nas ex-Repúblicas Iugoslavas e no Leste europeu em geral, o recrudescimento do racismo e da xenofobia na Europa Ocidental.

A perspectiva de paz perpétua foi frustrada porque a “história” não terminou e muitos acontecimentos estavam **fora da nova ordem mundial**. Um desses acontecimentos foi o esfacelamento da ex-Iugoslávia, a partir de 1991 quando Eslovênia declarou sua independência, não aceita pelo governo de Belgrado. Depois, foram a Bósnia-Herzegovina, Croácia e Macedônia. Os sérvios, que controlavam o poder na Iugoslávia, conduziram uma guerra extremamente violenta, marcada pela “**limpeza étnica**” (assassinato em massa de bósnios muçulmanos e o estupro de mulheres bósnias).

Outro acontecimento importante desse momento foi o genocídio em Ruanda, em 1994. Após o assassinato do presidente Juvenal Habyarimana, um **hútu\***, milícias desse grupo passaram a matar membros da minoria tutsi. Após dias de violência extrema, quase sem intervenção alguma da comunidade internacional, estima-se que um milhão de pessoas haviam sido assassinadas (FRANCHE, 1997). A minoria tutsi foi escolhida pelos belgas para compor a burocracia do Estado colonial a partir de critérios políticos e racistas – pois os tutsis pareceram ter, aos olhos europeus, traços mais próximos aos brancos. Quando Ruanda ficou independente, em 1962, os tutsis assumiram o governo, sujeitando a maioria hútu. O chamado “ódio étnico ancestral”, portanto, não é nem “étnico” nem “ancestral”, uma vez que hútus e tutsis pertencem a um mesmo grupo cultural, cuja divisão e hostilidade foram alimentadas pelo colonizador.

*Os conflitos nos Bálcãs e em Ruanda anunciaram a emergência de novos conflitos que fazem parte de um conjunto amplo de problemas e questões conhecidos como os “novos temas internacionais”. A seguir, estudaremos os mais relevantes desses **novos temas**, tanto no campo do conflito, quanto das novas tentativas de concertos e cooperação entre os Estados.*

Há grande concentração de muçulmanos na Bósnia porque a região foi, entre 1483 e 1878, parte do islamizado Império Otomano. Incorporada à Sérvia em 1918, a Bósnia passou a compor a Iugoslávia. O nacionalismo bósnio foi sufocado pelo domínio sérvio até irromper em 1992.



\*Hútu – indivíduo dos hútus, povo agrário banto que tomou dos pigmeus Twa áreas das atuais Repúblicas de Ruanda e Burundi (África), as quais, posteriormente (séculos XIV e XV), foram invadidas pelo povo tutsi. Fonte: Houaiss (2009).

## Os Novos Temas Globais: conflito e cooperação

As guerras entre países provocaram grandes tragédias no passado. A maior de todas elas foi a Segunda Guerra Mundial, com seus mais de 45 milhões de mortos, cidades arrasadas, assassinatos em massa e duas bombas atômicas detonadas. Desde então, os conflitos mudaram muito. As guerras entre Estados passaram a ser cada vez mais localizadas e menos numerosas; em compensação outras formas de violência organizada surgiram ou se desenvolveram, como guerrilhas e grupos terroristas. A paz não veio, e as guerras mudaram de feição. Agora, estudaremos algo desse mundo novo que começou a aparecer após 1945, acelerou em suas mudanças a partir dos anos 1990 e continua em mutação no século XXI.

### As Guerras Globais

*Você lembra o que fazia na manhã de 11 de setembro de 2001?*

Essa pergunta se tornou comum, pois o surpreendente acontecimento ficou registrado na memória de muitos em todo mundo: dois aviões derrubando as Torres Gêmeas, em Nova Iorque, enquanto outro atingia o Pentágono, centro das decisões militares estadunidenses, próximo a Washington. Em golpes quase simultâneos, foram destruídos símbolos do poderio econômico e militar do país. Em ações coordenadas, aviões comerciais foram transformados em mísseis, pilotados por terroristas treinados e decididos a se sacrificar em nome de sua causa: a luta contra a presença de “infiéis” (não muçulmanos) nas terras sagradas do Islã (Meca, Medina e Jerusalém) e a formação de um grande Estado islâmico, do norte da África à Indonésia, congregando os muçulmanos do planeta. Essa modalidade de terrorismo passou a ser chamada de **terrorismo fundamentalista islâmico** (TOWSHEND, 2002).

Os atentados foram atribuídos à Al-Qaeda (“A Base”, em árabe), organização terrorista liderada pelo saudita Osama Bin Laden. Os ataques de 2001, no entanto, não foram as primeiras ações terroristas relacionadas ao grupo. Em 1993, um caminhão-bomba foi detonado em uma das garagens do mesmo *World Trade Center*; cinco anos depois, bombas destruíram parcialmente as embaixadas estadunidenses no Quênia e na Tanzânia e, em 2000, um navio de guerra dos EUA foi atacado em Aden, no Iêmen. Porém, esses episódios não foram comparáveis ao *11 de setembro*, dia em que os Estados Unidos foram, de modo surpreendente, atacados em seu próprio território.

Como reação imediata aos atentados, o governo de George W. Bush (2001-2009) publicou o *Patriot Act* (Lei Patriota) – que aumentou os poderes do Estado para vigiar a sociedade (interceptar correspondências, *e-mails* e chamadas telefônicas, prender suspeitos de terrorismo, revistar com rigor viajantes em aeroportos etc.) – e declarou **guerra ao terror**, prevendo ações militares em todos os pontos do planeta nos quais fossem identificados focos da Al-Qaeda ou de demais grupos terroristas.

O primeiro movimento da guerra ao terror foi dirigido contra o Afeganistão, ainda no final de 2001. O país era, então, governado por um grupo fundamentalista islâmico, o Talibã, que foi acusado pelos EUA de dar proteção à cúpula da Al-Qaeda, incluindo Bin Laden. A guerra contra o Talibã foi relativamente rápida e um novo governo, pró-Occidental, foi instalado em Cabul, capital do país. No entanto, Osama não foi encontrado, tampouco as milícias islâmicas foram desarticuladas. O Afeganistão seguiu ocupado militarmente por forças da OTAN, com predominância de estadunidenses.

Em seguida, a mira da **guerra ao terror** voltou-se ao Iraque. O governo de Saddam Hussein foi acusado de produzir armas de destruição em massa (armas químicas e bacteriológicas) para fornecê-las ao fundamentalismo islâmico. As tentativas dos EUA de demonstrar que o Iraque tinha tais armas não foram suficientes para convencer França, Rússia e China, membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Mesmo sem o aval da ONU, os Estados Unidos – com o Reino Unido como aliado principal – atacaram o Iraque em março de 2003 e em poucos dias tomaram Bagdá. Para os EUA, era preciso atacar o

Iraque **antes** que ele pudesse fornecer tais armas aos terroristas. Esse princípio ficou conhecido como **guerra preventiva** e foi a marca da chamada Doutrina Bush de **guerra contra o terrorismo**.

A guerra ao terrorismo tornou popular a tese lançada pelo cientista político estadunidense Samuel Huntington (1994; 1997), conhecida como “choque de civilizações”. Ao buscar uma tendência para os conflitos no pós-Guerra Fria, Huntington previu que os embates no mundo após o término do combate entre socialismo e capitalismo não seriam mais motivados por questões ideológicas, mas pelas **diferenças culturais** entre as “civilizações”. O principal choque aconteceria entre países vinculados à “civilização ocidental” e à “civilização islâmica”. Tal interpretação sofreu muitas críticas, dada a fragilidade conceitual do conceito de “civilização” utilizado pelo autor; todavia, foi conveniente para corroborar o discurso estadunidense que investiu na oposição entre um ocidente/democrático e moderno e um Islã arcaico e tirânico.

No entanto, o terrorismo fundamentalista e a **guerra ao terror** têm características similares: ambos não se restringem a territórios determinados, atuando potencialmente em todo o planeta, e defendem bandeiras universais (DEGENSZAJN, 2006). De um lado, os Estados Unidos encampam o discurso das liberdades democráticas que seria válido para todo o mundo como o “melhor regime possível”; de outro lado, o fundamentalismo islâmico apresenta a sua versão do “melhor regime possível”. Enfim, são duas forças adversárias com pretensões equivalentes: a *jihad* (guerra santa islâmica) seria o outro lado da moeda da cruzada (guerra santa cristã) antiterrorista estadunidense.

De modo distinto aos terrorismos nacionalistas e revoluci-onários do século XIX e XX, o fundamentalismo não luta pela independência de um único país – como os primeiros –, tampouco pela formação de um Estado socialista, como os segundos. Sua bandeira é **universal** e seu modo de ação é planetário.

Esse terrorismo, surgido nos anos 1990, seria **transterritorial** (PASSETTI, 2007) porque não respeita os limites nacionais, não busca a construção de Estados no sentido westfaliano e se dissemina não a partir de um centro de comando, mas pela aplicação por grupos locais de um **programa de ação** que os inspira. Nesse sentido, a Al-Qaeda

Você se lembra?  
Estudamos isso na  
Unidade 1.



não seria uma organização centralizada, mas uma fonte formuladora e divulgadora de um **programa** (metas, métodos, objetivos, táticas) a ser apropriado por organizações fundamentalistas espalhadas pelo planeta. Assim, atentados como os de Bali (2002), Madri (2004), Londres (2005), Casablanca (2007) e Mumbai (2008) não teriam sido necessariamente planejados pela cúpula da Al-Qaeda, mas por grupos locais afinados ao fundamentalismo islâmico.

A guerra lançada contra ele é também transterritorial e mobiliza exércitos estatais e novas empresas de segurança – os **novos mercenários** – que são contratados por Estados e empresas para apoiar as forças oficiais (SCAHILL, 2008). Os exércitos de países que declararam **guerra contra o terror**, como os EUA e o Reino Unido, criaram novas unidades com soldados especializados, técnicos civis, mercenários e uso de alta tecnologia a fim de se deslocar pelo globo com a mesma agilidade dos grupos terroristas.

A guerra contra o terrorismo combina a ocupação prolongada de países – como o Iraque e o Afeganistão – e ações pulverizadas pelo planeta; é uma guerra que dissolve as fronteiras entre o dentro e fora dos Estados: **guerra global** e não mais simplesmente **interestatal**, envolvendo Estados, coalizões de Estados e grupos não estatais (terroristas e mercenários/empresas privadas de segurança).

As noções de **guerra global** e **transterritorial** podem, também, ajudar na análise de outro importante vetor de conflitos contemporâneos: os tráficos e a **economia ilícita global** (FRIMAN; ANDREAS, 1999). Segundo Moisés Naím (2006), os grupos que se dedicam a variadas formas de comércio ilegal acionam uma guerra com repercussões internas e internacionais e que se articula a outros conflitos, como o próprio terrorismo.

Para Naím, os tráficos e a economia ilegal não seriam meros “casos de polícia” locais, mas de agentes de combate de uma guerra planetária. O jornalista britânico Misha Glenny (2008), por sua vez, considera que as ilegalidades transterritoriais não são **desvios** ou indícios de mau funcionamento da economia legal, mas partes constitutivas e fundamentais da economia capitalista globalizada, com influência marcante na sustentação de regimes políticos integrados aos fluxos econômicos globais nos cinco continentes.

Nesse campo das ilegalidades globais, o tema do tráfico de drogas psicoativas ilícitas tem lugar de destaque. Desde os anos 1990, o combate a esse tráfico despontou como um dos temas centrais da agenda internacional. O movimento de controle e proibição de um conjunto de drogas psicoativas, que começou nas primeiras décadas do século XX, ganhou impulso após os Estados Unidos declararem o que então o presidente Richard Nixon (1969-74) chamou de **guerra às drogas**, visando coibir o uso de algumas drogas no país por meio de repressão policial interna e ações militares e de inteligência internacionais. A **guerra às drogas** se apoia no princípio de que o mundo se divide entre “países consumidores” e “países produtores” de drogas psicoativas ilícitas e que os primeiros teriam o direito de se defender dos traficantes vindos de fora dos EUA o que incluiria a permissão para atacar as **fontes** de drogas localizadas em outros Estados. Assim, deveria haver simultaneamente uma **guerra interna** (contra traficantes locais e consumidores) e **internacional** (contra traficantes internacionais e Estados tidos como coniventes com o tráfico).

Tal divisão entre produtores e consumidores foi, desde o início, **fictícia**, pois desconsiderava que drogas como a maconha e drogas sintéticas (como o LSD e anfetaminas) eram produzidas dentro dos Estados Unidos e na Europa ocidental (PASSETTI, 1991). No entanto, como discurso de defesa nacional estadunidense, a **guerra às drogas** passou a ser potente justificativa para intervenções militares e pressões políticas sobre outros Estados, principalmente na América Latina. Ao longo dos anos 1980, com a diminuição do “perigo comunista”, o combate ao tráfico de drogas ilícitas assumiu relevância no discurso diplomático-militar dos Estados Unidos.

A recomendação estadunidense para a militarização do combate ao tráfico se internacionalizou, sendo registrada nos tratados da ONU e aceita pela maioria dos países no globo. O **proibicionismo\*** se firmou como a política mundial sobre drogas ilícitas e, no Pós-Guerra Fria, o tema passou a ser tratado como questão geopolítica global ao ser associado a outros conflitos (guerras civis, grupos terroristas, governos envolvidos com tráfico etc.).

A América Latina foi, desde finais dos anos 1970, um dos principais palcos nos quais se desenvolveu a **guerra às drogas**. Organizações

\***Proibicionismo** – regime legal que, em nome da saúde e da segurança públicas, visa banir – por meio da proibição e repressão policial e militar – a produção e consumo de um conjunto de drogas psicoativas (como a cocaína, a maconha, o LSD, a heroína, entre muitas outras). Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

ilegais se estruturaram nos países andinos (principalmente Peru, Bolívia e Colômbia) de modo a transformar as plantações tradicionais de **folha de coca\*** em cultivo voltado à produção de cocaína. Os colombianos concentraram em suas mãos o processo de transformação da pasta base em cocaína pura e a distribuição aos grupos atacadistas transnacionais. Países da região, como o Brasil, considerados nos anos 1980 apenas como rotas de trânsito para a cocaína, consolidaram-se ao longo dos anos 1990 como mercados de consumo, centros para a lavagem de dinheiro, base para grupos atacadistas transnacionais e até mesmo regiões produtoras de psicoativos ilícitos (como a maconha e drogas sintéticas, como o *ecstasy*). Em centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, periferias e favelas passaram a ser disputadas por grupos de traficantes que, com violência, comandam o mercado local e impõem uma forma de governo sobre regiões inteiras e suas populações.

Um dos exemplos mais claros da militarização da guerra às drogas foi a instituição, em 1999, do Plano Colômbia, por meio do qual os Estados Unidos passaram a transferir recursos ao Estado colombiano para o combate ao tráfico de drogas ilícitas no país. Desde 2000, o Plano Colômbia passou a financiar a guerra não apenas contra os chamados “cartéis da droga” como também às guerrilhas colombianas – principalmente as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) –, acusadas pelos Estados Unidos e pela Colômbia de se dedicar ao tráfico de cocaína. O enrijecimento do combate aos “cartéis” colombianos desarticulou os maiores grupos narcotraficantes, causando uma maior pulverização das organizações ilegais, sem que o tráfico fosse derrotado. Um dos efeitos desse abalo parcial dos traficantes colombianos foi o aumento da importância das organizações traficantes mexicanas, que disputam violentamente o mercado estadunidense e enfrentam diretamente o poder do Estado mexicano.

A partir de 2001, os discursos diplomático-militares estadunidense, britânico e da ONU passaram a vincular o tráfico de drogas ilícitas ao terrorismo, numa ligação pouco precisa – chamada **narcoterrorismo** – supostamente articulada em torno do financiamento de ações terroristas com dinheiro desse tráfico (RODRIGUES, 2006).

A produção de novos “conceitos” como o de **narcoterrorismo** não é casual. Há um esforço dos Estados reunidos na ONU para a

\*Folha de coca – o arbusto *Erythroxylum coca Lamarck*, ou arbusto da coca, de origem andina, produz uma folha que detém um alcalóide que aumenta a disposição física e é utilizada há milhares de anos pelos povos andinos como estimulante e complemento alimentar, na forma chá ou mascada; a cocaína é sintetizada a partir do processamento químico realizado pela maceração de folhas de coca. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

elaboração de tratados internacionais que estabeleçam um regime de cooperação mundial para combater o terrorismo e os mercados ilegais. Esse esforço tem produzido documentos como a Convenção das Nações Unidas contra Delinquência Organizada Transnacional (conhecida como Convenção de Palermo), de 2000, que procurou definições para “grupo delinquente organizado”, “crime organizado transnacional”, “lavagem de dinheiro” e “corrupção de funcionário público” com o objetivo de padronizar conceitos e padrões jurídicos para coordenar globalmente ações repressivas (GOMES, 2009).

No caso do narcotráfico a imprecisão conceitual é ainda maior. Segundo Antonio Escohotado (1997), há drogas que quando consumidas agem no sistema nervoso central provocando alterações de percepção e consciência. Essas drogas são as **psicoativas**. Toda droga psicoativa é **droga**, mas nem toda droga é psicoativa. A maioria dos remédios vendidos nas farmácias não tem propriedades psicoativas. E mais: nem toda droga psicoativa é ilegal. Os remédios de **tarja preta** – antidepressivos, por exemplo – são drogas psicoativas **legais** produzidas e vendidas dentro da lei desde que com receita médica.

Ao longo do século XX, a política proibicionista levou à ilegalidade um grande número de drogas psicoativas, num complicado processo atravessado por interesses políticos, econômicos, diplomáticos e estratégicos (RODRIGUES, 2004; McALLISTER, 2000). Hoje, tanto nos discursos diplomático-militares, quanto nos textos das convenções internacionais sobre o tema, nas leis nacionais editadas sobre a questão e no senso comum (amplamente divulgado pela mídia) o termo “drogas” – geralmente assim, no plural – passou a ser sinônimo de “substância psicoativa ilícita”. No entanto, ao se falar em “tráfico de drogas” ninguém pensa em tráfico de antigripais ou antibióticos. Entendida literalmente, a expressão “tráfico de drogas” poderia indicar o comércio de laxantes, antigripais, xaropes contra a tosse e, também, de crack, cocaína ou heroína. Logo, o termo – ainda que amplamente utilizado – é impreciso.

Algo similar acontece com outro termo largamente divulgado: narcotráfico. As drogas propriamente “narcóticas” seriam, por definição fármaco-químicas, apenas aquelas drogas psicoativas que causam sonolência ou torpor. Desse modo, levando o conceito à risca, a

cocaína – droga estimulante e não “narcótica” – não poderia ser uma das principais substâncias negociadas pelo narcotráfico. A expressão narcotráfico, no entanto, passou a ser largamente usada como sinônimo de “tráfico de drogas”, sendo tão imprecisa quanto.

A **Convenção das Nações Unidas** contra o Tráfico Ilícito de **Estupefacientes\*** e Substâncias Psicotrópicas, celebrada em Viena, em 1988, tentou estabelecer uma definição clara de que tipo de droga tratava tal tráfico remetendo-se à lista de substâncias controladas ou totalmente proibidas pela Convenção Única sobre Drogas da ONU e seus protocolos, celebrada em 1961, na cidade de Nova Iorque. Esse recurso apenas camuflou o problema, já que as próprias listas são polêmicas e contestadas por especialistas (CABALLERO, 1989). Desse modo, a Convenção de Viena segue imprecisa, utilizando como sinônimos as expressões “tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas”, “tráfico ilícito”, “tráfico ilícito de drogas” e “narcotráfico”.

Apesar da imprecisão, o termo **narcotráfico** tem sido aplicado em estudos que relacionam o comércio ilícito de drogas psicoativas com questões geopolíticas, como o financiamento de conflitos civis ou regionais, guerrilhas, grupos terroristas e o controle de regiões ou áreas urbanas por grupos dedicados a esse tráfico (LABROUSSE, 2010; RODRIGUES, 2012). A **guerra às drogas**, portanto, não é um combate a toda droga, nem a toda droga psicoativa, mas apenas à produção, comércio e uso de drogas psicoativas que foram lançadas, ao longo dos anos, na ilegalidade. Com suas imprecisões conceituais, essa guerra segue e se amplia, constituindo ao lado da **guerra contra o terrorismo**, um dos mais importantes **novos temas** das relações internacionais contemporâneas.

É importante destacar que os conflitos contemporâneos escapam do controle exclusivo dos Estados e não mais se restringem aos embates entre eles. As guerras passam a ser travadas não apenas em nome do **interesse nacional**, mas também para a manutenção da **paz e segurança do planeta**, combatendo “inimigos globais”. Tais conflitos tornam pouco nítidas as diferenças entre **política interna** e **política internacional**, uma vez que os alvos (terroristas, traficantes) atravessam fronteiras e não se limitam aos projetos político-nacionais clássicos. Terroristas e traficantes são, assim, considerados inimigos de

Você poderá acessar vários *links*, contendo documentos e tratados internacionais na seção *Complementando*, ao final desta Unidade.



\***Estupefaciente** – que ou o que provoca costume e conduz a um estado de privação, podendo levar à toxicomania (diz-se de substância psicotrópica); entorpecente. Fonte: Houaiss (2009).

uma ordem mundial que deve ser capitalista e democrática.

O estudo da transformação dos conflitos na segunda metade do século XX – acelerada após a Guerra Fria – possibilita notar um dos aspectos do processo pelo qual uma nova dimensão – a **transterritorial** – se sobrepõe à **dimensão interestatal**. No entanto, não é apenas no campo dos conflitos que se colocam as novas questões internacionais. As décadas mais recentes foram tomadas por discussões de **novos temas globais** como a defesa dos direitos humanos, a atenção ao meio ambiente, a preocupação com as migrações internacionais e as profundas transformações na economia planetária e seus impactos na política internacional.

*O convite, agora, é para que passemos por esses temas, de modo a ter um mapa geral e multidimensional das relações internacionais contemporâneas; e que comecemos estudando alguns aspectos das mudanças na economia mundial.*

## Globalização

Quando o assunto são as relações internacionais, o termo “globalização” é um dos mais ouvidos, reproduzidos, comentados. Muitos falam dos seus “efeitos negativos”, outros de seus “benefícios”, e outros ainda de sua “inevitabilidade”. Conceito impreciso, **globalização** tem sido usado – principalmente desde os anos 1990 – para tratar de um processo econômico que caracterizaria o capitalismo contemporâneo.

Para Rochman (2004), existem estudiosos que veem na globalização a fase atual da economia planetária que teria começado a se globalizar desde os Grandes Descobrimentos (nos séculos XVI e XVII) e teria passado por etapas até a presente configuração; outros analistas perceberiam no processo de interconexão das economias nacionais – que marca o surgimento de uma economia capitalista propriamente global – um momento particular do sistema capitalista, com elementos singulares.

Para Gilles Deleuze (1998, p. 223), os anos após 1945 foram tempos de um dinamismo sem precedentes que marcou uma “mutação do capitalismo”. Para o filósofo francês, em poucos anos se processou a passagem de uma economia baseada na lógica da **concentração, produção e propriedade** – característica da Revolução Industrial – para outra de **sobreprodução**. Segundo Deleuze, o capitalismo do século XIX, existente até meados do século XX, poderia ser definido a partir das figuras da **fábrica, do proprietário e do operário**. Já o novo capitalismo do pós-Segunda Guerra seria caracterizado pela **empresa, o gerente e o trabalhador intelectual**. O que esse capitalismo quer, afirma Deleuze (1998, p. 223-224), é

[...] vender serviços, e o que quer comprar são ações. Já não é um capitalismo dirigido para a produção, mas para o produto, isto é para o mercado. Por isso ele é essencialmente dispersivo, e a fábrica cedeu lugar à empresa.

As indústrias “sujas” se espalharam pelo antigo Terceiro Mundo, enquanto o Primeiro Mundo concentrou as matrizes das empresas mundializadas, com trabalhadores qualificados, pesquisa de ponta, robótica e alta especialização. O processo, impulsionado nos anos 1950, ganhou força a partir dos avanços nas telecomunicações acentuados nos anos 1970, permitindo que o planejamento dos produtos também se descentralizasse. Os avanços nos meios de transporte tornaram possível o trânsito de produtos e componentes, viabilizando que empresas se deslocassem pela Terra atrás das condições que lhes parecessem mais lucrativas (mão de obra barata, impostos baixos, pouca regulamentação ambiental etc.). A fabricação de peças fracionadas pelo planeta, e a abertura de mercados com padrões de consumo em homogeneização, levaram à construção de novas regras e instituições para liberalizar o comércio, a fim de viabilizar os fluxos financeiros, o processamento e venda de produtos. Nesse capitalismo, a maior intensidade na geração de riqueza se dá no campo do **trabalho intelectual**, enquanto o **trabalho material** – o trabalho mecânico – se dispersa pelo mundo e se automatiza (PASSETTI, 2003).

O capitalismo contemporâneo também impulsionou e foi impulsionado pela rápida sofisticação dos meios de comunicação. Padrões de consumo se internacionalizaram, assim como gostos, demandas e aspirações. Surgiu uma indústria fonográfica mundial alimentada pela venda de ícones *pop*; indústria essa conectada a outras, como o cinema e a própria televisão. A possibilidade de comunicação instantânea levou a interpretações otimistas como a do linguista Marshall McLuhan (2011) que, ainda no final dos anos 1960, considerava que os avanços na tecnologia da informação – incluindo a nascente informática – aproximariam povos e culturas fazendo do mundo uma “aldeia global”.

As pressões do capital para que houvesse maior liberdade para os fluxos financeiros e para o livre mercado mundial reativaram a premissa liberal que associa – como vimos pelo estudo de Kant e Wilson – **liberdade comercial à cooperação e paz**. Dos autores da área das Relações Internacionais que encontram audiência a partir dos anos 1970, destacaram-se Robert Keohane e Joseph Nye (1977), com a chamada tese da **interdependência complexa**.

Em linhas gerais, os autores estadunidenses argumentaram que no Pós-Segunda Guerra Mundial houve veloz interconexão entre as economias, ampliação dos laços de identidade transnacionais (por meio das causas ambientalistas e humanitárias, defesa de direitos de minorias, entre outras) e crescente percepção de que havia temas globais a serem equacionados coletivamente pelos Estados. Esse conjunto de fatores exigiria que cada Estado, para alcançar seus interesses, reparasse que sua força e suas vulnerabilidades não poderiam mais ser medidas fundamentalmente pelo poderio militar. O mundo, em suma, apresentaria cada vez mais feixes de conexão entre economias e interesses públicos e privados interdependentes que colocariam para os Estados a **necessidade de cooperar**, gerando com isso um mundo menos conflituoso.

O despontar dos discursos sobre a globalização foi conectado à emergência do **neoliberalismo** como prática de gestão econômica e de governo das sociedades nos anos 1970 (FOUCAULT, 2008a). As premissas neoliberais começaram a ser trabalhadas ainda no período entreguerras (1919-1939), por economistas como os austríacos Ludwig

von Mises (1881-1973) e Friedrich Hayek (1899-1992), como antagonistas às políticas de intervencionismo do Estado na economia praticados pelos Estados capitalistas desde a crise de 1929, em nome da salvação desse sistema econômico. Para os neoliberais, era fundamental que os Estados não interviessem na economia, deixando que os mercados se autorregulassem. O poder político deveria se dedicar a manter a ordem pública, regular a ação das empresas por meio de agências regulatórias, e oferecer apenas serviços elementares para atender àqueles sem condições alguma de pagar por eles em instituições ou convênios particulares. No mais, a gestão das questões sociais deveria ser conduzida pela parceria com empresas e organizações não governamentais da sociedade civil.

Após décadas de intervencionismo e da construção na Europa do Estado de Bem-estar social (*welfare state*), o neoliberalismo encontra espaço na academia e em plataformas políticas diante de nova crise pela qual passa o capitalismo nos anos 1970, com os Estados Unidos anunciando o fim da paridade dólar-ouro, as crises do petróleo e o abalo do modelo de gestão do sistema econômico mundial planejado nas conferências de Bretton Woods. Os governos de Margareth Thatcher (1979-90), no Reino Unido e de Ronald Reagan (1981-89), nos Estados Unidos, implementaram recomendações neoliberais, diminuindo tanto os gastos públicos (em serviços e pessoal) quanto o controle do Estado sobre a economia (desregulamentando, principalmente, o setor financeiro e especulativo).

Ao longo dos anos 1980, o chamado **receituário neoliberal** passou a ser adotado por instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial), como condicionante para a liberação de empréstimos: para receber recursos os países deveriam privatizar empresas, diminuir barreiras comerciais, estabilizar a moeda e controlar a inflação, liberalizar a economia, cortar gastos sociais, diminuir a máquina administrativa entre outras medidas. Esse conjunto de determinações – conhecido como *Consenso de Washington* – ganhou ampla difusão, com destaque nos países latino-americanos.

A adesão ao neoliberalismo, no entanto, gerou resistências: reações e protestos aos efeitos da globalização e da liberalização da economia. O momento considerado crucial para esse despontar das

Área de livre comércio que estudamos na Unidade 3.



resistências foi o levante zapatista, em 1º de janeiro de 1994 (FUSER, 1995). Na data em que entrava em vigor o **NAFTA** um grupo armado tomou cidades em um dos mais pobres estados mexicanos, Chiapas. O estopim para a revolta foi a alteração constitucional que o governo mexicano promoveu para poder ser aceito no NAFTA, a qual dava permissão para que as **terras comunais** pudessem ser negociadas (algo proibido como efeito da Revolução Mexicana, de 1910).

Em referência a Emiliano Zapata (1879-1919), um dos líderes da Revolução Mexicana de 1910.



Identificando-se como **Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN)**, a guerrilha diferia da maioria dos movimentos armados que, desde os anos 1960, existiram na América Latina: não era um grupo marxista, nem defendia a tomada do Estado; ao contrário, os zapatistas evocavam valores indígenas de vida comunitária e exigiam respeito aos direitos das populações de origem maia, sem visar a tomada do poder político (FIGUEIREDO, 2006).

### **Saiba mais**

#### **Terras comunais**

Eram os campos cultivados coletivamente por camponeses, seguindo a tradição indígena, sem que houvesse propriedade privada sobre a terra. A Constituição mexicana protegia, desde os anos 1910, essas terras; proibindo sua comercialização.

Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

A reação das forças armadas mexicanas foi rápida e teria sido bem sucedida se o EZLN não tivesse adotado a tática de retornar à selva e simultaneamente divulgar sua causa pela *internet*. Logo, o EZLN conseguiu o apoio de ONGs, intelectuais e artistas do mundo todo que, em linhas gerais, discordavam do neoliberalismo e da globalização capitalista. Com a visibilidade alcançada, e a ocupação de meios eletrônicos e midiáticos, os zapatistas evitaram ser dizimados pelo governo mexicano.

Em torno dos zapatistas, foi organizado, em 1996, o 1º Encontro da Humanidade Contra o Neoliberalismo, que reuniu um amplo leque de organizações e movimentos internacionais e é considerado a principal procedência da Ação Global dos Povos (AGP), rede de grupos antineoliberais que passaria a articular iniciativas, protestos e ações contra a globalização neoliberal (ANDREOTTI, 2009). A primeira grande ação organizada pela AGP aconteceu em Seattle, Estados Unidos, em 1999, quando milhares de manifestantes, de diversas procedências e grupos, agiram articuladamente para impedir que autoridades e funcionários internacionais chegassem ao encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC) marcado para acontecer na cidade.

Segundo Eschle (2005), foi dessa ação que surgiu o rótulo **movimentos antiglobalização**. Para a autora, o termo é impreciso porque reúne num suposto **movimento** grupos muito diversos e que não obedecem a um esquema amplo e unificador. Naquilo que foi chamado de movimento antiglobalização havia desde a Associação pela Taxação das Transações Financeiras para Ajuda dos Cidadãos (ATTAC) até os *black blocks*. A primeira foi criada na França, em 1998, visando uma reforma do sistema capitalista mundial que regulamentasse o que via como **excessos** do capital especulativo. Já os *black blocks* tinham procedências nos grupos de defesa dos *squatters* (ocupações libertárias de imóveis abandonados) na Alemanha dos anos 1970, além de diversos protestos contra a política externa e o sistema financeiro nos Estados Unidos e Europa nos anos 1980 e 1990, e não se conformaram como um grupo, mas como uma **tática de ação direta**.

Os *black blocks* receberam muita atenção da mídia porque suas ações passaram muitas vezes pela destruição de lojas de grandes marcas e redes de lanchonetes a fim de mostrar que a maior violência não era as pedras rompendo vitrines, mas a própria exploração capitalista. Em 2001, a morte pela polícia do jovem Carlo Giuliani, que agia num *black block*, foi transmitida ao mundo pela TV e internet durante os protestos contra o encontro do **G8\*** que acontecia em Gênova, Itália.

Para Andreotti (2009), a diversidade do chamado movimento antiglobalização passou por um processo de homogeneização que se deu por meio do Fórum Social Mundial (FSM), encontro que aconteceu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, em 2002, e que procurou congrega os inúmeros grupos vagamente associados como antiglobalização em torno da reivindicação por direitos para minorias (índios, negros, mulheres, crianças), direitos de cidadania (maior participação na gestão pública, maiores investimentos sociais etc.) e alternativas ao sistema capitalista. O FSM foi apresentado como contraposição ao Fórum Econômico Mundial, que acontece anualmente em Davos, Suíça, reunindo autoridades dos países desenvolvidos, representantes de grandes corporações e de organizações internacionais. A partir dos Fóruns, o objetivo de apresentar **alternativas** à globalização se fortalece, junto com a tentativa de produzir propriamente um **movimento** que,

\*G8 – Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia, Itália, Alemanha, Japão e Canadá formaram um grupo que se reúne desde os anos 1970, para discutir e acordar questões da economia e política internacionais. A partir dos anos 2000, o G8 começou a convidar para suas reuniões países em desenvolvimento de maior expressão política e econômica como Brasil, Índia e México. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

identificando-se como **altermundismo**, passou a expressar o desejo por reformas acreditando que “um outro mundo é possível” (*slogan* do FSM): o “anti” (contra) cedeu lugar ao “alter” (outro).

A globalização econômico-financeira foi apontada pelos neoliberais, no início dos anos 1990, como inevitável diante do fracasso do socialismo de Estado. Esse discurso completava, pelo lado econômico, o que seria a vitória da democracia pelo lado político. No entanto, a globalização e o neoliberalismo, como processos políticos e econômicos, não são **inevitáveis**, mas antes disso, são expressão de determinadas correlações de força e interesses que sobrevieram, sufocando outros. As crises sistemáticas do capitalismo continuaram nos anos 1990 e 2000; resistências reformistas e radicais à globalização emergiram; novas correlações de força se formaram.

*Para o que nos interessa diretamente nesta disciplina, é importante notar que a **dimensão transterritorial** desponta no final do século XX não só no campo dos conflitos, como também nos da política, da economia, das formas de cooperação e de resistências. Nessa política planetarizada, Estados são atravessados e afetados por grupos não estatais conflituosos, resistentes, interessados em lucratividades legais e ilegais; e se anunciam novas estratégias para governar coisas, pessoas, produtos, fluxos: novas práticas de governo do planeta. Essas novas práticas são produzidas com atenção ao despontar de novos temas globais, os quais nos dedicaremos a estudar a seguir.*

## Os Direitos Humanos

Em 1945, o impacto provocado pela incrível violência da Segunda Guerra Mundial havia marcado a vida de populações inteiras, principalmente da Europa e da Ásia. Dos estimados cinquenta milhões de mortos no conflito, cerca de 12 milhões foram assassinados em

campos de concentração e de extermínio mantidos pelos nazistas: os mortos eram judeus, ciganos, doentes mentais, comunistas, anarquistas, homossexuais, eslavos e prisioneiros de guerra, entre outros grupos perseguidos por diferenças políticas ou por serem considerados como **raças inferiores** pelo regime de Adolf Hitler. Assim, terminada a guerra, o tema da proteção do indivíduo e de seus direitos foi parte central da proposta de construção de uma nova ordem mundial voltada à “manutenção da paz e segurança internacionais”.

A Carta de São Francisco (BRASIL, 1945), que instituiu a ONU, já em seu artigo 1º (item 3) dizia ser um dos seus objetivos fazer respeitar “os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos, sem fazer distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião”, disposição reafirmada no artigo 55 e que motivou, para além da Carta, a elaboração de um documento dedicado exclusivamente aos direitos humanos. Trata-se da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1948. A Declaração afirmava que todos os “membros da família humana” eram dotados de “direitos iguais e inalienáveis” (DUDH, Preâmbulo) que deveriam ser observados e protegidos para que o objetivo de manter a paz internacional fosse alcançado.

A discussão sobre tais “direitos iguais e inalienáveis”, no entanto, não foi inaugurada com a Declaração de 1948. Os valores e prescrições desse documento tinham uma história cujas procedências remetem a duas outras declarações: a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (HUNT, 2009). A primeira foi redigida por Thomas Jefferson (1743-1826), um dos líderes da luta pela independência das colônias inglesas na América do Norte, no contexto da fundação de um novo país, os Estados Unidos da América. A segunda foi aprovada pela Assembleia Nacional francesa em meio ao processo revolucionário que poria fim à monarquia, estabelecendo pela primeira vez o regime republicano na França.

Ambas cristalizavam a crença de que todos os indivíduos nasciam com direitos iguais, posição que contrariava frontalmente o regime político predominante na época, no qual monarcas governavam de forma absoluta e as pessoas tinham direitos e deveres diferentes



Como estudamos na

Unidade 3.

\*Estamento – estado ou condição em que alguém pode subsistir ou permanecer; grupo de indivíduos com análoga função social ou com influência em determinado campo de atividade. Fonte: Houaiss (2009).

dependendo do **estamento\*** a que pertenciam por nascimento. A tese do direito natural nivelava os homens em direito, ao menos formalmente. Do ponto de vista político, os governos deveriam agir para proteger os direitos naturais. Caso impedissem seu gozo ou os violassem, esses governos deveriam ser considerados tirânicos e seria legítimo substituí-los por outro governo. Esse argumento foi importante para justificar a independência dos Estados Unidos e para a deposição da monarquia na França.

Naquele contexto, os direitos considerados naturais a todos eram basicamente o direito à vida, à propriedade privada, à liberdade de culto (fé religiosa), à liberdade de expressão de opiniões, à liberdade de participação política. Esse conjunto de direitos ficou conhecido como **direitos de primeira geração**. A segunda onda importante de expansão dos direitos veio com a Declaração da ONU de 1948, quando foram incluídos os chamados direitos econômicos, sociais e culturais (**os direitos de segunda geração**): direito à educação, à seguridade social, a condições materiais mínimas para o bem-estar de si e da família, garantias trabalhistas, acesso a bens culturais.

Para Hunt (2009), os formuladores dessa Declaração não deixaram dúvidas quanto à intenção de afirmar que os direitos deveriam ser realmente **universais**, ou seja, valeriam **para todos** (homens, mulheres, crianças, etnias diferentes) – por isso **direitos humanos** (e não apenas “do homem” ou “do cidadão”) – e **em todo o mundo** (todas as regiões, países, tradições culturais, práticas religiosas etc.). O tema da universalidade é, precisamente, um dos mais discutidos na questão dos direitos humanos. Críticos à universalidade sustentam que os direitos humanos têm uma clara procedência ocidental e que conceitos como os de “dignidade humana”, “felicidade” ou “liberdade” não existem nesses termos ou têm outros significados para povos não ocidentais. De outro lado, há os que sustentam que apesar da história dos direitos humanos ser estreitamente relacionada à ocidental, os valores que expressa não seriam exclusividade de povos de origem europeia; e que apoiar a tese da não universalidade poderia levar ao **relativismo cultural**, ou seja, a justificativa de qualquer ato é válido desde que seja amparado em costumes locais (ALVES, 2003).

Assim, ativistas de direitos humanos protestam contra as mutilações genitais a que garotas são submetidas em certas regiões da África, afirmando que não há costume ou tradição que justifique essa prática. De outro lado, alguns Estados do antigo Terceiro Mundo passaram a alegar que o discurso da defesa dos direitos humanos seria uma forma de **intervenção disfarçada** dos Estados desenvolvidos sobre os países em desenvolvimento, legitimando pressões diplomáticas e possíveis sanções econômicas como represálias a violações dos direitos humanos. Esse debate se aprofundou principalmente a partir dos anos 1960, quando a ONU passou a agir de forma mais ativa por meio da Comissão de Direitos Humanos e de instrumentos de acompanhamento e vigilância de casos e denúncias de violações (ALVES, 2003; HELLER, 1994).

Nos anos 1970 e 1980, a ONU se propôs a acompanhar e verificar denúncias de violações aos direitos humanos em países com regimes autoritários e de exceção (como as ditaduras argentina e chilena e o *apartheid* sul-africano) ou em guerra civil (como na Guatemala e em El Salvador). O maior ativismo fiscalizador da ONU encontrou limites na própria estrutura da Organização, já que as denúncias ou mesmo constatações de violações aos direitos humanos precisam ser aprovadas pelas instâncias decisórias, com destaque para o Conselho de Segurança, para tomar a forma de sanções contra o país violador. Ainda assim, tal tendência se aprofundou. Em 1993, Viena abrigou a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos cujo documento final afirmou a universalidade dos direitos humanos, a inclusão do direito ao desenvolvimento como um dos direitos humanos, o reconhecimento das ONGs como agentes de defesa dos direitos humanos e a relação direta entre direitos humanos e democracia (RODRIGUES, 2009; ALVES, 2001; HELLER, 1994).

Nos anos seguintes à Conferência, o ímpeto regulador da ONU no campo dos direitos humanos cresceu. No mesmo ano de 1993, foi criado o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, com funções ampliadas de fiscalização e controle da situação mundial dos direitos humanos. Em 1998, foi celebrado o Tratado de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI), com sede em Haia (Holanda),

Segundo o Estatuto do TPI pessoas, ONGs ou países podem levar denúncias diretamente a um Promotor Geral que tem autonomia para iniciar a investigação e encaminhar pedidos de prisão e outras providências para que os juízes da Corte permanente julguem.



destinado a ser uma corte permanente, com alcance mundial, para julgar crimes contra a humanidade (crimes de guerra, genocídio, graves violações aos direitos humanos). Antes do TPI, que passou a funcionar em 2002, a ONU tinha a prática de instituir tribunais especiais *ad hoc* (depois do fato consumado) para julgar casos particulares, como o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia, de 1993, e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda, de 1994. Países como China, Estados Unidos, Sudão e Rússia não ratificaram o Tratado, ou seja, não aderiram às suas regras temendo a abertura de processos por violações de direitos humanos.

No mesmo movimento de criação de novos instrumentos para fiscalizar e julgar violações contra os direitos humanos, a Assembleia Geral da ONU aprovou, em 2005, um item a respeito do conceito da **responsabilidade de proteger** (*Responsability to Protect – RtoP*).

O documento visou reforçar o compromisso que cada Estado deve ter de proteger os direitos humanos de sua própria população. A novidade polêmica da **RtoP** é que se defende uma ação mais direta da comunidade de Estados caso se constate violações sistemáticas aos direitos humanos por parte de um Estado ou que ocorram num país sem que o governo nada faça para impedir.

O princípio de fundo da *RtoP* é de que o respeito à soberania dos Estados não poderia servir de anteparo para que se violassem os direitos humanos.

Assim, o respeito absoluto à soberania – base do sistema internacional moderno – deveria ser condicionado ao respeito aos direitos humanos. Em outras palavras, os indivíduos e seus direitos seriam mais importantes que a soberania dos Estados violadores dos direitos humanos. No limite, e depois de esgotadas todas as tentativas de negociação diplomática e pressões econômicas, o compromisso com a *RtoP* poderia levar à **intervenção humanitária**, ou seja, uma ação militar de um Estado ou grupo de Estados, autorizados pelo

Conselho de Segurança da ONU, sobre outro Estado a fim de fazer cessar violações aos direitos humanos e permitir a passagem de ajuda humanitária (EVANS, 2008).

Muitos países viram no princípio da *RtoP* mais um instrumento camuflado a justificar intervenções e pressões políticas e econômicas. Já os entusiastas, veem na *RtoP* a abertura para um gerenciamento coletivo e planetário de uma questão global fundamental. Seus defensores acrescentam que antes de chegar ao extremo de uma intervenção armada, haveria outras etapas ainda mais importantes no campo da prevenção a violações massivas dos direitos humanos. O tema e o debate em torno da *RtoP* se inserem em uma questão mais ampla: a da tutela internacional dos direitos humanos. Para Alves (2003), a efetividade de ações internacionais em defesa dos direitos humanos depende diretamente de interesses políticos e jogos de poder que se expressam na ONU, e no Conselho de Segurança em particular. No entanto, o autor observa uma tendência que levaria do estado atual – em que os direitos humanos são **recomendados** internacionalmente, mas **praticados** ou **não** pelos Estados –, para outro no qual haveria instrumentos internacionais para **garantir** o respeito universal aos direitos humanos.

Um dos problemas hoje associados também à questão dos direitos humanos é o das **migrações internacionais**. A partir da segunda metade do século XX, o trânsito de pessoas no mundo aumentou significativamente. A motivação econômica – principal impulso dos fluxos migratórios em direção às Américas nos séculos XIX e XX – continuou a desempenhar um papel central, mas seguindo outros trajetos: os principais destinos passaram a ser os Estados Unidos e a Europa Ocidental: latino-americanos, asiáticos e africanos migram aos milhões em busca de condições melhores de vida nos países ocidentais desenvolvidos.

As migrações podem provocar tensões políticas, econômicas e sociais importantes, como atestam os problemas fronteiriços entre México e Estados Unidos e o aprofundamento do racismo e xenofobia na União Europeia contra africanos, turcos ou europeus orientais. As migrações podem estar relacionadas a conflitos em curso ou a perseguições políticas em massa. Nesse caso, as migrações forçadas

Para saber mais sobre *RtoP* veja Arredondo, Rodriguez e Serbin (2011). Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2011/02/D16.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2012.



formam levas de refugiados que são alvo de proteção e controle por parte da ONU através do seu Alto Comissariado para Refugiados (ACNUR), criado em 1950. Questões como essas fazem com que Gilberto Rodrigues (2009) afirme que o **fator populacional** – um elemento clássico da geopolítica para calcular a força de um país – volte à tona como problema de segurança, ainda que de outra forma, uma vez que o deslocamento voluntário ou forçado de massas populacionais é visto como uma ameaça à ordem em regiões do planeta e como fator complicador no campo político-social e econômico nos países destinatários.

Pelo estudo da questão dos direitos humanos é possível notar a parcial dissolução entre o “dentro do Estado” e o “internacional” na medida em que os países assumem compromissos coletivos e reformam suas leis nacionais para adequá-las aos tratados. Um traço de política global se anuncia pela universalização dos direitos humanos. Sua ampliação leva, nos dias atuais, ao acréscimo de outros direitos (os de terceira e quarta gerações) como o direito ao meio ambiente e ao acesso às tecnologias da informação. Vivemos a era dos direitos ampliados, na qual não só os direitos humanos válidos para todos se afirmam, como também os direitos particulares de minorias se consolidam. A defesa dos direitos mobiliza a ação não só de Estados, mas de ONGs, criando laços ativistas e de afinidade que não se restringem às fronteiras estatais. Por fim, a possibilidade de pressões e até mesmo intervenções humanitárias explicita uma das facetas do redimensionamento do conceito de soberania.

*Desse modo, convidamos você a pensar o tema dos direitos humanos como um dos mais importantes para uma análise das relações internacionais contemporâneas não apenas porque os discursos diplomáticos e de parte significativa dos governos assim o admitem, mas porque ele se apresenta como um elemento central da construção de práticas planetárias de governo, nesse movimento que vai do **internacional ao global**.*

## O Meio Ambiente

A crença de que o desenvolvimento industrial e os níveis de consumo do capitalismo avançado poderiam ser mantidos indefinidamente começou a ceder ainda no final dos anos 1960. A percepção de governos e de organizações da sociedade civil de que o ritmo do crescimento econômico-industrial havia, desde o final do século XVIII, causado danos graves ao meio ambiente levou a uma mobilização, capitaneada pela ONU, que resultou na primeira conferência internacional sobre o tema, realizada em Estocolmo, em 1972. Os compromissos celebrados em Estocolmo apontavam para a necessidade de uma nova visão sobre o desenvolvimento, entendendo que os recursos naturais não eram infinitos, como também não era a capacidade de recuperação da Terra diante das agressões impostas pela humanidade.

Nesse sentido, para avaliar as mudanças de curso tidas como necessárias, foi formada pela ONU, em 1982, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela então primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland. A Comissão Brundtland produziu o relatório **Nosso futuro comum**, publicado em 1987 que reafirmava a necessidade de adequar **desenvolvimento econômico e proteção ambiental**. Para tanto, o Relatório apresentou o conceito de **desenvolvimento sustentável**, definido como aquele capaz de atender às demandas e necessidades das populações atuais sem que isso incorra na diminuição de oportunidades para gerações futuras. A partir desse conceito, o Relatório recomendava à comunidade internacional urgência para tomar medidas não apenas de **reparação** dos danos causados ao meio ambiente, mas também de **prevenção** a prejuízos futuros. Para tanto, seriam precisos novos pactos e compromissos de cooperação internacional.

Como efeito dessas indicações da Comissão Brundtland, a Assembleia Geral da ONU convocou uma nova conferência sobre o meio ambiente para o ano de 1992. Assim, vinte anos após o encontro de Estocolmo, a cidade do Rio de Janeiro recebeu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio/92 ou ECO/92. O encontro teve grande repercussão, com a presença de 119 chefes de Estado e de governo e de centenas

de ONGs ambientalistas que tiveram um espaço para discussão – o Fórum Global – e puderam participar ativamente dos debates.

Dos encontros preparatórios para a ECO/92, e das discussões levadas a cabo no Rio, resultaram documentos, sendo os mais importantes dois tratados (o Convênio sobre Diversidade Biológica e o Convênio sobre Mudança Climática) e a Agenda 21, compromisso sem a força de um tratado, mas que estabeleceu um conjunto de metas e diretrizes a serem “[...] cumpridas a fim de que sejam adotados novos padrões de produção e de convivência compatíveis com o desenvolvimento sustentável, visando ao século XXI” (RODRIGUES, 2009, p. 101).

Como consequência da ECO/92 o aparato burocrático e os instrumentos jurídicos internacionais para lidar com a preservação do meio ambiente foram incrementados rapidamente. Seguindo orientação da Agenda 21, a Assembleia Geral da ONU criou, em 1993, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), como um foro de cooperação internacional destinado a acompanhar o cumprimento dos acordos e compromissos celebrados na ECO/92. Em 1997, outro encontro internacional produziu um documento adicional à Convenção sobre Mudança Climática conhecido como Protocolo de Kyoto. Ele estabeleceu um cronograma para redução de emissões de CO<sub>2</sub> na atmosfera. O Protocolo procurou distinguir a quantidade de CO<sub>2</sub> liberada na atmosfera pelos países em desenvolvimento e pelos já desenvolvidos (considerados os maiores emissores do gás), criando um bônus de carbono que permitiria a um país pouco poluente vender quotas de emissão a países mais poluentes. A efetivação do Protocolo sofreu prejuízo com a não adesão imediata dos Estados Unidos, um dos maiores emissores de CO<sub>2</sub>, que assinaram, mas não ratificaram o acordo.

Os mecanismos supranacionais criados para lidar com o tema ambiental são justificados pelo fato dessa questão ser uma das que não respeitam fronteiras políticas. O entendimento hoje é de que o meio ambiente deve ser preservado para a sobrevivência da própria humanidade e que tal esforço não poderia ser feito sem o comprometimento e cooperação globais. O ponto central parece ser o cuidado com a Terra como um todo para o bem-estar da humanidade; ou seja, uma abordagem global e cosmopolita, para além das relações

puramente interestatais. Assim, Estados, ONGs, ONU e organizações regionais tentam se articular em nome de assuntos referentes à gestão da vida e saúde do planeta.

Nesse sentido, a sensibilidade ao tema ambiental tem como correlata a atenção aos direitos humanos, uma vez que ambos têm caráter **transterritorial**. Assim, as convenções e as organizações produzidas para gerir essas questões são parte de um mesmo processo de percepção da existência de problemas que ultrapassam fronteiras políticas e que exigiriam a construção de práticas de governo do planeta. O estudo da questão dos direitos humanos e do meio ambiente tem o potencial de ser um laboratório de análise privilegiado para compreender como se redimensiona a política mundial contemporânea, no momento em que se sobrepõem à antiga lógica interestatal, novas práticas políticas, econômicas, jurídicas e sociais transterritoriais.

## ONGs, “Governança Global” e a Nova Política Planetária

As relações internacionais deixaram de ser, na segunda metade do século XX, povoadas apenas por Estados soberanos. Surgiram organizações internacionais e uma multiplicidade de organizações também de caráter internacional, mas **não estatal**. Além dos grupos não estatais conflituosos que estudamos anteriormente, desde 1945 proliferaram as chamadas **organizações não governamentais internacionais (ONGIs)\*** voltadas a temas que emergiram nesse período, como **questões globais**, exemplificadas pela defesa dos direitos humanos e a preservação ambiental.

As procedências mais análogas das atuais ONGIs provêm das experiências humanitárias do século XIX, dentre as quais se destaca o **Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)**. Fundado na Suíça em 1863 para atender militares feridos em campo de combate, a Cruz Vermelha ampliou posteriormente seus objetivos, advogando em favor da construção de um **direito de guerra** que obrigasse os Estados a

\*Organização Não-Governamental Internacional (ONGI) – As Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGIs) tem caráter similar, mas atuam no campo internacional, mantendo representantes em várias partes do mundo e dedicando-se a temas de alcance global (ex.: Greenpeace, Anistia Internacional, Comitê Internacional da Cruz Vermelha). Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Para conhecer mais sobre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha verifique o endereço eletrônico <<http://www.icrc.org>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

observarem condutas humanitárias na condução das batalhas. A Cruz Vermelha, nesse sentido, não se constituiu como uma organização antimilitarista ou pacifista – porque não questionava a prática da guerra entre Estados – mas como um grupo voltado a minimizar o sofrimento de soldados. Recebendo o apoio de muitos Estados, as iniciativas da Cruz Vermelha levaram à celebração de tratados que visaram controlar a violência da guerra.

Esses tratados foram reunidos e atualizados nas Convenções de Genebra, de 1949, que ainda sob o impacto da Segunda Guerra Mundial, incluíram a proteção a civis envolvidos em guerras e reforçaram os direitos que deveriam ter os prisioneiros de guerra. Em 1979, tentando acompanhar as transformações nas formas dos conflitos internacionais, as Convenções foram emendadas com novas normas para a proteção de combatentes e não combatentes em guerras civis (e não apenas em guerras interestatais) e para evitar que grupos beligerantes fizessem da destruição ambiental uma tática de guerra.

A Cruz Vermelha, e sua variante para o mundo islâmico, o Crescente Vermelho, forma uma rede internacional com escritórios locais articulados à sede em Genebra. Seu *lobby* junto a Estados e organizações internacionais foi importante para que o antigo **direito de guerra** se convertesse no atual **direito internacional humanitário**, incorporando direitos e ampliadas promessas de proteção a pessoas tidas como vítimas de conflitos que já não se restringem à guerra interestatal.

No campo aberto pela Cruz Vermelha se desenvolveram outras ONGs, como a **Médicos Sem Fronteiras** (*Médecins Sans Frontières*), criada em 1971, e que atua em regiões de conflito, junto a populações refugiadas ou em áreas devastadas por catástrofes naturais. Ainda no campo da proteção aos direitos humanos, destaca-se a **Anistia Internacional**, ONGI fundada em Londres, em 1961, e que se dedica

Ficou curioso em obter maiores informações sobre a anistia Internacional? Para sanar sua curiosidade acesse: <<http://br.amnesty.org>>. Acesso em: 28 jun. 2012.



à denúncia, em todo o planeta, de maus tratos e tortura a prisioneiros, violações de direitos humanos por parte de forças policiais, comércio de armas, execuções extrajudiciais (grupos de extermínio), impunidade, violência contra mulheres e crianças, entre outros temas.

Outra grande questão a mobilizar ativistas em escala global tem sido a proteção do meio ambiente. Das ONGs ambientalistas com maior visibilidade internacional, destacam-se o *World Wide Fund for Nature (WWF)* e o *Greenpeace*, ambos com redes internacionais de escritórios e ações em dezenas de países. A WWF foi montada na Suíça, em 1961, para promover a conservação dos ecossistemas e da vida selvagem. O Greenpeace, fundado dez anos depois, notabilizou-se pelas ações de maior impacto midiático, como manifestações públicas, protestos surpresa em eventos oficiais, invasão de indústrias consideradas poluidoras, interceptação de navios com lixo tóxico ou de navios baleeiros etc. Foi organizado no Canadá por estadunidenses que haviam abandonado seu país por discordarem da Guerra do Vietnã e do consumismo que caracterizava o estilo americano de vida (*american way of life*).

Assim, o ambientalismo do Greenpeace se produz a partir de certo pacifismo estadunidense que tem suas procedências no protestantismo *quaker* e, mais recentemente, no movimento *hippie*. O alvo inicial antinuclear foi ampliado para questões como poluição dos mares, desmatamento de florestas e caça de espécies ameaçadas de extinção. O grupo ganhou notoriedade quando seu navio *Rainbow Warrior* foi afundado, em 1985, numa ação atribuída ao serviço secreto francês (EVANS; NEWHAM, 1998, p. 211). O navio era usado para interceptar navios baleeiros (franceses, canadenses, noruegueses, japoneses etc.) e foi comprado em 1977 com a ajuda de doações individuais e do WWF. A presença midiática e o crescimento dos filiados e voluntários deu ao Greenpeace grande visibilidade, garantindo um convite da ONU para ser observador oficial em temas ambientais.

Sediado em Amsterdã, Holanda, o Greenpeace divulga que todo seu orçamento provém de doações de pessoas físicas, não aceitando financiamentos de governos ou empresas, assim como o WWF. O tema do financiamento das ONGs é controverso, uma vez que são múltiplas as formas de relacionamento entre ONGI, empresas e Estados. Griffiths,



Conheça o trabalho desenvolvido pelo WWF acessando: <<http://www.wwf.org.br>>. Acesso em: 18 jul. 2012. E conheça também mais detalhes sobre o Greenpeace acessando: <<http://www.greenpeace.org>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

O’Callaghan e Roach (2008) afirmam que parte considerável das ONGIs dedicadas aos temas humanitários e ambientalistas recebem parte de seu financiamento de empresas ou governos, mesmo que indiretamente, por meio de fundações privadas filantrópicas ou fundos de ajuda mantidos por Estados.

A relação por vezes estreita entre ONGI e Estados se deve, para Blom e Charillon (2001, p. 128), pelo fato de muitas dessas organizações não só “[...] permanecerem dependentes dos Estados em muitos aspectos, [mas também] de terem se tornado suas parceiras”. A *expertise* técnica em alguns temas e a facilidade relativa para circular em regiões que seriam inacessíveis a forças estatais estrangeiras são aspectos lembrados pelos autores para justificar o interesse dos Estados nas ONGI, principalmente as humanitárias. No entanto, ao repararmos no momento histórico em que as organizações não governamentais internacionais emergem é possível ensaiar outra hipótese de análise.

Michel Foucault (2008a), ao estudar a emergência do pensamento neoliberal no século XX, afirmou que o fato dos neoliberais defenderem um recuo do Estado no campo econômico e das políticas sociais não significou um encolhimento das práticas de governo das populações, mas um redimensionamento dessas práticas que foi possível pelo fortalecimento de grupos e associações da sociedade civil dedicados a questões sociais. O desenvolvimento de uma **sociedade civil organizada** faz parte da tradição liberal, proveniente do século XVIII, que apostou na força dos indivíduos reunidos no corpo social para se contrapor a possíveis excessos do Estado que pudessem instaurar uma tirania. Na sua atualização neoliberal, o problema de governar os vivos sem permitir que o Estado se agigantasse poderia ser equacionado, então, pelo aumento de funções e encargos por parte dessas associações que ficaram conhecidas na segunda metade do século XX como Organizações Não Governamentais (ONGs).

O modelo de **privatização** de serviços públicos e da aplicação de políticas sociais – as chamadas **políticas públicas** – implicou na delegação de atividades do Estado para ONGs: projetos sociais em favelas para **inclusão social** (cursos profissionalizantes, “educação digital”), projetos culturais, acompanhamento de presos em liberdade assistida ou condicional, gestão de hospitais, escolas e presídios, entre

outras áreas. A antiga filantropia privada foi readequada como **prática de governo**: governo não apenas vindo **de cima**, ou seja, do Estado, mas disseminado em práticas e parcerias público-privadas.

Grandes ONGs que alcançaram projeção internacional, como o *Greenpeace* e o Médicos Sem Fronteiras, surgiram na década de 1970, precisamente o momento em que o discurso neoliberal começou a se fortalecer, desafiando os anos de intervencionismo dos Estados de bem-estar social (*welfare state*). Mesmo período histórico em que se aprofundou a percepção de que havia um conjunto de questões que escapavam ao controle ou capacidade de reação isolada dos Estados e desafiavam as práticas tradicionais de governo. Essas **questões globais** – que pareciam demandar respostas articuladas globalmente – estavam no campo dos temas humanitários, ambientais, comerciais e dos conflitos internacionais. Em outras palavras, desde o final da Segunda Guerra Mundial, a gestão de certos temas passou a ser articulada internacionalmente diante da incapacidade crescente em se manter controles nacionais para problemas como os fluxos de capitais ou do comércio internacional. Algo próximo acontecia com outros problemas, como a proteção aos direitos humanos e a defesa do meio ambiente.

A literatura das Relações Internacionais mais afinada ao liberalismo começou, então, a tratar do surgimento de uma **governança global** que seria o conjunto de

Técnicas, instituições, regras, normas e arranjos legais usados para regular relações entre Estados e para facilitar a ação cooperativa em vários temas. No presente contexto internacional, a governança é mantida tanto por organizações governamentais quanto não-governamentais em nome de uma comunidade política global. (GRIFFITHS; O'CALLAGHAN; ROACH, 2008, p. 127).

Assim, governança global seria um termo para designar não a formação de um governo central para todo o planeta, mas para o processo de construção de regras e instituições que regulassem temas globais (HUGHES; WILKINSON, 2002). Esses temas, quando localizados

e abordados por acordos e normas específicas constituiriam *regimes internacionais*: “[...] moldura de regras, expectativas e prescrições entre atores nas relações internacionais [...] baseado no reconhecimento da necessidade em estabelecer relações de cooperação baseadas no princípio da reciprocidade” (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 471). Desse modo, desde 1945, foram constituídos regimes internacionais nas áreas do comércio e do sistema financeiro (GATT/OMC, Banco Mundial/FMI), dos direitos humanos e questões humanitárias (Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948; Convenções de Genebra), do meio ambiente (Estocolmo-1972; Rio-92; Protocolo de Kyoto, de 1997).

Recordando o que estudamos na **Unidade 3**, a formação de uma governança global a partir da articulação de regimes internacionais estaria de acordo com o redimensionamento do poder soberano e das práticas de governo dos novos **Estados transnacionais** e suas experiências de integração e cooperação (como a União Europeia, por exemplo). Em suma, não se trata meramente de apontar o “enfraquecimento do Estado-nacional”, mas de buscar compreender como o Estado se transforma e, mais do que isso, como se atualizam as práticas de governo nas relações internacionais do início do século XXI. Vimos como os limites entre dentro e fora das fronteiras se diluem quando a meta de governar populações e fluxos enfrenta o desafio de uma era de acontecimentos transterritoriais (na economia, nos conflitos, na política, nos fluxos de informação). Nesse sentido, a chamada governança global seria, para os Estados, um instrumento de governo **complementar** a outros praticados localmente.

As ONGIs que se dedicam aos temas globais acabam compondo com os Estados parcerias na gestão dos regimes internacionais. Essa colaboração é mais visível em zonas de conflito nas quais Estados (diretamente ou por meio de organizações internacionais) partilham a tarefa de atender refugiados, desarmar milícias, remover minas terrestres, socorrer feridos, supervisionar processos eleitorais, treinar forças policiais, criar cursos de capacitação profissional para a população local, auxiliar na estruturação de órgãos de Estado entre outras atividades. Essa **colaboração público-privada internacional** se intensificou no Pós-Guerra Fria, principalmente na “reconstrução” dos chamados **“Estados falidos”**\*.

\*Estados falidos – países nos quais os Estados não conseguiriam efetivamente governar seus territórios por insuficiência de suas instituições e que por isso, para autores como Francis Fukuyama (2005), teriam se tornado oásis para terroristas e traficantes. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

.....

A gestão de territórios **em crise** (crise humanitária, guerra civil, “falência estatal”) passou a ser importante para pacificar regiões conturbadas, evitar ondas de refugiados em direção aos países ricos, deixar abertas as principais rotas comerciais do planeta, manter o acesso às fontes de energia e aos recursos naturais vitais para o capitalismo, impedir interferências significativas nos fluxos de capital e produtos.

Para tal gestão, combinam-se iniciativas de Estados, alianças de Estados, organizações internacionais regionais (como a Organização dos Estados Americanos ou a União Africana) ou universais (a ONU) e ONGs que, em conjunto, formariam o embrião de uma **sociedade civil global** definida como o conjunto de grupos politicamente ativos e voltados às questões internacionais que desenvolveram redes de comunicação e colaboração transnacionais com capacidade de influenciar a opinião pública e pressionar empresas e governos (GRIFFITHS; O’CALLAGHAN; ROACH, 2008). O conceito de **sociedade civil global**, trabalhado também por autores liberais, implicaria na reprodução no plano internacional do papel reservado à sociedade civil interna a cada Estado: um contrapeso aos interesses dos poderes políticos visando garantir as liberdades e direitos individuais, e aperfeiçoar as práticas de governo.

A atualização das formas de se governar pessoas, territórios, produtos e fluxos (de comunicação e capital) que atravessam o planeta implicou um processo de planetarização das práticas de governo. Mesmo que o sistema internacional westfaliano não tenha sido substituído por um governo mundial nos moldes do projeto kantiano, é importante notar que **práticas globais de governo** emergiram no pós-Segunda Guerra Mundial. Essas práticas foram se constituindo na articulação entre a formação de organizações internacionais, o estabelecimento de regimes internacionais, o início de um processo de conversão de Estados nacionais em **Estados transnacionais** e a ação internacional de ONGs. Não foi formado um **Governo mundial**, mas modos globais de se governar para a preservação dos Estados (ainda que federados), do sistema capitalista mundial e de uma dada “ordem internacional”.

Esse conjunto de novas técnicas de governo, fluídas e transterritoriais, é chamado por Passetti (2003, p. 48) de **ecopolítica do planeta**:

[...] ocupação pela qual os Estados vão organizando a centralidade de poder de modo federativo, diluindo nacionalidades e relacionando-se com organizações não-governamentais, segundo os processos de privatização de negócios e serviços. O objetivo principal deste governo [...] é garantir certa restauração do planeta diante do reconhecimento do inevitável estrago proporcionado pelo capitalismo e o efêmero socialismo estatal. É um investimento político-econômico em federar o planeta, implicando compaixão pelos *mais pobres*, certa retórica relativista a respeito das etnias e culturas, conexão planetária da economia, comunicação e regimes de direitos e governo, no qual, em especial, figura a democracia midiática. A ecopolítica, parafraseando Foucault, tem como alvo o planeta e os vivos dentro dele: os produtivos e os que a legitimam politicamente.

A ecopolítica seria um conjunto de práticas de governo de todo planeta: a gestão de fluxos produtivos, o controle de populações perigosas, o combate a grupos ilegais, a proteção de espécies e ecossistemas ameaçados. Não o governo de um Estado sobre todo globo, mas as formas de se governar por meio do concerto entre Estados transnacionais, federações emergentes, organizações intergovernamentais e não governamentais internacionais. Governo que não anularia os poderes estatais e que se tornaria viável por meio das tecnologias computo-informacionais (satélites, bancos de dados eletrônicos, monitoramentos remotos, transmissão instantânea de dados etc.).

Se as relações internacionais modernas foram marcadas pelas correlações de força entre Estados, sendo por isso **interestatais/internacionais**, a partir da segunda metade do século XX despontaram dimensões transnacionais se sobrepondo e modificando a dimensão interestatal.

*Agora, depois de identificar a emergência de novos e transterritoriais temas, problemas, conflitos e modos de pensar a gestão das questões planetárias chegamos ao final desta disciplina com muitas questões abertas, tendências a serem analisadas, percursos a serem investigados.*

Seria possível pensar que o próprio termo **internacional** tenha se tornado obsoleto? As chamadas “novas ameaças”, como o terrorismo e o narcotráfico, abalam a **ordem internacional** ou justificam a criação de novos modos de governar o planeta? A atenção ao meio ambiente e a defesa universal dos direitos humanos fariam parte dessas novas táticas e técnicas de governo planetário? Os Estados tendem a se tornar “Estados transnacionais”? As ONGs são forças autônomas ou compõem com Estados para produzir novos modos de governar pessoas e territórios? A democracia e o capitalismo serão mesmo invencíveis e universais ou outras formas de resistência a eles, liberadas dos partidos e movimentos tradicionais, podem emergir? As guerras serão cada vez mais difusas ou os conflitos entre grandes Estados que poderiam opor países como China, Índia, Irã, Estados Unidos, entre outros, não estão descartados?

As questões são muitas e os planos que se sobrepõem também. Para compreender as relações internacionais contemporâneas é preciso, então, estar aberto a questionar até mesmo o termo “relações internacionais”. A rapidez das transformações políticas, econômicas e sociais assim nos exige. E para acompanhar tamanho deslocamento é preciso estar atento e inquieto na velocidade dos fluxos.

## Complementando...

Para ampliar seus conhecimentos a respeito das temáticas estudadas nesta Unidade, recomendamos algumas fontes de pesquisa. Visite um *site* interessante para acompanhar os estudos sobre conflitos e os ilícitos transnacionais:

- 📌 *Observatoire Géopolitique de la Criminalité Internationale (OGCI)* – disponível em: <<http://www.droit.ulg.ac.be/~ogci/>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

Algumas convenções mencionados podem ser encontrados em:

- 📌 *Convenção das Nações Unidas sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena, 1988)* – disponível em: <[http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention\\_1988\\_es.pdf](http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1988_es.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- 📌 *Convenção Única da ONU sobre Estupefacientes (Nova Iorque, 1961)* – disponível em: <[http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention\\_1961\\_es.pdf](http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1961_es.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- 📌 *Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transnacional (Convenção de Palermo, 2000)* – disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

Seguem também algumas Declarações de Direitos:

- 📌 *Declaração de Independência dos Estados Unidos, 1776* – disponível em: <[http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html)>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- 📌 *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789* – disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- 📌 *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948* – disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

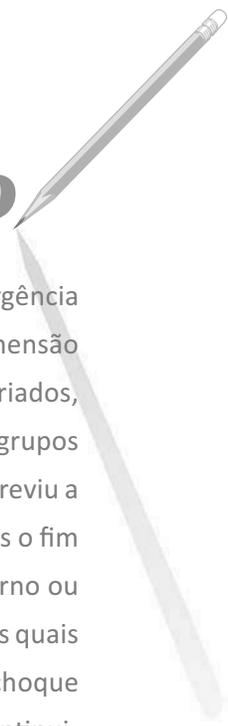
Para os documentos derivados da ECO/92, consulte:

- 📌 *Agenda 21* – disponível em: <<http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>> e <<http://www.ecolnews.com.br/agenda21/index.htm>>. Acesso em: 2 ago. 2012.

Sobre os conflitos nos Bálcãs e em Ruanda, segue uma lista de filmes bem interessantes:

- 📌 *Antes da chuva (Before the rain)* – de Milcho Manchevski, 1994. Um consagrado fotógrafo de origem macedônia, mas vivendo há anos em Londres, decide retornar ao seu país nos anos 1990, em pleno conflito. O filme mostra como os ódios acesos entre cristãos ortodoxos e muçulmanos dividem antigos amigos e amores.
- 📌 *Terra de ninguém (No man's land)* – de Danis Tanovic, 2001. Durante a guerra entre bósnios e sérvios, um soldado de cada nacionalidade acaba preso numa mesma trincheira, junto a um terceiro soldado que, caído sobre uma mina, não pode se mexer. Num determinado momento, um funcionário da ONU chega e, então, a trincheira se torna um microcosmo do conflito, expondo com ironia seu absurdo e violências.
- 📌 *Underground: mentiras de guerra (Underground)* – de Emir Kusturica, 1995. Um grupo de pessoas se abriga nos porões de um palácio, em Belgrado, durante a ocupação nazista da Iugoslávia na Segunda Guerra Mundial. Esse grupo é protegido por Marko, sérvio com boas relações com os nazistas e que provê as pessoas com o necessário para sobreviver, recebendo em troca armas e munição produzida no subsolo e vendida para os rebeldes que resistem aos nazistas. Quando a guerra acaba, Marko não avisa seus “protegidos”. No entanto, a sequência de conflitos no país é tal (chegando à guerra civil dos anos 1990) que os isolados continuam produzindo armas e acreditando na continuidade da guerra.
- 📌 *Hotel Ruanda (Hotel Rwanda)* – de Terry George, 2004. O filme é baseado na história real de Paul Rusesabagina, que era gerente do Hotel des Milles Collines, em Kigali, Ruanda, quando os massacres de hútus contra tutsis começaram, em 1994. Paul era hútu, mas sua família tutsi. O hotel acaba se transformando em refúgio para sua família e muitos tutsis, sendo palco de negociações entre as forças militares hútus e os capacetes azuis (militares das forças de paz) da ONU. A intenção de Paul era que todos os refugiados no hotel pudessem deixar o país protegidos pela ONU.

# Resumindo



Nesta Unidade, estudamos em detalhes a emergência de uma **dimensão transnacional**, que se sobrepõe à dimensão interestatal e é atravessada por agentes não estatais variados, que vão de empresas com interesses globais a máfias e grupos terroristas. Pudemos ver como o otimismo liberal – que previu a expansão planetária do capitalismo e da democracia após o fim da Guerra Fria – foi confrontado pela permanência, retorno ou despontar de novos conflitos (nacionalistas e “étnicos”) os quais suscitaram a elaboração de novas teorias, como a do choque de civilizações, que tentaram dar conta de explicar a continuidade da guerra nas relações internacionais. No entanto, essas guerras surgidas na década de 1990 não estavam mais restritas à lógica do interesse nacional e do Estado. As guerras começaram a ser intrincados conflitos nos quais demandas tradicionais (como as nacionalistas) foram redimensionadas na combinação com novos interesses políticos e ilegalismos.

Estados continuaram os principais agentes de violência militar, mas não eram mais os únicos. As novas guerras anunciavam articulações inusitadas entre Estados, corporações mercenárias, coalizões de Estados que passaram a enfrentar grupos não estatais que se movimentavam pelo globo em nome de seus negócios lícitos e ilícitos (como o narcotráfico) ou da defesa de projetos político-religiosos, como o fundamentalismo islâmico.

A partir dos anos 1990, foi possível notar um gradual descolamento do vínculo entre **Estado** e **Nação**. De um lado, novos Estados poderiam nascer (como a Eslovênia ou o Kosovo), mas já incorporados a um novo esquema político-institucional capaz

de lidar com vários Estados desde que coligados em federações como a União Europeia. Ao mesmo tempo, o número maior de Estados independentes não tornaria o sistema internacional mais caótico na medida em que tal aumento se deu num ambiente de crescente regulamentação de aspectos da vida do planeta. A universalização de valores, como os direitos humanos e o direito ao meio ambiente, foi acompanhada de leis internacionais e instituições de coordenação global de políticas nas áreas comercial, financeira, humanitária. Esse processo de construção de novos modos de gerir questões planetárias se deu com a participação ativa de organizações não governamentais internacionais que assumem funções ou colaboram diretamente na execução e planejamento de práticas de governo em escala global.

A política e a economia se globalizam: o governo dos Estados não se dá mais pela atenção ao que acontece dentro das fronteiras e a economia não se realiza **nacionalmente**, mas **globalmente**. A distinção entre dentro e fora das fronteiras se esfumaça com velocidade, dando espaço para a produção de novas formas de governar e novas instituições (locais, regionais e globais) que visam gerir fluxos planetários. Além do governo dos Estados (a dimensão intraestatal), se configuram hoje modos de governo globais, que não chegam a constituir um “Super-Estado mundial”, mas geram leis e organizações que lidam com a gestão do mundo.

Os conceitos de nação, nacionalismo e interesse nacional não desapareceram, mas foram redimensionados. A dimensão interestatal, portanto, não resume as relações internacionais contemporâneas. Ela é atravessada pela **dimensão transterritorial** que mobiliza grupos e agentes estatais, federados e não estatais fazendo das relações internacionais contemporâneas um emaranhado de feixes e intrincadas correlações de força.



## Atividades de aprendizagem

As atividades de aprendizagem fazem parte do processo de aquisição do conhecimento, portanto, são ações que auxiliam, fortalecem e possibilitam acompanhar se a atividade de ensino elaborada pelo professor desencadeou a aprendizagem esperada. Neste sentido, propomos algumas ações para sua reflexão.

As páginas seguintes foram retiradas do álbum *Área de segurança Gorazde: a guerra na Bósnia Oriental (1992-1995)*, de Joe Sacco (2001), quadrinista estadunidense interessado em conflitos internacionais. A partir da leitura desse trecho, produza uma reflexão, em até 4 páginas, dando conta das seguintes questões:

1. A relação entre as guerras civis na antiga Iugoslávia e o surgimento dos chamados “novos conflitos” que despontam com o fim da Guerra Fria.
2. O confronto de teses, no campo realista e liberal, que tentou explicar a “nova ordem internacional” a partir dos anos 1990.
3. A importância de organizações internacionais e ONGs na gestão de conflitos e na construção de novos modos de governar o planeta.

# Desintegração

**Dr. Alija Begovic**

UM VIZINHO DE INFÂNCIA, UM AMIGO SÉRVIO... APENAS UNS DIAS ANTES DE TUDO COMEÇAR DISSE, "O QUE VOCÊ ACHA? COMO PODEMOS RESOLVER ESSE PROBLEMA?"

"Eu disse pra ele que a única solução era nos unirmos... que tínhamos que construir uma 'muralla da China' ao redor de Gorazde e viver juntos.

"Ele disse que não poderíamos viver juntos, que a única solução era separar os povos.

"Eu entendi que o objetivo deles era limpar a área."

**P**ouco mais de uma década após a morte de Tito, em 1980, a Iugoslávia começou a se fragmentar, e a figura central na ruptura e nas tragédias seguintes era o homem que se tornaria o presidente sérvio, Slobodan Milosevic. Ele usou e encorajou o nacionalismo sérvio e o sentimento de vítima para consolidar seu poder na Sérvia e estender sua influência sobre os sérvios que viviam nas outras repúblicas.

... NOVAMENTE, TEMOS BATALHAS E DISCUSSÕES. ELAS NÃO SÃO LUTAS ARMADAS, MAS APESAR DISSO, NÃO PODEM SER DESCARTADAS.

Com uma série de intrigas políticas, Milosevic usurpou a autonomia das províncias sérvias de Kosovo e Vojvodina e tomou para si os votos para a presidência rotativa da Iugoslávia, que substituiu as regras de Tito.

36



**A** Bósnia estava agora numa encruzilhada. Ela podia se manter numa Iugoslávia expurgada, composta por uma Sérvia dominante e chauvinista e por seu aliado Montenegro, ou procurar a independência e se arriscar numa guerra.

ESLOVÊNIA  
CROÁCIA  
BÓSNIA  
SÉRVIA  
MONTE-NEGRO  
MÁCEDÓNIA

REPÚBLICAS IUGOSLAVAS QUE CONSEQUIRAM A INDEPENDÊNCIA EM 1991

IUGOSLÁVIA EXPURGADA NO COMEÇO DE 1992

Na primeira eleição livre da Bósnia, em 1990, os eleitores preencheram suas cédulas com votos étnicos, colocando três partidos nacionalistas no poder. Estes partidos formaram um governo de coalizão, mas para diferentes fins. O partido sérvio (SDS) queria a Bósnia dentro da Iugoslávia. Já o croata (HDZ) e o muçulmano (SDA) queriam separar a Bósnia.

PRÉDIO DO GOVERNO E ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA BÓSNIA

O homem nomeado para comandar a presidência rotativa da Bósnia foi Alija Izetbegovic, que era também líder do partido muçulmano.

EU SACRIFICARIA A PAZ POR UMA BÓSNIA-HERZEGOVINA SOBERANA, MAS POR ESSA PAZ EU NÃO SACRIFICARIA O ESTADO SOBERANO.

Pondo de lado os argumentos de que uma Bósnia independente seria uma sociedade multirracal interna, o partido sérvio atizou o medo, dizendo que os sérvios viveriam como uma minoria dominada por muçulmanos, que pretendiam criar uma república islâmica. Desconsiderando que os grupos étnicos estavam muito interligados, o SDS argumentou que apenas uma divisão étnica da Bósnia evitaria a guerra.

Os sérvios começaram estabelecendo áreas autônomas, e o líder do seu partido, Dr. Radovan Karadzic, deu esse aviso para a liderança muçulmana que protestava.

VOCÊS QUEREM LEVAR A BÓSNIA-HERZEGOVINA PARA O MESMO CAMINHO DE INFERNO E SOFRIMENTO EM QUE A ESLOVÊNIA E A CROÁCIA ESTÃO... E NÃO PENSEM QUE VOCÊS TALVEZ NÃO ESTEJAM FAZENDO COM QUE O POVO MUÇULMANO DESAPAREÇA, PORQUE ELE NÃO PODE SE DEFENDER NO CASO DE UMA GUERRA...

38

O SDS abandonou a assembleia e estabeleceu seu próprio parlamento sêrvio. O governo da Bósnia, enquanto isso, continuava buscando a soberania, e a Comunidade Européia reconheceu sua independência em 6 de abril de 1992. Naquela noite, os separatistas sêrvios declararam seu próprio estado independente, que eles chamaram depois de República Srpska.

SUAS PALAVRAS E MODOS ILUSTRAM POR QUE OUTROS SE RECUSAM A FICAR NESTA IUGOSLÁVIA. NINGUÉM MAIS QUER ESTE TIPO DE IUGOSLÁVIA QUE O SR. KARADZIC DESEJA, NINGUÉM, EXCETO, TALVÉZ, OS SÊRVIOS...

EU QUERO DIZER AOS CIDADÃOS DA BÓSNIA-HERZEGOVINA PARA NÃO TEREM MEDO, PORQUE NÃO HAVERÁ GUERRA...

DITO ISTO, DURMAM EM PAZ.

EU PASSEI CINCO ANOS NA FACULDADE (EM SARAJEVO)... LÁ, OUVI QUE HAVERIA PROBLEMAS SE COMEÇASSE UMA GUERRA. EU PENSEI... SERIA MELHOR SE ESTIVESSE COM MEUS PAIS. PEGUEI UM ÔNIBUS E VOLTEI PRA GORAZDE.

“Eu tinha um bom amigo sêrvio morando a três casas da minha. Ele esteve comigo nos oito anos do primário. Liguei pra ele e perguntei se podíamos sair juntos.

NÃO, NÃO POSSO... TALVEZ MAIS TARDE... EU NÃO POSSO SAIR COM VOCÊ. MEU POVO ME DELATARIA.

TUDO BEM, SE NÃO QUER SAIR COMIGO, MAS EU QUERO QUE SEJAMOS BONS VIZINHOS...

Na minha vizinhança, havia ao mesmo tempo guardas armados muçulmanos e sêrvios, porque não era seguro. Tudo era possível. Talvez viesse alguém de fora, de Visegrado, de outra parte da cidade e matasse meu vizinho sêrvio. Mas eles pensariam que um vizinho muçulmano teria feito isso.

“Ou talvez viesse alguém pra matar um muçulmano, e eles achariam que foi um vizinho sêrvio. Seria melhor se nós pudéssemos... patrulhar a vizinhança juntos... durante a noite.

39



Fonte: Sacco (2001)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os acontecimentos que conformam as relações internacionais compõem um intrincado campo no qual temas, problemas e questões se interconectam. Para estudar tal campo são muitas as possibilidades e métodos. A discussão desses planos não se esgota, desdobrando-se em muitos fluxos. Por isso, espero que o convite que lhe fizemos no início dessa jornada sirva de estímulo para muitas outras jornadas com continuada e atenta reflexão. Assim, nosso percurso não termina, mas apenas para por aqui. Outros muitos caminhos podem e precisam ser abertos e trilhados.

Os mapas propostos para nos orientar têm as marcas da perspectiva histórico-política. Isso significa que dedicamos atenção especial às relações de poder e aos processos políticos que moldaram instituições e produziram conceitos que são fundamentais para compreender as relações internacionais. A escolha desse método de análise tem como objetivo mostrar como as relações internacionais foram produzidas em meio a incontáveis embates entre distintos interesses políticos, econômicos e sociais. E, a partir daí, oferecer a você ferramentas de análise que permitam acompanhar e compreender a dinâmica das relações internacionais. Em uma frase: a meta da abordagem histórico-política é possibilitar que você se situe de forma crítica num mundo em constante e veloz transformação.

A identificação de três grandes planos – o **internacional**, o **transnacional** e o **transterritorial** – organizaram o nosso percurso. Estudamos como as relações internacionais modernas se formaram como relações **interestatais**, na passagem do século XV para o século XVI, depois se reconfigurando como **relações internacionais**. Na sequência, vimos como se sobrepôs ao plano internacional, na passagem do século XIX para o XX, um plano **transnacional**, cuja maior expressão

foi o surgimento das organizações internacionais e o incremento das regras do direito internacional. Por fim, após a II Guerra Mundial, as mudanças na economia e na política internacionais produziram um terceiro plano que veio a se somar aos dois anteriores: o **transnacional**. Nele circulam velozes fluxos de informação, “novas ameaças” e novos temas globais que motivam a produção contemporânea de práticas e instituições para o governo do planeta.

O estudo de cada um desses planos possibilitou discutir aspectos e conceitos-chave das relações internacionais, como os de Estado, soberania, diplomacia, guerra e paz, política externa, entre tantos outros. Ao mostrar a você como esses níveis se formaram e se sobrepuseram, pretendíamos sensibilizá-lo para processos que são, ao mesmo tempo, rápidos, por vezes intensos e violentos, em outros momentos sutis, mas que moldam e remodelam as relações de poder no plano internacional.

Hoje, o profissional apto a atuar nos fluxos produtivos transterritoriais precisa de uma habilidade básica: a capacidade de análise. Para tanto, é preciso conhecer mais do que conceitos ou **casos**, mas compreender os processos de formação desses conceitos e sua aplicação, sabendo que nenhum conhecimento é puro, e que as **verdades** políticas e científicas são produzidas em meio a incontáveis jogos de força. Na sua atuação como Administrador Público não será diferente. Assim, estudar as relações internacionais significa estar atento a combates incessantes. Significa estar no campo da política, ou seja, no espaço de enfrentamentos constantes. O convite desta disciplina é para que você adentre esse instigante e voraz campo de combate munido de boas e eficazes armas de análise. Agora, concluída essa parte da jornada, boa sorte nos percursos que virão!

*Professor Thiago Rodrigues*

## Referências

AGUILAR, Sérgio. *A guerra da Iugoslávia: uma década de crise nos Balcãs*. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Funag/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

\_\_\_\_\_. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado absolutista*. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ANDREOTTI, Bruno. *Poder e resistências: movimentos da multidão uma cartografia dos movimentos antiglobalização*. 2009. 223p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

ARNAUD, Vicente. *Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perot, 1996.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1985.

ARREDONDO, Ricardo; RODRIGUEZ, Gilberto; SERBIN, Andrés. *Responsabilidad de Proteger y prevención en América Latina y el Caribe: el rol de la sociedade civil*. Buenos Aires: CRIES, 2011.

AUCHINCLOSS, Louis. *Woodrow Wilson*. Montreal: Éditions Fides, 2003.

BATH, Sérgio. *O que é diplomacia?* São Paulo: Brasiliense, 1989.

BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização*. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BEDIN, Gilmar Antonio. O Realismo Político e as Relações Internacionais. In: BEDIN, Gilmar et al. *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. p. 57-133.

BIANCHERI, Boris. *Conciliar o mundo – a diplomacia na era global*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BLOM, Amélie; CHARILLON, Frédéric. *Théories et concepts des relations internationales*. Paris: Hachette Supérieur, 2001.

BODIN, Jean. *Los seis libros de la república*. Tradução de Pedro Bravo Gala. Madri: Tecnos, 2006.

BONANATE, Luigi. *A guerra*. Tradução de Maria Tereza Buonafina e Afonso Teixeira Filho. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

BRASIL. *Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2012.

BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto M. A. *Política externa brasileira: da independência aos desafios do século XXI*. São Paulo: Moderna, 2006.

CABALLERO, Francis. *Le droit de la drogue*. Paris: Dalloz, 1989.

CANCIAN, Renato. Bolcheviques, mencheviques, Lênin e a Rússia pré-revolução. *UOL Educação*, história geral, [2012]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia/bolchevismo.jhtm>>. Acesso em: 31 maio 2012.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise (1919-1939)*. Brasília/São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial, 2001.

CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTç, 1996.

CERVO, Amado Luiz. O final do século XX: dificuldades para a construção de uma ordem global. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias)*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 355-382.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da guerra*. Tradução de Maria Teresa Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CORVISIER, André. *A guerra*. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

DEGENSZAJN, Andre. Terrorismos e invulnerabilidades. In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (Org.). *Terrorismos*. São Paulo: Educ, 2006. p. 163-175.

DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: *Conversações*. São Paulo: Editora 34, 1998.

DEVIN, Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. Paris: La Découverte, 2007.

DREYER-EIMBCKE, Oswald. *O descobrimento da Terra: história e histórias da aventura cartográfica*. Tradução de Alfred Josef Keller. São Paulo: Edusp/Melhoramentos, 1992.

ENZENSBERGER, Hans Magnus. *Guerra civil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ESCHLE, Catherine. Constructing the 'anti-globalisation' movement. In: ESCHLE, Catherine; MAIGHUASHCA, Bice (Org.). *Critical theories, international relations and the 'anti-globalisation movement' – the politics of global resistance*. Nova Iorque: Routledge, 2005. p. 17-35.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia elemental de las drogas*. Barcelona: Anagrama, 1997.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. *Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books, 1998.

EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme Githay de. *A guerra é o espetáculo: origens e transformações da estratégia do Exército Zapatista de Libertação Nacional*. Campinas: Rima, 2006.

FONSECA JR., Gélson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. In: RABINOW, Paul; DREYFUSS, Hubert. *Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Tradução de Vera Porto Carrero. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

\_\_\_\_\_. *Em defesa da sociedade*. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Segurança, território, população*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FRANCHE, Dominique. *Rwanda: génealogie d'un genocide*. Paris: Mille et une nuits, 1997.

FRIMAN, H. Richard; ANDREAS, Peter (Org.). *The Illicit global economy & state power*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1999.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. Londres: Penguin Books, 1992.

\_\_\_\_\_. *Construção de Estados*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUSER, Igor. *México em transe*. São Paulo: Scritta, 1995.

GADDIS, John L. *História da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

GANTET, Claire. *Guerre, paix et construction des États (1618-1714)*. Paris: Éditions du Seuil, 2003.

GIDDENS, Antony. *O Estado-nação e a violência*. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo: Edusp, 2001.

GLENNY, Misha. *McMáfia: crime sem fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GOMES, Rodrigo Carneiro. *O crime organizado na visão da Convenção de Palermo*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

GRIFFITHS, Martin. *50 grandes estrategistas das relações internacionais*. Tradução de Vânia de Castro. São Paulo: Editora Contexto, 2004.

GRIFFITHS, Martin; O'CALLAGHAN, Terry; ROACH, Steven C. *International Relations – the key concepts*. Nova Iorque: Routledge, 2008.

HELLER, Claude. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos. In: PELLICER, Olga (Org.). *Las Naciones Unidas hoy: visión desde México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 223-238.

HERÁCLITO. *Fragmentos contextualizados*. Tradução de Alexandre Costa. Rio de Janeiro: DIFEL, 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais – história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOWARD, Michael. *Clausewitz: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HOUAISS, Dicionário Eletrônico da língua portuguesa. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1 CD-ROM.

HUGHES, S.; WILKINSON, R. *Global governance: critical perspectives*. Nova Iorque: Routledge, 2002.

HUMAN SECURITY CENTRE. *Human Security Report 2005: war and peace in the 21th century*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. “Choque de civilizações?”. *Política Externa*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/Núcleo de Política Internacional e Comparada da USP, v. 2, n. 4, mar./abr., 1994, p. 120-141.

\_\_\_\_\_. *O choque de civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

ISRAEL, Fred L. (Ed.). *Major peace treaties of Modern History (1648-1967)*. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Co., 1967. v. I.

KALDOR, Mary. *New and old wars: organized violence in a global era* [2a edição]. Stanford: Stanford University Press, 2007.

KANT, Immanuel. Para a paz perpétua: um esboço filosófico. In: GUINSBURG, J. (Org.). *A paz perpétua, um projeto para hoje*. São Paulo: Perspectiva, 2004. p. 31-87.

KEEGAN, John. *Uma história da guerra*. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

\_\_\_\_\_. *História ilustrada da Primeira Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little-Brown, 1977.

KRIPPENDORFF, Ekkhart. *Las Relaciones Internacionales como ciencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

KRITSCH, Raquel. *Soberania: a construção de um conceito*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

LABROUSSE, Alain. *Geopolítica das drogas*. São Paulo: Desatino, 2010.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de administração: mais de seis mil termos em inglês e português*. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEFORT, Claude. Nação e soberania. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LESSA, Antonio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2003.

MacMILLAN, Margaret. *Paz em Paris, 1919*. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

McALLISTER. *Drug diplomacy in the twentieth century*. New York: Routledge, 2000.

McLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin. *O meio é a mensagem*. São Paulo: Ímã Editorial, 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe, e dez cartas*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. *A arte da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. Coordenação de Tradução de João Ferreira. Brasília: Editora UnB, 2007. p. 1.179-1.188.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O ideário da paz em um mundo conflituoso. In: BEDIN, Gilmar *et al.* *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. p. 15-56.

NAÍM, Moisés. *Ilícito – o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais – correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOUR, Soraya. *À paz perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

OLIVEIRA, Flávio Rocha de. *Os Estados Unidos da América no pós-Guerra Fria: transformações na política de segurança*. São Paulo: Plêiade, 2009.

PASSETTI, Edson. *Das “fumeries” ao narcotráfico*. São Paulo: Educ, 1991.

\_\_\_\_\_. *Anarquismos e sociedade de controle*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Anarquismo urgente*. Rio de Janeiro: Achiamé, 2007.

PFETSCH, Frank R. Why was the 20th century warlike? In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2003. p. 319-340.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *La guerre et la paix – tome premier*. Antony: Éditions Tops, 1998.

REMARQUE, Erich Maria. *Nada de novo no front*. Tradução de Helen Rumjaneck. Porto Alegre: L&PM, 2004.

ROCHMAN, Alexandre. *Globalização*. São Paulo: Desatino, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M. A. *O que são relações internacionais*. São Paulo: Brasiliense, 2009.

RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner (Org.). *A ONU no século XXI: perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Desatino, 2011.

RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ/FAPESP, 2004.

\_\_\_\_\_. *Narcoterrorismo e o warfare state*. In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Saete (Org.). *Terrorismos*. São Paulo: Educ, 2006. p.149-161.

\_\_\_\_\_. *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: 2010.

\_\_\_\_\_. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. 2. ed. São Paulo: Desatino, 2012.

SÁ, Carlos Augusto Trojaner de. As relações entre a Dinamarca e a Liga Hanseática. *Revista Historiador*, especial n. 1, ano 3, jul. 2010, Porto Alegre/RS. ISSN 2176-1116. Disponível em: <<http://www.historialivre.com/revistahistoriador/espum/carlosa.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

SACCO, Joe. *Área de segurança Gorazde: a guerra na Bósnia Oriental (1992-1995)*. São Paulo: Conrad, 2001.

SALDANHA, Eduardo; ANDRADE, Malanie. *Immanuel Kant: idealismo e a Carta da ONU*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SALGADO, Karine. *A paz perpétua de Kant*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora; Universidade FUMEC/FCH, 2008.

SCAHILL, Jeremy. *Blackwater: a ascensão do exército mercenário mais poderoso do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. Coordenação de Tradução de João Ferreira. Brasília: Editora UnB, 2007. p.425-431.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SIMON, Roberto. *Política por outros meios: Carl von Clausewitz*. E-guia do estudante, aba estude, aventuras da história, publicado em 1º jul. 2008. Disponível em: <<http://guiadoestudante.abril.com.br/estudar/historia/politica-outros-meios-carl-von-clausewitz-436091.shtml>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

SMITH, Dan. *Atlas dos conflitos mundiais*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

SOARES, Guido. A diplomacia e suas formas. In: RODRIGUES, Thiago; MATHIAS, Meire. *Política e conflitos internacionais: interrogações sobre o presente*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASM, 2004. p. 13-49.

STRACHAN, Hew. *Sobre a guerra de Clausewitz: uma biografia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

TAYLOR, A. J. P. *The First World War*. Londres: Penguin Books, 1966.

\_\_\_\_\_. *The origins of the Second World War*. Londres: Penguin Books, 1991.

TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus*. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, 1996.

TOWSHEND, Charles. *Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Tradução de René Loncan. Brasília: Editora UnB, 2004.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1993.



## MINICURRÍCULO

### Thiago Moreira de Souza Rodrigues

Graduado (1995), mestre (2001) e doutor (2008) em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com estágio doutoral (2007) pelo Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL) da Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III). É professor no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) e Ciência Política (PPGCP) dessa mesma Universidade. No INEST é co-coordenador do Laboratório de Estudos sobre Política Externa Brasileira (LEPEB/UFF). É, também, pesquisador associado ao Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol/PUC-SP). Seus temas de interesse são os conflitos internacionais contemporâneos, com destaque para o narcotráfico e os ilegalismos transterritoriais, segurança internacional, política internacional na América Latina, política externa brasileira e teoria das Relações Internacionais.





ISBN 978-85-7988-168-8



9 788579 881688



UENF  
Universidade Estadual  
do Norte Fluminense



Universidade  
Federal  
Fluminense



UFRRJ



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



GOVERNO DO  
Rio de Janeiro

SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA



UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA