

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, A SOCIOLOGIA E OS DEBATES CORRENTES SOBRE CONFLITO, COOPERAÇÃO E MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL

Resumo

Este trabalho explora as várias contribuições da Sociologia para o estabelecimento das Relações internacionais como campo autônomo do conhecimento científico moderno. Discute os fundamentos teóricos comuns dos dois campos e a forma como a área de Relações Internacionais desenvolveu seu instrumental analítico próprio. Seu argumento principal é o de que fenômenos recentes como o terrorismo e outros temas globais tornam necessária a ampliação das perspectivas analíticas. Nesse sentido, a Sociologia é particularmente importante, pois possui um conjunto de conceitos e *insights* que podem contribuir para o enriquecimento da visão teórica mais tradicional no campo das Relações Internacionais.

Abstract

The essay explores the various contributions given by Sociology to the establishment of International Relations as distinct area of scientific research in modern times. It discusses the common theoretical foundations of both fields and the way International Relations has developed its own analytical tools. Basically the argument presented in this essay is that to enhance our understanding of many aspects of recent developments in international relations, such as terrorism and global issues, we need to enlarge our analytical approaches. In this way Sociology is particularly important and has a significant set of concepts and insights which can contribute to enrich traditional theoretical views developed in the field of International Relations.

Eiiti Sato*

1. Relações Internacionais: um campo de estudo antigo e também moderno

Apesar de ser uma disciplina relativamente nova quando comparada com outros ramos da ciência, o campo autônomo de estudos das Relações Internacionais já completou oito décadas. Apesar disso, as relações com outros campos do conhecimento continuam sendo objeto de reflexão. Este trabalho procura analisar a particular utilidade da Sociologia na compreensão dos fenômenos internacionais hoje marcados pelo novo terrorismo, pela globalização e pelo aumento do distanciamento entre as sociedades industrializadas e as nações mais pobres.

Os acontecimentos mais recentes observados no meio internacional têm suscitado muitas perguntas que transcendem as abordagens mais estritas oferecidas pelas categorias tradicionais de análise das relações internacionais. O fenômeno do novo terrorismo, por exemplo, envolve não apenas a esfera da ação política de Estados ou de instituições internacionais, mas igualmente crenças e valores religiosos e suas

Eiiti Sato

manifestações seculares, questões étnicas, conflitos entre tradições culturais e demandas econômicas e sociais da modernidade, além de incluir, naturalmente, as novas dimensões da interação internacional abertas pela integração da vida econômica e política em escala efetivamente global. Outros fenômenos marcantes das relações internacionais da atualidade tais como o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, as questões ambientais ou a formação de redes internacionais envolvendo finanças, tecnologia e conhecimento também demandam o emprego de recursos analíticos mais amplos e interdisciplinares. Nesse quadro, abordagens mais restritas – típicas da ciência moderna, que procura restringir ao máximo suas construções analíticas às especificidades de uma classe de fenômenos – podem ser muito pouco produtivas ou mesmo levar a conclusões equivocadas.

O campo específico das Relações Internacionais estabeleceu-se depois da Primeira Guerra Mundial. Apesar da formalização científica recente, as questões envolvendo as relações entre Estados e povos, em especial a guerra e a paz, sempre foram objeto de reflexão dentro das mais diferentes tradições culturais de que se tem notícia. Desde a Antiguidade, a reflexão sobre a guerra, a paz, a formação de alianças ou a natureza e o emprego do poder associado à ordem política e a códigos de conduta dos homens constitui parte essencial das obras mais notáveis que formaram as bases do pensamento filosófico, histórico e jurídico da vertente cultural a que chamamos de Ocidente.

Esse fato não ocorre, por exemplo, com uma disciplina como a Economia. Muito embora a vida econômica sempre tenha feito parte da existência das sociedades organizadas, as questões fundamentais da Economia – o que produzir, por que produzir, como produzir e para quem produzir – somente na modernidade deixaram de ser parte integrante de ritos religiosos, de obrigações afeitas a categorias sociais ou de sistemas de exercício de poder dentro dos grupos sociais. Em outras palavras, os fundamentos da vida econômica seriam explicados basicamente por outras instâncias da ordem social. O cultivo da terra era parte das atividades que garantiam a subsistência, mas, na maioria das correntes civilizatórias, era um trabalho afeito a categorias sociais subalternas ou mesmo a servos e escravos. Nesse ambiente, o que determinava a atividade econômica deveria ser procurado em outros domínios da ordem social e não em possíveis motivações ou leis do comportamento dentro da esfera estrita da vida econômica.¹

Essa é uma visão explorada por Karl Polanyi, que faz essa distinção entre a atividade econômica exercida antes e depois do advento da era moderna.² Para Polanyi só na modernidade a economia tornou-se uma atividade autônoma, desvinculando-se de outras instâncias da sociedade e, em conseqüência, passando a demandar a construção de conceitos e recursos analíticos próprios. Nas sociedades primitivas as decisões econômicas eram uma decorrência de códigos, costumes e padrões afeitos a outras instâncias da vida coletiva, especialmente à religião. Polanyi sugere que nessas sociedades os fundamentos da atividade econômica poderiam ser de quatro tipos: a reciprocidade, a redistribuição, a economia doméstica e a troca.

Na Grécia de Xenofonte a *oikonomia* referia-se essencialmente à administração dos recursos e das necessidades do domínio familiar, enquanto atividades como o artesanato eram consideradas indignas de homens honestos. Da mesma forma, na Idade Média, a prática de emprestar dinheiro era um pecado e o camponês, um membro de uma categoria social inferior. Além disso, a pilhagem, a conquista e a escravidão foram práticas aceitas até a sedimentação da modernidade. Thomas More em sua **Utopia**, publicada já em plena época mercantilista, retrata a vida econômica como algo essencialmente moral, assentada sobre códigos e obrigações capazes de eliminar completamente o instinto de posse dos indivíduos e de transformar ouro e pedras preciosas em bens sem valor e até mesmo desprezíveis, usados apenas pelas crianças como brinquedos.³ A visão de More sobre os fundamentos da vida econômica estava associada às críticas dos humanistas à ordem social e política de seu tempo, fundadas essencialmente no domínio moral, mas mostra também que alguns elementos da economia no sentido moderno, como o uso da moeda e o sentido do valor do trabalho, já despontavam. Apesar disso, uma noção como a de mercado, tão fundamental para a economia, levaria ainda cerca de dois séculos para se consolidar. Obviamente, tudo isso não impede que os estudiosos de nosso tempo empreguem seus instrumentos de análise para interpretar fenômenos econômicos ocorridos em outros tempos. O estudioso apenas precisa prestar atenção no fato de que as atividades econômicas eram determinadas por motivações originadas em outras esferas.

No caso das Relações Internacionais, no entanto, as reflexões sobre a paz e a guerra e sobre formas de convivência entre povos e sociedades podem ser encontradas em documentos tão antigos e tão diversos como a Bíblia e as tragédias gregas. Uma das obras mais citadas, e que mostra a familiaridade dos antigos até mesmo com conceitos modernos empregados no estudo das Relações Internacionais, é, sem dúvida, **A História da Guerra do Peloponeso**, escrita há quase 2.500 anos. Logo no início, Tucídides enuncia o conceito de “equilíbrio de poder” como motivo da guerra e a naturalidade com que o faz revela que se tratava de uma noção verdadeiramente corrente entre seus contemporâneos: “A explicação mais verídica, apesar de menos freqüentemente alegada, é, em minha opinião, que os atenienses estavam tornando-se muito poderosos, e isto inquietava os lacedemônios, compelindo-os a recorrerem à guerra”.⁴

Portanto, o que diferencia as Relações Internacionais como campo de estudo da modernidade dessa reflexão político-filosófica florescente desde a Antigüidade é, essencialmente, o esforço de organizar o instrumental de análise a partir dos recursos teóricos e metodológicos oferecidos pela ciência social moderna e, nesse quadro, a Sociologia teve um destacado papel, inclusive pelos muitos autores da especialidade que tiveram sua formação original em Sociologia.

2. As Relações Internacionais e o método sociológico

Um pressuposto básico da análise tradicional do campo das Relações Internacionais é a noção de que o meio internacional é paradoxal por natureza. Ao mesmo tempo em que,

pela ausência de uma autoridade superior aos Estados, o meio internacional apresenta forças que o tornam caracteristicamente anárquico, também existem forças que atuam em sentido oposto, fortalecendo arranjos e formas de interação regular entre os atores e reduzindo, assim, os efeitos da condição anárquica do meio internacional. De um lado, a condição anárquica induz os Estados e outros atores a agirem essencialmente motivados por seus interesses individuais e confiando apenas na sua própria capacidade de proteger esses interesses; por outro lado, tal como ocorre com os indivíduos, constitui um impulso natural das organizações e dos Estados buscar a segurança, a estabilidade e a previsibilidade, o que significa, em última instância, reduzir as incertezas inerentes ao ambiente anárquico por meio de um comportamento que apresenta regularidades observáveis e controláveis.

Em termos conceituais, ao mesmo tempo em que os Estados prezam a sua “soberania” como um valor inalienável, também sentem necessidade de construir uma “ordem” que lhes proporcione, de alguma forma, mais segurança, estabilidade e previsibilidade. Hedley Bull capta com muita propriedade esse caráter paradoxal do meio internacional ao dar o título **A sociedade anárquica** à sua obra mais famosa. “Naturalmente, na política mundial o elemento de desordem é tão grande quanto o elemento de ordem, ou mesmo maior”, afirma Bull ao explicar, logo no início, o sentido de seu livro.⁵

Na sua discussão sobre a existência de uma “sociedade internacional”, Bull traça uma visão panorâmica das principais tradições analíticas na observação dos fenômenos internacionais (hobbesiana, kantiana e grociana) e conclui que, na verdade, os elementos constitutivos típicos de uma sociedade sempre estiveram presentes no sistema internacional, muito embora não de forma constante, equilibrada e homogênea, variando de região para região, de assunto para assunto e de época para época. No seu entendimento, mesmo a guerra não deixa de ser um elemento participante dessa sociedade internacional na qual convivem simultaneamente o conflito, a aleatoriedade e a regularidade. Com efeito, quando os cruzados chegaram às cercanias da Terra Santa os primeiros contatos com os “infiéis” deram-se por meio do combate; no entanto, a seguir, formas cooperativas de relacionamento foram se desenvolvendo. Entre elas, algumas muito significativas podem ser lembradas: o uso de moeda comum, a negociação, os acordos e alianças e até mesmo a adoção de costumes do lugar por parte dos cruzados e os casamentos que uniam famílias dos dois lados.⁶ Da mesma forma, nas guerras religiosas entre os séculos XVI e XVIII sempre havia protestantes e católicos nos dois lados do conflito e, a despeito da crueldade inerente a todas as guerras, até mesmo relações de solidariedade podiam ser identificadas.⁷

Outro pressuposto central sobre o qual se assenta o presente ensaio é o entendimento de que a ordem nas relações internacionais não constitui um padrão único, mas um conceito multívoco segundo variações históricas tanto na forma quanto na substância de suas manifestações. Assim, o debate sobre uma dada ordem internacional não se deve restringir ao caráter formal-institucionalista que caracteriza sua materialidade funcional, como seria, à guisa de exemplo, uma formulação teórica abrangente estribada apenas no preciosismo

descritivo das instituições do sistema das Organização das Nações Unidas (ONU). Mesmo antes do surgimento da ONU, não se pode dizer que inexistia uma “ordem internacional”; também não se pode dizer que a ONU seja diferente da Liga das Nações apenas na forma. Na verdade, a ordem mundial surgida depois de 1945 diferia substancialmente daquela existente à época da Liga, conquanto se possam encontrar certos padrões comuns aos dois períodos, tais como o fator poder e as demandas por segurança. Os atores eram outros, as motivações que moviam esses atores eram diferentes e as práticas e instituições formais e informais em vigor nas relações internacionais também eram completamente diferentes, mas isto não quer dizer que a guerra, as alianças e os tratados não fossem considerados como instrumentos da ação externa e que as lógicas subjacentes a essas formas de ação não guardassem semelhanças entre si. É interessante notar como, entre as recomendações aos diplomatas feitas por François de Callières, muitas continuam bastante atuais em aspectos essenciais, embora tenham sido escritas no início do século XVIII, quando o Estado nacional e a diplomacia moderna ainda se estabeleciam.⁸

Para o propósito desta análise, uma questão básica a ser explicada é por que a expressão “sociedade internacional” pode ser útil para explicar fenômenos correntes das relações internacionais. Com efeito, para a Sociologia, o conceito de sociedade é essencial e, para que qualquer método sociológico possa ser empregado, é fundamental que o objeto estudado reúna, minimamente, os elementos de uma sociedade. Por outro lado, se isso é verdade, também se pode dizer que, estando presentes os elementos básicos de organização e relacionamento de uma sociedade em um feixe de fenômenos, o método sociológico pode ser uma ferramenta útil na compreensão desse conjunto de fenômenos. Cabe dizer que o entendimento de sociedade geralmente usado nas relações internacionais tem por base o seu sentido mais amplo e geral, aproximando-se muito do conceito de ordem internacional. Por essa razão, entre os especialistas de relações internacionais, é comum o emprego da expressão “ordem internacional” para denominar o que neste ensaio está sendo designado como “sociedade internacional”.

O que define a existência de uma sociedade é o fato de haver indivíduos que convivem de forma interdependente num certo espaço, organizados por meio de convenções, regras e instituições. No caso das relações internacionais a interação crescente entre grupos humanos organizados em Estados reproduz, em essência, os elementos básicos existentes entre os indivíduos que começam a viver em sociedade. Isto é, os Estados e outros atores convivem de forma interdependente no meio internacional por meio de arranjos muitas vezes precários e com elevados níveis de conflito. Por questão de recorte na investigação, não cabe aqui retomar as discussões sobre a importância do Estado como ator nas relações internacionais e nem sobre sua unicidade e coerência. O fato é que, na essência, os grupos humanos organizam-se em torno de Estados fazendo dessa classe de ator um elemento central daquilo que denominamos “sociedade internacional”.

Na visão de Durkheim, outro elemento fundamental para caracterizar a existência de uma sociedade é a presença de um fator de coerção inerente ao grupo, capaz de condicionar o comportamento das unidades pertencentes ao grupo: "... a sociedade não é mera soma de indivíduos, mas o sistema formado pela sua associação representa uma realidade específica, com características próprias. Sem dúvida nada pode haver de coletivo sem consciências particulares. Esta condição necessária, porém, não é suficiente. É preciso, além disso, que as consciências se associem e se combinem, e se combinem de certa maneira".⁹ Durkheim entende que existem atributos típicos e inerentes ao grupo, a par das individualidades que o compõem, sendo esse o motivo para sua inquisição autônoma. O grupo, ao se formar, incorpora certas características dos indivíduos, conformando-as, sem embargo, a um contexto normativo que transcende seus componentes e confere uma identidade grupal inédita àqueles indivíduos. Na linguagem teórica, corresponde a afirmar que as características do grupo não correspondem ao simples somatório das características individuais dos elementos que o compõem. Na verdade, pode-se dizer que essa diferenciação está na base da própria existência do grupo, uma vez que este se forma com o propósito de conferir aos seus integrantes certas capacidades que, individualmente, não seriam possíveis desfrutar.

Na ciência política, esse entendimento segue o mesmo curso da chamada tradição contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau. Os indivíduos se organizam em Estados com o propósito de adquirir certos atributos e capacidades que dificilmente poderiam obter se vivessem isoladamente. Embora sejam pensadores com preocupações diferentes, no substrato de suas reflexões, existe em comum, implicitamente, a idéia de que a constituição de uma associação, na forma de um Estado, permite aos indivíduos que o compõem adquirir capacidades que não teriam isoladamente. Por meio do contrato social, é possível obter segurança, como argumenta Hobbes, mesmo que essa segurança produza desigualdades, injustiças e tiranias, que poderão ser corrigidas não pelo abandono do contrato social, mas pelo seu aprimoramento como argumenta Locke. Não importa, portanto, se o entendimento é o de que a sociedade teria sido intencionalmente formada com o propósito de promover o bem aos seus integrantes ou se foi constituída pela ação de um tirano cujo poder deveria ser controlado; nas duas hipóteses pode-se dizer que o mesmo princípio da ordem social formulado por Durkheim está presente.

Em decorrência disso, o grupo é anterior ao indivíduo e, portanto, capaz de constringer ou condicionar as características do indivíduo. Quando o indivíduo nasce, há padrões manifestos em códigos e orientações de comportamento, alguns até formalmente estabelecidos, aos quais esse indivíduo terá de adaptar-se. A esse respeito A. Giddens lembra que, na verdade, a aceitação desses padrões por parte dos indivíduos é feita sem a percepção de que existe um poder coercitivo atuando sobre eles nesse sentido, mas da percepção de que tais padrões são efetivamente legítimos.¹⁰ Obviamente, como a ordem social é dinâmica, continuamente alguns desses padrões são contestados e gradualmente alterados. Quando a contestação atinge diretamente pontos essenciais, ou existem muitos padrões sendo

questionados ao mesmo tempo, pode haver um ambiente propício para uma revolução que, em princípio, representaria uma revisão brusca do contrato social que dá sustentação à organização do Estado.

Nesse sentido, não constitui exagero a caracterização do meio internacional como uma particular forma de sociedade e esse entendimento não precisa, necessariamente, significar uma contestação da maioria das correntes teóricas construídas para explicar as relações internacionais, mesmo daquelas que consideram a condição anárquica como inerente ao meio internacional. Ao contrário, por vários ângulos, reforça a idéia de que as relações internacionais constituem uma classe de fenômenos que merecem ser estudados de forma distinta. Na formulação de Durkheim, escrita quando a Sociologia era ainda uma disciplina em consolidação, a sociedade merecia ser estudada de forma distinta porque os fatos sociais poderiam ser entendidos como “coisas” e, como tal, poderiam ser “objeto de estudo”.¹¹

Na verdade, entre os estudiosos das relações internacionais o pensamento sociológico, ou mais especificamente, o método sociológico tem sido empregado de muitas maneiras. M. Merle no seu compêndio que leva exatamente o sugestivo título de **Sociologia das Relações Internacionais**¹² discute essa relação entre a Sociologia e o campo de estudo das Relações Internacionais. Na sua apreciação, destaca-se a influência exercida pelo behaviourismo que, tal como na Sociologia, introduziu a preocupação com a quantificação dos fenômenos internacionais, de certa forma deixando à margem a noção fundamental explorada por Durkheim. Na verdade, o fato é que, à época, a vertente behaviourista ganhava espaço e prestígio e não deixava de representar um testemunho da materialização da noção central de que a sociedade internacional poderia ser entendida efetivamente como uma “coisa” e que, portanto, poderia ser objeto de estudos e análises baseados em métodos empíricos, o que para muitos (como ocorre até hoje) constitui condição para se atribuir a um estudo o *status* de científico.

Uma razão importante para essa aproximação com o campo da Sociologia é que muitos – se não a maioria – daqueles que passaram a se dedicar ao estudo das relações internacionais vinham da Sociologia ou tinham uma formação básica nesse campo. Até hoje, em muitas universidades, os cursos de Ciência Política, com os quais as Relações Internacionais mantêm muita afinidade, ainda estão vinculados ou se constituem em troncos ou opções acadêmicas oferecidas pelas faculdades de Ciências Sociais. A. Paim, no prefácio que escreveu para a edição brasileira de **Paz e guerra entre as nações** lembra que nas suas memórias, Raymond Aron passou a interessar-se pelo fenômeno da guerra como sociólogo e que, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, ao tornar-se comentarista do **Le Figaro**, teria sentido “a necessidade de estudar o contexto tanto militar como histórico das decisões que (...), como jornalista, deveria compreender e comentar”.¹³

Aron tinha vivido e observado a eclosão, o desenrolar e as conseqüências da Segunda Guerra Mundial; em seguida, viu formar-se o ambiente da Guerra Fria e, diante dessa realidade, perscrutava de todos os ângulos as relações internacionais como fenômeno social

na busca de “regularidades” que pudessem explicá-las. O que encontrou foi uma variada gama de possibilidades de explicação, alinhadas, ao mesmo tempo, com a tradição inquisitiva de Durkheim: apesar das diferenças, havia forças em ação nas relações internacionais capazes de induzir ou orientar as ações dos atores. Em **Paz e guerra entre as nações**, ao discutir o campo de estudo das relações internacionais, Aron retoma a metáfora da fotografia e do retrato pintado “... a fotografia mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu; a pintura não mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu, mas mostra algo que o olho não vê: a essência humana da pessoa que serve como modelo”.¹⁴ Isto é, ao lado da observação empírica cabe ao estudioso da sociedade procurar captar o que pode existir no substrato das guerras, das alianças e dos mecanismos de cooperação eventualmente criados pelas nações. No prefácio à primeira edição brasileira de **Paz e guerra entre as nações**, Aron escreve: “... pode-se dizer que o sistema interestatal se modificou em consequência da descolonização, das revoltas dentro dos países, das transferências de lealdade de um campo para outro”.¹⁵ Apesar disso, argumenta, os padrões de comportamento dos Estados Unidos e da União Soviética não haviam mudado substantivamente, porque a essência de sua condição de Estado e de grande potência não havia se alterado. Duroselle, seguindo a tradição de Renouvin, identifica a existência do que chama de “forças profundas” em ação no substrato das sociedades; invisíveis, porém decisivas na determinação das características e ações de uma sociedade e mudanças no comportamento das nações estão associadas a mudanças no quadro dessas forças.¹⁶

3. As soberanias e as forças em ação na sociedade internacional

Talvez a diferença mais substantiva entre a sociedade internacional e outras sociedades esteja no fato de que a soberania dos Estados é ainda um valor muito mais efetivo na ordem internacional do que o livre-arbítrio o é na ordem interna das sociedades organizadas em Estados. Por essa razão, um fenômeno absolutamente central para o tema desta análise, e que tem sido objeto de muita controvérsia, é o que se convencionou chamar de globalização. Na essência, esse fenômeno refere-se ao fato inquietante da presença da realidade internacional muito além dos muitos domínios que abrangem as atividades econômicas e também as atividades políticas de uma forma geral. A globalização é um fenômeno muito mais penetrante e seu avanço tornou a realidade internacional um fato presente também na cultura e no próprio cotidiano das pessoas.

Esse é um dado da maior relevância para se compreender as duas facetas ou desenvolvimentos que têm marcado a ordem internacional na atualidade. De um lado, a globalização representa novas oportunidades e espaços de expansão que demandam um maior ordenamento e institucionalização das relações internacionais. De outro, o fenômeno da globalização tem gerado inquietação, desconfianças e mesmo protestos pelo inevitável choque entre a realidade internacional e as forças econômicas, políticas e culturais de base local – incluindo-se aí a religião. O embate entre essas duas facetas da globalização é inevitável

inclusive porque o avanço desse processo no último quarto de século tem feito com que a noção de “sociedade internacional”, discutida anteriormente, também avançasse colocando as sociedades organizadas diante de realidades estranhas e, por vezes, desagradáveis e até mesmo conflitantes com seus valores e costumes.

Com efeito, o considerável aumento na densidade das interações no plano internacional trouxe como consequência a crescente demanda por níveis mais elevados de institucionalização das relações internacionais. Do ponto de vista do processo de formação de uma sociedade internacional, a tendência natural é que ocorra uma socialização semelhante ao que ocorre no plano dos indivíduos. Nesse plano, a diferença entre um bando de caçadores, que se encontram apenas eventualmente para empreender uma caçada, e um grupo organizado numa sociedade é que, numa sociedade, a convivência é permanente, as interações são múltiplas e, em consequência, organizadas por meio de instituições que definem hierarquias, papéis, direitos e obrigações. Um bando de caçadores nômades não precisa decidir sobre que deuses deverão cultuar, como deverão agir em casos de escassez ou como realizar casamentos e educar seus filhos. Os caçadores nômades podem estender ao máximo seu livre-arbítrio, muito embora não possam desfrutar dos muitos benefícios da vida em sociedade.

Essa é a ordem de reflexão que levou pensadores como Hobbes e Rousseau a formular a noção de contrato social que, em larga medida, significa construir instituições capazes de estabelecer limites para o livre-arbítrio em favor dos benefícios resultantes da convivência em sociedade; em outras palavras, o “bom selvagem” precisa tornar-se um bom cidadão. Analogamente, nas relações internacionais, em decorrência do avanço da globalização, os Estados soberanos estão sendo desafiados a construir uma sociedade internacional mais bem definida e articulada mas, para isso, boa parte das prerrogativas associadas à sua soberania tem de ser abandonadas em favor de padrões e códigos de convivência, o que, em última instância, significa que o meio internacional anárquico, composto por soberanias, deva ser transformado numa sociedade de nações.

Nesse quadro, parece compreensível que o primeiro embate político ocorra na delimitação do alcance da esfera de ação soberana do Estado, a que se associam atributos como autonomia e autodeterminação, considerados inalienáveis pela consciência política corrente. A atitude de resistência ao processo de globalização encontra nas soberanias, representadas formalmente pelo Estado organizado, a sua frente mais imediata e mais articulada. É o Estado que, formalmente, estabelece os padrões que definem a interação com outras sociedades. Para o entendimento da questão do papel desempenhado pela noção de soberania na construção da ordem internacional a partir do Estado, parece interessante a categorização utilizada por K. Litfin que, discutindo a questão da soberania em relação à implementação de políticas e medidas relacionadas à proteção ambiental, identifica três elementos como componentes da soberania: controle, legitimidade e autonomia.¹⁷

Esses três elementos ou dimensões da soberania estão intimamente interligados de tal forma que a existência de um depende substancialmente da presença dos demais.

Eiiti Sato

O “controle” refere-se à capacidade das autoridades exercerem o poder com eficácia, ou seja, de fazer valer as decisões tomadas no âmbito das instâncias decisórias da estrutura política. A “legitimidade” é a condição que torna o exercício do poder e da autoridade aceitos pela sociedade e, conseqüentemente, faz as instituições políticas estáveis. A “autonomia”, geralmente confundida com o próprio conceito de soberania, pode ser vista como uma moeda em que, numa face, há a prerrogativa do Estado de fazer escolhas enquanto, na outra face, esse Estado se mostra capaz de sustentar essas escolhas, o que inclui custos, responsabilidades, capacidade de convencer e induzir e, eventualmente, o emprego da força.

O exercício da soberania, portanto, implica o reconhecimento do Estado como o elemento básico de estruturação da ordem política e social num determinado território que é parte integrante de um contexto amplo e variado, genericamente denominado meio internacional. O entendimento da soberania por meio dessa decomposição de seus elementos facilita a compreensão de um paradoxo inerente à globalização: são os Estados mais bem estruturados, com instituições políticas mais estáveis, que se apresentam mais aptos para sistematicamente extraírem benefícios da globalização. Contrariamente, os Estados mais frágeis, onde a capacidade de controle é pouco eficaz, onde a legitimidade é freqüentemente contestada e onde a autonomia é mais limitada, têm dificuldade para integrar-se no processo de globalização. Esse fato ocorre porque a estabilidade e a garantia de eficácia na aplicação de normas e regras constituem requisitos básicos para o desenvolvimento de tudo aquilo que pode tornar uma sociedade rica e poderosa. As atividades econômicas não florescem num ambiente de incerteza em relação à estabilidade das trocas e da propriedade e nenhuma forma de investimento social baseado em ganhos futuros como educação, ciência e tecnologia podem se desenvolver quando o horizonte de tempo é muito limitado. Nessas circunstâncias, a garantia de estabilidade e de respeito a normas e regras acordadas serve também de fundamento para definir a capacidade que uma sociedade tem para se beneficiar das múltiplas possibilidades representadas pelos arranjos e mecanismos que possam ser construídos no meio internacional.

Em outras palavras, a ordem política estável é essencial à participação ativa das sociedades no processo de globalização e essa estabilidade só pode ser proporcionada pela existência de um Estado forte e, como foi dito, Estado forte aqui não é entendido como Estado tirânico e autoritário, mas como aquele capaz de sustentar uma ordem estável por meio de instituições que reproduzem uma composição suficientemente equilibrada das três componentes propostas por Litfin.

Na realidade internacional, contudo, há muito mais elementos de heterogeneidade do que de homogeneidade. As nações são desiguais e, mesmo dentro de categorias usadas de forma corrente como “países industrializados”, “nações emergentes” ou “países em desenvolvimento”, qualquer análise mais acurada mostra que, embora seja possível identificar alguns elementos comuns, não existe homogeneidade entre seus integrantes. São os Estados mais bem estruturados que têm maior potencial para integrar-se vantajosamente no processo de globalização, ou seja, de construção de uma sociedade internacional. Assim, é

compreensível que algumas nações estejam mais integradas do que outras nessa sociedade internacional difusa e em construção.

O caso da União Européia é ilustrativo. São nações diferentes, formadas de diferentes etnias e de elementos culturais bastante distintos, no entanto, é perfeitamente possível dizer que formam uma sociedade de nações e os níveis de integração entre suas partes componentes são substancialmente elevados a ponto de admitirem a existência de uma moeda comum e de significativas restrições na autonomia dos governos, até mesmo em questões fiscais e sociais, tipicamente consideradas de âmbito doméstico. Recentemente, os impasses em relação a uma Constituição Européia revelam que ainda não há suficiente consenso a respeito de um aprofundamento na integração de uma sociedade européia de nações e que o ritmo de integração também não é homogêneo. É interessante notar que no início do século XVIII, a proposta de Abbé de Saint-Pierre já falava de uma União Européia – uma espécie de confederação de nações capaz de acabar com as guerras que assolavam continuamente a Europa.¹⁸ A viabilidade do projeto, sem embargo, mostrou-se distante da realidade, registrada na interminável sucessão de guerras. Nenhuma nação se aventurava a deixar sua segurança e a defesa de seus interesses por conta de uma hipotética confederação, baseada apenas no desejo de paz, ainda que sincero. O melhor entendimento dessa realidade aparece nas palavras de Rousseau, que, ao ser instado a analisar a proposta, concluía seus comentários dizendo que “...embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos do seu fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar (...) Ela talvez provocasse mais danos em um só momento do que os prejuízos que pudesse evitar ao longo do tempo”.¹⁹

Da mesma forma, do ponto de vista setorial, há áreas das relações internacionais em que os níveis de integração são relativamente elevados enquanto em outras, o processo de integração internacional revela-se muito mais complicado e as nações tendem a ser muito mais refratárias a iniciativas com vistas a introduzir normas de conduta comum. No comércio, por exemplo, há um considerável conjunto de regras aceitas e observadas pelas nações e o emprego de mecanismos institucionalizados de solução de controvérsias tem revelado a eficácia de suas regras até mesmo nas punições das nações mais poderosas. Nas áreas de segurança internacional, contudo, o estabelecimento de padrões e normas de conduta para as soberanias tem se revelado muito mais difícil. Há tratados e convenções (armas químicas, energia nuclear, etc.), mas, em termos de eficácia, estão muito longe de se compararem aos arranjos existentes no comércio ou em áreas mais técnicas como transporte, comunicações ou padrões industriais. Em matéria de segurança, dificilmente as nações, particularmente as mais poderosas, abrem mão da soberania como princípio básico de sua política de Estado. As exceções ficam por conta de casos como o do Japão, ocupado pelas forças americanas, ou da Finlândia em relação à União Soviética, em razão das enormes diferenças de poder.²⁰

Assim, regra geral, as questões da segurança internacional são tratadas essencialmente como temas afeitos às prerrogativas da soberania, o que significa autonomia e capacidade de

cada Estado para prover sua própria defesa. Na atualidade, num mundo onde o poder no meio internacional se distribui de forma relativamente difusa, o que se observa é que as nações mais poderosas são hesitantes em aceitar mecanismos multilaterais de segurança internacional enquanto, por outro lado, nações menos expressivas em termos de recursos de poder tendem a valorizar instâncias multilaterais em que as carências de recursos de poder possam ser compensados por mecanismos de votação baseados apenas na ação diplomática.

O avanço na direção de uma sociedade internacional pode ser retratado na formação do que os especialistas denominam regime internacional. Essa noção, surgida na década de 1970, ganhou destaque na década seguinte especialmente depois da publicação de **International Regimes** por S. D. Krasner. A obra é, na verdade, uma compilação de ensaios escritos por vários autores que discutem não apenas o significado, mas a própria validade e as limitações desse conceito.²¹ Mesmo que o conceito não se sustente como uma vertente teórica capaz de servir de alternativa a tradições teóricas consolidadas, como o realismo, pode ser muito útil a fim de, operacionalmente, ajudar na explicação da ordem internacional. Por exemplo, ao se analisar o comércio internacional, o conceito de regime internacional ajuda a compreender as mudanças ocorridas nesse campo das relações internacionais que, nos fins da década de 1980, haviam tornado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) uma estrutura completamente inadequada para manejar as trocas comerciais. O conceito de regime pode também ajudar a compreender por que e como certas áreas das relações internacionais se revelam mais propensas ao estabelecimento de regras e normas de conduta comuns enquanto outras são muito mais resistentes à formação de arranjos que incorporem regularidades no comportamento dos atores.

De uma forma geral, o meio internacional é composto essencialmente de atores desiguais e é natural que alguns países tenham avançado mais no processo de integração que, obviamente, beneficia as nações de modo diferenciado. Com efeito, para algumas sociedades a integração internacional praticamente constitui um desdobramento natural da ordem interna enquanto, para outras, o ambiente internacional pode apresentar elementos que concorrem ou mesmo se chocam com interesses e valores domésticos.

As nações são desiguais nas práticas econômicas, nos costumes, no quadro de valores sociais e religiosos e, inevitavelmente, desiguais no poder e, em certos casos, a integração na ordem internacional pode significar até mesmo uma ameaça à ordem social e política doméstica. Com certeza, esse é um fato que está na base da grande maioria das manifestações antiglobalização e pode explicar também por que o questionamento da soberania surge como a primeira frente de inquietação diante do vertiginoso aumento dos processos de interação entre indivíduos e organizações situados sob a tutela de diferentes soberanias. Para as nações menos poderosas – conseqüentemente muito mais sujeitas a sofrerem os efeitos do que capazes de influir nesse processo de integração internacional ao qual se convencionou chamar de globalização – a soberania surge como a primeira linha de defesa natural de seus valores, de seus interesses e de sua visão de mundo.

Voltando à tradição da Ciência Política, a constituição das sociedades políticas na forma como as conhecemos hoje percorreu um longo e doloroso caminho. Pilhagens, guerras, revoltas e revoluções são expressões comuns que compõem a história política e social das nações que hoje conhecemos por democracias e às quais damos os nomes de França, Grã-Bretanha, Alemanha ou Espanha. Antes que existissem essas unidades políticas existiam grupos organizados em clãs, tribos, grupos étnicos e religiosos de todos os tipos e, inevitavelmente, a reunião desses grupos menores em grupos maiores significava disputas por poder, luta pela posse de riquezas ou tentativas de impor a predominância de costumes ou a supremacia de crenças religiosas. **A Epopéia de Gilgamesh**, considerada a mais antiga obra literária da humanidade, tem seu início com a submissão de Enkidu por Gilgamesh que, a partir de então, com ele se associa para empreender a grande epopéia na conquista da floresta dos cedros.²²

Na extensa historiografia da formação dos Estados, as lutas pelo estabelecimento de supremacias se fazem centralmente presentes. A Guerra dos Cem Anos misturava muitos elementos simultaneamente: direitos de sucessão, disputas territoriais, interesses locais e regionais, disputas por poder dentro da própria religião, etc. O Japão, por séculos, conviveu com lutas entre clãs até que a unificação efetiva, no ano de 1600, deu-se com o estabelecimento da supremacia do clã Tokugawa que adotou, entre as medidas essenciais, o fechamento do Japão à influência das potências marítimas do Ocidente, que ficaram, assim, impedidas de enviar missionários e mercadores. Esse impedimento tornou-se possível pela distância, que inviabilizava o envio de forças militares como aconteceu com povos de regiões mais próximas ou mesmo dentro da própria Europa. Ou seja, a formação das sociedades organizadas em torno de Estados nacionais tal como conhecemos hoje foi um processo essencialmente conflituoso, geralmente com elevados níveis de violência.

Portanto, a esse respeito, é possível concluir que, analogamente, o avanço na formação de uma “sociedade internacional” cada vez mais definida vê-se diante de uma variada gama de atores dentre os quais destacam-se os Estados por sua importância como elemento básico de formação da ordem. Associado a esse fato, o processo de globalização demanda a construção de uma sociedade internacional em que alguns Estados, ou atores associados a Estados, exercem influência maior do que outros, fazendo com que o avanço do processo de formação de uma “sociedade internacional” dificilmente possa desenvolver-se de maneira linear, ordenada e não-conflitiva.

4. A formação de uma sociedade internacional e a agenda internacional

Ações terroristas, processos de integração regional, debates sobre questões ambientais, lavagem de dinheiro e outros itens da agenda internacional corrente não são novos. Na maioria deles, no entanto, pode-se dizer que as características mais marcantes têm assumido feições bastante novas. Ao se observar esse fato, é possível dizer que na agenda internacional de

Eiiti Sato

hoje os paradoxos da globalização têm sido, em grande medida, um fator central no delineamento dos principais debates. Alguns especialistas têm argumentado que a globalização teria substituído a Guerra Fria como padrão condicionante das relações internacionais. Um desses especialistas dá um título algo pretensioso – “O mundo tem dez anos de idade” – ao primeiro capítulo de seu livro, publicado em 1999, no qual estabelece os fundamentos e as principais linhas de análise que irá desenvolver e argumenta que a globalização teria sido esse “*the one big thing*” que marcaria o advento de uma nova realidade internacional.²³ Ou seja, teria sido o grande elemento que sucedeu a Guerra Fria moldando um mundo completamente novo. Além disso, ter-se-ia constituído na força que, no seu entendimento, efetivamente tornou inconsistentes ou inadequadas as teses de Paul Kennedy e seu declínio das grandes potências, Huntington e seu choque de civilizações ou Fukuyama e seu fim da história.

Na verdade, o livro traz muitos dados e elementos importantes para a compreensão do processo de globalização; no entanto, parece mais provável que o processo de globalização contemporâneo não substituiu a Guerra Fria, mas se constituiu, isto sim, num dos principais vetores – se não o principal – que levaram à desintegração da ordem internacional marcada pela Guerra Fria. Os descompassos entre as dimensões da economia soviética e seus gastos com defesa para manter o equilíbrio com as forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tornaram-se cada vez mais insustentáveis à medida que a corrida por competitividade entre as principais economias do Ocidente fazia com que essas economias se integrassem cada vez mais permitindo ganhos de escala e de produtividade. Em pouco tempo, as economias centralmente planejadas tornaram-se completamente obsoletas e incapazes de sustentar a corrida armamentista com os Estados Unidos e seus aliados, que cresciam economicamente de forma sustentada, baseados numa intensa competição por mercados e por tecnologias de múltipla aplicação, que condicionavam, por sua vez, a participação nesses mercados.

A globalização revela ser um fenômeno cada vez mais penetrante e em expansão e qualquer hipótese de uma possível reversão se afigura virtualmente impossível. Parece muito mais provável (para não dizer uma certeza) que os poucos rincões hoje ainda isolados venham a ser integrados nesse processo do que o oposto, isto é, que qualquer sociedade, que por alguma razão (religiosa, por exemplo) se sinta incomodada com a globalização, decida e consiga com sucesso isolar-se do restante do mundo. Provavelmente a única coisa que conseguirá será retardar o avanço desse processo em um ou outro segmento.

Desde que, na década de 1960, o pensador canadense H. Marshall McLuhan difundiu a idéia de “aldeia global”, a integração das relações internacionais apenas avançou.²⁴ McLuhan derivara suas percepções essencialmente da área das comunicações, sua especialidade, mesmo quando o campo era relativamente rudimentar em comparação aos seus significativos desenvolvimentos ulteriores. A comunicação por satélite estava apenas começando e os computadores eram um equipamento demasiadamente dispendioso e de capacidade de

processamento de dados bastante limitada. Para o grande público, o computador era visto ainda como peça de ficção, e não como ferramenta de trabalho do dia-a-dia. Desde então, a tendência de aprofundamento e adensamento da globalização tem apenas se reforçado e movimentos e processos atuantes no sentido contrário, como foi o caso da revolução religiosa e nacionalista do Irã dos aiatolás, têm obtido apenas sucessos limitados e têm se revelado incapazes de se sustentar no longo prazo. Além disso, os grandes acontecimentos na ordem política, como o fim do sistema soviético, a abertura da República Popular da China e a sucessiva incorporação de nações de menor expressão às redes globais, têm se constituído – ou se refletido, segundo alguns – em fatores que reforçam a existência de padrões cada vez mais globalizados.

O grande problema dessa nova realidade é que o processo de globalização não é neutro. Os benefícios e problemas se distribuem de forma desigual, a capacidade de manejar as muitas dimensões dessa nova realidade varia muito e as bases dessa desigualdade não podem ser definidas apenas em termos de capacidade e competência. Suas raízes estão fincadas em camadas mais profundas da dimensão humana onde se formam os códigos que definem os costumes, as línguas e as culturas. Assim, a globalização trouxe uma realidade completamente nova do ponto de vista do encontro de culturas e etnias.

Ao longo da história, a interação entre povos e culturas nunca foi pacífica e se desenvolveu essencialmente por meio da presença física dos indivíduos, isto é, pelo deslocamento dos indivíduos, grupos e mesmo de populações. Na Europa, onde a geografia facilitava essa interação, o conflito sempre constituiu uma dimensão inseparável desse processo e em toda a história da formação das nações européias, as guerras pelos mais variados motivos foram uma constante. Huntington, no seu controvertido livro escrito em meados da década de 1990, argumenta que “... a cultura e as identidades culturais, que num nível mais amplo significam identidades civilizacionais, estão determinando os padrões de coesão, desintegração e conflito no mundo do pós-guerra fria”.²⁵

Geralmente as objeções às teses de Huntington procuram argumentar que não existem tais conflitos, e que os vários grupos civilizatórios podem conviver pacificamente. Ao se olhar a história, no entanto, incluindo-se aí os eventos mais recentes, provavelmente o que mais parece contrastar com as teses de Huntington é o fato de que os conflitos sempre tiveram motivações muito mais variadas. Embora possam ser identificados conflitos entre ramos civilizatórios, a grande maioria das guerras ocorreu entre grupos e nações rivais dentro de um mesmo ramo civilizatório. Apenas para citar alguns exemplos mais notáveis, pode-se lembrar a guerra entre Atenas e Esparta dos tempos de Péricles, a guerra dos cem anos dos séculos XIV e XV, as guerras religiosas, as guerras napoleônicas ou mesmo a grande maioria das guerras do século XX. Mesmo no Iraque de hoje, é um equívoco imaginar que o conflito em curso se resume numa guerra de resistência dos muçulmanos contra a ocupação e a cultura das potências estrangeiras. A maioria dos ataques têm sido realizados contra grupos locais, particularmente da vertente xiita. As tropas de ocupação da aliança liderada pelos Estados

Unidos são apenas um grupo combatente, entre vários outros. Observação semelhante poderia ser feita acerca de outras regiões turbulentas, marcadas por intermináveis guerras civis.

Assim, conflitos entre potências de vertentes civilizacionais diferentes, na verdade, não apresentam particularidades que os tornem substantivamente distintos de outros conflitos. A conquista muçulmana do norte da África e da Península Ibérica a partir do século VIII, o movimento das cruzadas na Idade Média ou a expansão colonial das potências européias a partir do século XVI não constituem eventos capazes de formar argumento suficiente para explicar a ocorrência do fenômeno da guerra como resultante da ânsia dos povos no sentido de submeter outros povos em decorrência dos seus diferentes valores e padrões étnicos e culturais. Desejos de conquista, glória e riqueza ou a busca da segurança provavelmente foram motivações igualmente importantes nesses e em quaisquer outros conflitos e movimentos de expansão ocorridos na história. Por outro lado, as guerras entre cristãos nascidos dentro de uma mesma corrente civilizatória depois de Lutero e Calvino foram tão cruéis quanto qualquer outra guerra envolvendo povos de diferentes etnias. Nos dois séculos ao longo dos quais se estendeu a história das cruzadas, aparentemente, os príncipes e barões cristãos ocuparam-se mais em lutar entre si do que contra os muçulmanos, da mesma forma que Saladino representou um dos raros momentos em que os exércitos muçulmanos se uniram sob a liderança de um único sultão para combater os cruzados vindos da Europa ocidental.

Esses fatos indicam que também não deve constituir surpresa o surgimento de focos de insatisfação e movimentos de protesto contra o avanço do processo de formação de uma sociedade global tanto entre povos geográfica e culturalmente distantes do núcleo do processo de globalização quanto entre nações que, de muitas formas, lideram esse processo. Na verdade, parece mais razoável supor o contrário. Há mais protestos dentro dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental, que lideram a globalização, do que em países que se poderiam identificar como caudatários desse processo. Além disso, na política internacional, as próprias nações que se situam no vértice da globalização têm apresentado crescentes dificuldades de concertação.

Com efeito, nos diversos foros de discussão da agenda internacional, observa-se que há muitas divergências entre os países ricos e pobres, mas, em termos substantivos, observa-se também que não existe homogeneidade em relação àquilo que efetivamente os divide. Os interesses são muito variados e há muitos arranjos formais e informais que ligam determinadas nações industrializadas com certos países ou grupos de países em desenvolvimento. As divergências entre os países industrializados têm surgido tanto quanto entre os países em desenvolvimento, independentemente da matriz étnica e cultural a que pertençam. Ou seja, a história não oferece nenhum exemplo ou razão plausível para supor que hoje poderia haver percepções claramente distintas que separassem aqueles que presumivelmente mais se beneficiam do avanço na formação de um mundo cada vez mais integrado daqueles que, aparentemente, estão sendo prejudicados com esse processo.

5. Considerações finais

Neste final de século, a agenda internacional se apresenta variada e complexa. A distinção entre *high politics* e *low politics* deixou de existir e novos itens passaram a ocupar lugar de destaque: terrorismo, meio ambiente, narcotráfico, novos padrões nas disputas comerciais, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros. Na verdade, as questões relativas à segurança estratégica não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional.

A maioria das análises produzidas nos anos 90 sobre as relações internacionais iniciava destacando a importância central do fim da Guerra Fria como condicionante da política internacional. As razões para se atribuir essa importância eram muitas, pois, sem dúvida, a Guerra Fria constituiu um evento central que se estendeu por quase metade do século XX e seu fim marcou mudanças importantes na maneira de se ver e de se conduzir a política internacional. No entanto, o fim da Guerra Fria não deve ser interpretado como um episódio, e sim como parte de um amplo processo de mudança. Eventos como a queda do muro de Berlim e o próprio colapso da União Soviética devem ser vistos por seu sentido emblemático, como um referencial importante, que deixa claro o fato de que o mundo passava a viver uma nova época.

Na condição de processo histórico, os eventos associados ao fim da Guerra Fria formaram, na verdade, o epílogo de uma longa sucessão de fatos. Tanto a queda do muro de Berlim quanto o colapso da União Soviética não teriam acontecido se as bases políticas e econômicas que davam sustentação ao bloco socialista não estivessem já deterioradas a ponto de tornarem inócuas quaisquer tentativas de reforma do sistema. A disputa por áreas de influência por parte dos dois pólos de poder já vinha perdendo força desde a segunda metade da década de 1970 quando a política externa das grandes potências passou a ser orientada pela *détente* e, além disso, visivelmente, muitos eventos de destaque no cenário internacional revelavam ter cada vez menos relação direta com a disputa bipolarizada da Guerra Fria. Assim sendo, a análise das mudanças ocorridas no sistema internacional deve considerar vários desenvolvimentos que ocorreram ao longo de, pelo menos, três décadas. Esses desenvolvimentos estavam associados a mudanças tecnológicas e econômicas e, até mesmo, a transformações no quadro de valores sociais, que faziam emergir novos referenciais para a política exterior dos países.

Pode-se dizer que o fenômeno amplo e difuso genericamente denominado “globalização” tem seu correspondente nas relações internacionais no avanço do processo de formação do que alguns analistas denominam “sociedade internacional”. Esse processo de aumento substantivo das muitas formas de interação entre os Estados e outros atores trouxe mudanças importantes na agenda internacional alterando também a importância relativa desses atores.

O terrorismo, ao longo da história, jamais teve importância semelhante à do terrorismo islâmico dos dias atuais. Pode-se dizer que assassinatos políticos e ações terroristas são tão antigas quanto a humanidade. Seitas como a do “Velho da Montanha” são antigas e tinham o assassinato como característica de sua ação.²⁶ Os anarquistas nos fins do século XIX e início do século XX realizaram vários atentados e assassinaram várias personalidades importantes da política.²⁷ Apenas recentemente, o Exército Republicano Irlandês (IRA) decidiu depor suas armas, isto é, abandonar o terrorismo como forma de ação. Nenhum desses casos pode, entretanto, ser comparado aos ataques do terrorismo islâmico na era da globalização. O terrorismo “à moda antiga” constituía-se de assassinatos ou ações perpetradas basicamente contra pessoas ou alvos determinados (autoridades ou instalações oficiais e militares). O terrorismo islâmico de hoje transforma civis em alvos pela capacidade de atingir um grande número de pessoas e, assim, levar o medo e a insegurança para populações inteiras. O caso do *World Trade Center*, em setembro de 2001, teve importância vital porque levou o governo dos Estados Unidos – a maior potência do sistema – a mudar de forma substantiva o entendimento de segurança externa. O ataque ao *World Trade Center*, ao qual se seguiram outros na Europa, deixava claro que as grandes democracias eram alvos e que eram vulneráveis a esses ataques.

Essa possibilidade se manifestou somente em razão das circunstâncias atuais, marcadas por esses elementos difusos e generalizados que sustentam a globalização. O avanço da integração internacional potencializa também os problemas, os motivos de insatisfação – alegados ou reais – e também transforma lugares distantes em parte dos problemas domésticos. Há um século, praticamente não havia necessidade de passaportes para controlar o fluxo de estrangeiros, as distâncias e as dificuldades de transporte faziam esse controle; hoje, os passaportes já se tornaram virtualmente ineficazes para exercer o controle dos fluxos migratórios. A tecnologia que permite auferir os inúmeros benefícios da modernidade também permite que grupos terroristas tenham à sua disposição instrumentos de destruição jamais imaginados.

Essas circunstâncias compõem o novo quadro em que é difícil avaliar até que ponto a superioridade dos recursos tradicionais de poder pode ser anulada pela ação das variáveis ideológicas, associadas à moderna tecnologia. Em larga medida, o conceito de “bens sensíveis” ampliou-se consideravelmente.²⁸ A inquietação nos países onde o fundamentalismo islâmico é forte demonstra quão real é a possibilidade de ampliação do contingente de suicidas e de grupos voltados para a sabotagem e outras ações terroristas. Os líderes desses países, mesmo que sejam contrários ao terrorismo, podem controlar a máquina governamental, mas seu poder de controlar os grupos mais extremados é bastante limitado. Além disso, não se pode descartar a hipótese de que, tal como ocorreu com os anarquistas dos fins do século XIX, indivíduos ou mesmo grupos oriundos das próprias nações ocidentais, movidos por ideologias mais radicais, realizem atentados em larga escala.

Na essência, muitas dessas mudanças no ambiente internacional ocorreram apenas no século XX, e se refletiram no avanço extraordinário da institucionalização das relações internacionais. Diz-se que o sistema Nações Unidas precisa ser reformado porque não reflete mais a distribuição internacional do poder e da riqueza, todavia talvez a questão mais importante não se situe nessa dimensão. Aumentar o número de membros de um órgão como o Conselho de Segurança apenas agrega mais alguns Estados numa estrutura já existente, mas deixa intocado o conceito do que vem a ser uma organização internacional em sua natureza e forma de ação. Provavelmente as questões mais centrais a serem levantadas deveriam ser de natureza estrutural. Diante da profunda integração das relações econômicas, sociais e políticas entre sociedades e povos espalhados pelo mundo, qual deveria ser o formato mais adequado de uma organização internacional como a ONU? O que poderia ser mudado na estrutura e nas formas de ação de uma organização internacional como a ONU para torná-la mais efetiva no manejo de questões como o novo terrorismo, o narcotráfico internacional ou a deterioração do meio ambiente em escala regional e global?

Provavelmente, em larga medida, a realidade já venha construindo essa resposta há muito tempo, transformando a questão da reforma da ONU numa questão completamente secundária. Quando a Liga das Nações foi criada, praticamente todas as questões internacionais estavam afeitas a ela. Mais tarde, quando se criou a ONU, juntamente com ela, várias organizações internacionais foram estabelecidas e hoje a miríade de organizações existentes no plano internacional cumpre, de diferentes formas e nos diferentes domínios, algum papel estruturante de uma verdadeira sociedade internacional. Além disso, organizações como o FMI e o Banco Mundial são hoje entidades substancialmente diferentes de quando foram criadas. No caso da área de comércio, a transformação foi tão profunda que o GATT transformou-se em Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os pessimistas costumam dizer que a ONU e outras organizações internacionais nunca foram efetivas em seus propósitos, todavia, um olhar mais atento reconheceria o papel fundamental desempenhado por esse sistema na construção de um mundo de relações mais articuladas, pacíficas e com práticas mais universais. Essa realidade é especialmente visível no mundo da economia, cujo desenvolvimento depende diretamente do nível de universalidade e de estabilidade proporcionado pelo quadro institucional. Tudo isso, no entanto, refere-se a forças políticas organizadas com interesses definidos e articulados por meio do Estado, numa época em que as interações internacionais eram muito menos intensas e em que, nesse particular, o Estado se constituía num ator muito mais exclusivo do que o é nos dias atuais.

Na atualidade, a percepção de que as múltiplas formas de relacionamento entre indivíduos e organizações, situados em territórios de diferentes Estados nacionais, estão em choque com a noção de soberania tem se disseminado, mas, na realidade, pode-se dizer que essa percepção é em parte verdadeira, em parte falsa. Em relação à soberania como capacidade de os Estados agirem de forma independente, a partir de decisões tomadas no

âmbito da estrutura política doméstica, existem hoje muitos atores no cenário internacional que, de muitas maneiras, minam essa capacidade, notadamente as grandes corporações transnacionais e as inúmeras organizações não-governamentais.²⁹ Por outro lado, apesar disso, o Estado continua sendo detentor inequívoco dos processos de legitimação do poder político baseado num amplo sistema de coerção institucionalizado significando, em última análise, que, necessariamente, o estabelecimento de normas de convivência para indivíduos ou instâncias coletivas, para que sejam garantidas, depende da autoridade estatal. Do ponto de vista jurídico, as questões relativas aos indivíduos e entidades nacionais continuam sendo essencialmente tratadas no âmbito do quadro jurídico e normativo interno, sendo ainda o Direito Internacional fortemente dependente da disposição com que as instâncias internas dos estados nacionais venham a aplicar decisões tomadas em foros internacionais.³⁰

Em resumo, o caráter ambíguo das relações internacionais não constitui um traço circunstancial, mas é inerente à sua própria natureza. Aqueles que argumentam que uma instituição como a ONU deveria ser substituída por outra entidade “mais eficaz”, provavelmente iriam se decepcionar caso, efetivamente, em lugar da ONU, fosse criada uma outra entidade. Iriam perceber, em pouco tempo, que a nova organização estaria reproduzindo as mesmas fraquezas e virtudes da ONU que, são, em última instância, as fraquezas e virtudes da própria sociedade internacional dentro da qual vivemos.

Notas

- ¹ Sobre a vida econômica na Antigüidade grega ver AUSTIN, M.; Vidal-Naquet, P. **Economia e sociedade na Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 1986; e sobre a economia na Idade Média ver BLOCH, M. **A sociedade feudal**. Lisboa: Edições 70, 2001.
- ² Essa visão de Polanyi é analisada por HUMPHREYS, V. S. C. **History, Economics, and Anthropology: the Work of Karl Polanyi**. **History and Theory**, v. 8, 1969, p. 165-212.
- ³ MORE, Thomas. **Utopia**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2004. A primeira edição da obra, em latim, foi publicada em 1516.
- ⁴ TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004 (Livro I, 23).
- ⁵ BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 1.
- ⁶ A moeda corrente entre cruzados e muçulmanos era o *besant*. Em sua **História das Cruzadas** (Rio de Janeiro: Imago, 2002, 3 v.), Steven Runciman faz um relato detalhado do ambiente dentro do qual os reinos cristãos (latinos) foram estabelecidos e depois expulsos do Oriente Médio.
- ⁷ Essa questão é discutida no capítulo II de **A sociedade anárquica**. A identificação de regularidades como base importante para a compreensão das relações internacionais é uma contribuição que se deve muito ao sociólogo Raymond Aron.

- ⁸ Monsieur DE CALLIÈRES serviu Luis XIV como diplomata, tendo sido também Secretário do Conselho de Estado. Seu **De la manière de négocier avec les souverains** foi publicado em 1716 e dedicado ao Duque de Orleans, Regente da França de 1715 a 1723. de Callières, M. **On the Manner of Negotiating with Princes**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1963.
- ⁹ DURKHEIM, E. **Les règles de la méthode sociologique**. Paris: P.U.F., 1956, p. 103.
- ¹⁰ GIDDENS, A. **Capitalismo e moderna teoria social**. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1984, p. 135-137.
- ¹¹ Essa argumentação está contida em **Les règles de la méthode sociologique**, publicada em 1895.
- ¹² MERLE, M. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. Publicado pela primeira vez em 1976 pela Jurisprudence Générale Dalloz (Paris).
- ¹³ ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. Prefácio A. Paim, p. 10.
- ¹⁴ *Ibid.*, p. 49
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 31. O prefácio foi escrito por ARON para a primeira edição publicada no Brasil dessa obra feita pela Editora Universidade de Brasília em 1979.
- ¹⁶ Jean-Baptiste DUROSELLE. (**Todo império perecerá**: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000) e Pierre RENOUVIN (**Histoire des relations internationales**. Paris: Hachette, 1954) são essencialmente historiadores, da mesma forma que outros estudiosos notáveis como Paul Kennedy.
- ¹⁷ LITFIN, Karen T. Sovereignty in World Ecopolitics, **Mershon International Studies**, v. 41 supplement 2, Nov/1997, p 167-204. Outros estudiosos como J. Thomson (State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research, **International Studies Quarterly**, 1995, n. 39, p. 213-233) também desenvolveram abordagens em que o conceito de soberania é decomposto em elementos básicos.
- ¹⁸ ABBÉ DE SAINT-PIERRE. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. A obra foi publicada originalmente em 1713 e foi baseada no projeto elaborado um século antes por Henrique IV e seu ministro, o Duque de Sully, cujo texto Abbé de Saint-Pierre fez incluir na edição de 1713.
- ¹⁹ ROUSSEAU, J.-J. **Rousseau e as relações internacionais**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 110.
- ²⁰ À época da Guerra Fria, era relativamente popular o termo “finlandização” para designar a condição de nações sujeitas tão estreitamente à ação de uma potência maior que eram obrigadas a seguir as diretrizes da potência maior em matéria de segurança e política externa.
- ²¹ KRASNER, S. D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983. Krasner define regime internacional como um conjunto de princípios, normas, regras e processos decisórios afeitos a determinada área das relações internacionais.
- ²² Calcula-se que **A epopéia de Gilgamesh** tenha sido escrita no terceiro milênio da era pré-cristã e narra a epopéia desse rei da Mesopotâmia que teria vivido nos tempos do dilúvio. A recuperação da obra foi feita a partir de tábuas de escrita cuneiforme reunidas por Assurbanípal no Palácio de Nínive. No século XIX, o arqueólogo A. H. Layard deu início ao trabalho de juntar e decifrar as peças dispersas e muitas vezes incompletas.

- 23 FRIEDMAN, T. L. **The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization**. New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999.
- 24 H. Marshall MCLUHAN era especialista em comunicações e suas obras causaram grande impacto, sendo por muito tempo considerado um verdadeiro referencial de análise para os estudos sociais. Entre essas obras destacam-se **The Gutenberg Galaxy** (1962), **Understanding Media** (1964) e **War and Peace in the Global Village** (1968).
- 25 HUNTINGTON, S. P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster Inc, 1996, p. 20.
- 26 Após a morte de Maomé, formaram-se várias vertentes ou facções que lutavam entre si. A seita xiita teria como base a idéia de que Ali, genro de Maomé, deveria ser o sucessor do Profeta e, após sua morte em 661, a seita passou a empenhar-se na derrubada do califado sunita de Bagdá. Entre os xiitas, a facção mais radical era a dos ismaelitas e Sinan, conhecido como “O Velho da Montanha” um *sheik* que comandava um grupo de assassinos (LEWIS, B. **The Assassins: A Radical Sect in Islam**. Londres, 1927).
- 27 Os anarquistas da virada do século XX tinham uma ideologia bastante contraditória, que misturava niilismo com sentimento de revolta – seu principal jornal foi fundado com o nome de **Le révolté**, que depois mudou para **La révolte**. O Presidente Carnot, da França, o Primeiro Ministro Canovas, da Espanha, a Imperatriz Elizabeth, da Áustria, o Rei Humberto, da Itália, e o Presidente McKinley, dos Estados Unidos, além do Duque Francisco Ferdinando, da Áustria, estão entre as personalidades assassinadas pelos anarquistas (ver B. TUCHMAN, **The Proud Tower**. New York: Macmillan, 1962, cap. 2).
- 28 Tradicionalmente apenas algumas tecnologias como a aeroespacial e a nuclear eram classificadas como bens sensíveis, que na literatura internacional são referidos como *dual technology*, isto é, tecnologias que podem ter aplicações tanto civis quanto militares.
- 29 É comum entender como característica deste fim de século a crescente importância das empresas multinacionais (ou transnacionais, como têm sido denominadas atualmente), no entanto, há três décadas essa importância já era amplamente reconhecida. J-J. SERVAN-SCHEREIBER, na introdução de seu livro **Le défi américain** afirmava: “... a terceira força industrial mundial, depois dos EUA e da URSS, poderá muito bem ser, dentro de quinze anos, não mais a Europa, mas a indústria americana na Europa”.
- 30 As decisões do Tribunal da Haia, por exemplo, têm alcance muito limitado uma vez que as grandes potências não reconhecem formalmente sua jurisdição e, mais recentemente, o estabelecimento do Tribunal de Justiça Internacional apresenta o mesmo tipo de limitação.

Bibliografia

- ABBÉ DE, SAINT-PIERRE. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

- AUSTIN, M.; VIDAL-NAQUET, P. **Economia e sociedade na Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 1986.
- BLOCH, M. **A sociedade feudal**. Lisboa: Edições 70, 2001.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2002.
- DE CALLIÈRES, M. **On the Manner of Negotiating with Princes**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1963.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- DURKHEIM, E. **Les règles de la méthode sociologique**. Paris: P.U.F., 1956.
- FRIEDMAN, T. L. **The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization**. New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999.
- GIDDENS, A. **Capitalismo e moderna teoria social**. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1984.
- THUMPHREYS, V. S. C. History, Economics, and Anthropology: the Work of Karl Polanyi, **History and Theory**, v. 8, 1969, p. 165-212.
- HUNTINGTON, S. P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster Inc, 1996.
- KRASNER, S. D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- LEWIS, B. **The Assassins: A Radical Sect in Islam**. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1967.
- LITFIN, Karen T. Sovereignty in World Ecopolitics, **Mershon International Studies**, v. 41, supplement 2, Nov/1997, p 167-204.
- MCLUHAN H, Marshall. **The Gutenberg Galaxy**. Toronto: University of Toronto Press, 1962.
- _____. **Understanding Media**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1964.
- _____. **War and Peace in the Global Village. Corte Madera**: Gingko Press, 1968.
- MERLE, M. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MORE, Thomas. **Utopia**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília, 2004.
- RENOUVIN, Pierre. **Histoire des relations internationales**. Paris: Hachette, 1954.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as relações internacionais**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- RUNCIMAN, Steven. **Cruzadas**. Rio de Janeiro: Imago, 2002, 3 v.
- SERVAN-SCHREIBER, J-J. **Le défi américain**. França: Denol, 1967.
- THOMSON, J. State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research, **International Studies Quarterly**, n. 39, 1995, p. 213-233.
- TUCHMAN, B. **The Proud Tower**. New York: Macmillan, 1962.
- TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI/FUNAG, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004 (Livro I, 23).