

Magnus Dagios

PARA A CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE PELAS VIAS ~ DA INTEGRAÇÃO

*Normativismo para uma cooperação
internacional sustentável.*



As últimas décadas do séc. XX e o começo do séc. XXI estabelecem o limiar para uma mudança de cenário nas relações internacionais, com os sinais indicativos de uma ordem mais multilateral; com a disseminação das normas internacionais, seja em relação ao comércio, como em relação ao direito; novos países são criados e admitidos nas organizações interestatais, assim como a há diminuição dos riscos de uma guerra termonuclear entre as potências globais. Contudo, em meio às evidências de um multilateralismo, a persistência de velhos problemas e o surgimento de novos desafios continuam a impor resistência para uma arena internacional mais estável e pacífica. Com isso, tenta-se demonstrar que a concepção da teoria da cooperação neoliberal, com os seus pressupostos e a sua ontologia, determina a formação de um equilíbrio que apresenta propensão a conduzir para um modelo de eficiência muito pouco estável. Assim sendo, defende-se a hipótese de que com o modelo apresentado e a sua ontologia não objetivam a resolução dos desequilíbrios internacionais e, por isso, possuem entre as suas consequências, a manutenção das assimetrias e desigualdades entre países e regiões. Um modelo de cooperação internacional que tem a estabilidade como constitutivo deveria considerar a resolução desses persistentes desequilíbrios. Uma cooperação internacional que mantenha os velhos problemas de dependência econômica e política terá grandes dificuldades de estabelecer as condições para o enfrentamento dos novos desafios advindos do processo de globalização, que necessitam de uma ampla participação multilateral. Os métodos hierárquicos da política mostram-se insuficientes nestas circunstâncias. Por isso, com base na ontologia da escola construtivista das relações internacionais e da escola da sociedade internacional, propõem-se algumas medidas que podem fornecer um caminho para a construção de processos cooperativos mais coerentes e eficazes. Destarte, intenta-se um diverso modelo de equilíbrio, com a proposta de um solidarismo dentro de um processo de integração regional e internacional, para a estruturação de uma ordem global mais legítima.



editora fi
www.editorafi.org



**Para a Construção da
Legitimidade pelas vias
da Integração:**

*normativismo para uma cooperação
internacional sustentável*



Série

Filosofia & Interdisciplinaridade

Comitê Editorial da

-
- **Aginaldo Cuoco Portugal**, UNB, Brasil
 - **Alexandre Franco Sá**, Universidade de Coimbra, Portugal
 - **Christian Iber**, Alemanha
 - **Claudio Goncalves de Almeida**, PUCRS, Brasil
 - **Cleide Calgareo**, UCS, Brasil
 - **Danilo Marcondes Souza Filho**, PUCRJ, Brasil
 - **Danilo Vaz C. R. M. Costa**, UNICAP/PE, Brasil
 - **Delamar José Volpato Dutra**, UFSC, Brasil
 - **Draiton Gonzaga de Souza**, PUCRS, Brasil
 - **Eduardo Luft**, PUCRS, Brasil
 - **Ernildo Jacob Stein**, PUCRS, Brasil
 - **Felipe de Matos Muller**, PUCRS, Brasil
 - **Jean-François Kervégan**, Université Paris I, França
 - **João F. Hobuss**, UFPEL, Brasil
 - **José Pinheiro Pertille**, UFRGS, Brasil
 - **Karl Heinz Efken**, UNICAP/PE, Brasil
 - **Konrad Utz**, UFC, Brasil
 - **Lauro Valentim Stoll Nardi**, UFRGS, Brasil
 - **Marcia Andrea Bühring**, PUCRS, Brasil
 - **Michael Quante**, Westfälische Wilhelms-Universität, Alemanha
 - **Migule Giusti**, PUC Lima, Peru
 - **Norman Roland Madarasz**, PUCRS, Brasil
 - **Nythamar H. F. de Oliveira Jr.**, PUCRS, Brasil
 - **Reynner Franco**, Universidade de Salamanca, Espanha
 - **Ricardo Timm de Souza**, PUCRS, Brasil
 - **Robert Bandom**, University of Pittsburgh, EUA
 - **Roberto Hofmeister Pich**, PUCRS, Brasil
 - **Tarcílio Ciotta**, UNIOESTE, Brasil
 - **Thadeu Weber**, PUCRS, Brasil

Magnus Dagios

**Para a Construção da
Legitimidade pelas vias
da Integração:**

*normativismo para uma cooperação
internacional sustentável*

ϕ editora fi

Direção editorial: Agemir Bavaresco

Diagramação e capa: Lucas Fontella Margoni

Arte de capa: Hossein Zare

A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da Creative Commons 4.0

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

Série Filosofia e Interdisciplinaridade - 55

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

DAGIOS, Magnus.

Para a construção da legitimidade pelas vias da integração: normativismo para uma cooperação internacional sustentável. [recurso eletrônico] / Magnus Dagios -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2016.

391 p.

ISBN - 978-85-5696-054-2

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Teorias das relações internacionais. 2. Legitimidade. 3. Teorias da justiça internacional. 4. Teorias da integração. 5. Economia política internacional. I. Título. II. Série.

CDD-172

Índices para catálogo sistemático:

1. Ética política 172

Agradeço aos Professores e funcionários do departamento de pós-graduação em Filosofia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em especial ao Prof. Agemir Bavaresco pelo companheirismo e apoio nesse trabalho. Também aos meus familiares pelo incentivo e a Eliza com os diálogos que proporcionam ideias enriquecedoras.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| Capítulo 1 - PARA A CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE PELAS VIAS DA INTEGRAÇÃO..... | 18 |
| 1.Introdução histórica..... | 18 |
| 2.O sistema de Estados global..... | 23 |
| 3.Os principais confrontos..... | 26 |
| 3.1. O realismo, o neorealismo e o neoliberalismo..... | 27 |
| 3.2. A sociedade internacional e os construtivistas..... | 34 |
| 3.3. A economia política internacional..... | 41 |
| 4.A questão da cooperação internacional: Teorias e seus problemas..... | 46 |
| 4.1. Maximização do autointeresse..... | 64 |
| 4.2. Barganha..... | 66 |
| 4.3. Competição..... | 69 |
| 4.4. Epistemologia ou ontologia?..... | 77 |
| 5.Uma cooperação para a estabilidade internacional..... | 81 |
| 6.Globalização e a desigualdade..... | 89 |
| 7.Cooperação para a Construção da Legitimidade..... | 104 |
| 7.1. Um solidarismo heterodoxo na integração internacional para um equilíbrio complexo..... | 109 |
| 7.2. Razões para um integracionismo solidarista..... | 129 |
| 7.3. Desenvolvimento sustentado para além do minimalismo subsistencialista..... | 131 |
| 7.4. Controlar a instabilidade política e econômica e a competição..... | 148 |
| 7.5. Promover a autonomia sustentável..... | 157 |
| 7.5.1. As políticas organizacionais..... | 159 |
| 7.5.2. Tratamento diferenciado aos países menos desenvolvidos..... | 164 |
| 7.5.3. A divisão de competências. Por uma Integração equilibrada..... | 169 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo 2 - O REALISMO E SEUS LIMITES | 176 |
| 1.Introdução..... | 176 |
| 2.Edward Carr e os limites do realismo..... | 183 |
| 3.Charles Beitz e a crítica ao ceticismo moral nas relações internacionais..... | 193 |
| 4.Hans Morgenthau e Kenneth Waltz: O realismo neoclássico e o neorealismo nas relações internacionais..... | 217 |
| 5.Algumas críticas ao neorealismo político..... | 236 |
| | |
| Capítulo 3 - A SOCIEDADE INTERNACIONAL E A LEGITIMIDADE COMO INSTÂNCIA DA ESTABILIDADE | 251 |
| 1.Introdução..... | 251 |
| 2.O dinamismo histórico de Anthony Giddens: O agente e a estrutura..... | 257 |
| 3.O pluralismo cognitivista e o perspectivismo racional..... | 266 |
| 4.O pluralismo cognitivista na teoria das relações internacionais..... | 274 |
| 4.1. Hugo Grotius. O pressuposto teórico da sociedade internacional..... | 276 |
| 4.2. Hedley Bull e a concepção da sociedade internacional. Uma abordagem pluralista..... | 291 |
| 4.3. Hedley Bull: A abordagem clássica versus abordagem científica..... | 312 |
| 4.4. A diferença de método entre as ciências naturais e sociais em Giddens: O caráter prático das teorias sociais..... | 317 |
| 5.A perspectiva de uma racionalidade ampliada e a questão da legitimidade nas relações internacionais..... | 328 |
| 5.1. Legitimidade e racionalidade..... | 335 |
| 6.A questão da legitimidade em relação ao poder político: Uma contraposta ao paroquialismo nas teorias das relações internacionais..... | 356 |
| | |
| CONCLUSÃO | 360 |
| | |
| REFERÊNCIAS: | 367 |
| | |
| ANEXO - Relações Internacionais e Legitimidade | 382 |

INTRODUÇÃO

O tema das relações internacionais esteve na atividade teórica de historiadores, filósofos, economistas e cientistas sociais desde a antiguidade, e continua em nossos dias a suscitar amplos debates. Estudar as relações internacionais, geralmente, envolve inter-relacionar características das mais diversas áreas do saber, o que permite um amplo debate sobre os aspectos metodológicos, epistemológicos e valorativos que melhor serviriam para análises e propostas da área. Desse modo, a descrição dos fatos políticos internacionais está sujeita a análises divergentes sobre os fatos, assim como por prismas normativos e objetivos que dependem do propósito dos pesquisadores. É um tema instigante que, em nossos dias, tem recebido cada vez mais destaque dos estudiosos e do público em geral, dada à especificidade de nosso tempo, em uma época globalizada e interdependente, em face às melhorias da comunicação, da tecnologia e meios de transportes.

Os estudiosos das relações internacionais, em sua maioria, concentram-se em uma escola, uma tradição de pensamento, com certas características próprias e, por isso, desenvolveram-se, conforme as características em comum, as várias escolas para o estudo dos assuntos políticos internacionais. Nesse sentido, destacam-se as teorias idealistas, realistas, a sociedade internacional ou escola inglesa, o neorealismo, o neoliberalismo, a economia política internacional, os construtivistas e pós-positivistas. Com essa amplitude de teorias e escolas que se entrelaçam ou ficam em oposição, pode-se compreender a razão pela qual os temas pesquisados levam a resultados que são, sobretudo, divergentes.

O presente trabalho desenvolver-se-á a partir de teorias da filosofia política das relações internacionais, sobre

os temas da justiça, das desigualdades, da legitimidade e da ordem, mas ao mesmo tempo em diálogo constante com os estudos de historiadores, economistas e cientistas sociais. As questões internacionais, em nossos dias, passam por uma série de assuntos, como problemas ambientais e climáticos em escala mundial, desigualdades regionais, a globalização em seus vários níveis, a interdependência econômica, a política e a moral e os direitos humanos, a não-intervenção e a soberania, a opinião pública atuante, para citar alguns. Dada à amplitude desses temas, as pesquisas têm sido frequentemente enriquecidas com abordagens que ultrapassam as fronteiras das diversas áreas do conhecimento, para alcançar soluções interdisciplinares.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, uma ordem internacional bipolar consolida-se, com duas grandes potências, os Estados Unidos e seus aliados, e a União Soviética no campo socialista. Ao lado de conflitos ideológicos, um equilíbrio do terror mostra o perigo dos mísseis intercontinentais. Uma sucessão de conflitos e instabilidades que se seguem revela que, a partir de então, nenhum lugar da terra está imune a problemas de origem internacional. Naquele mesmo momento, tem início o processo de descolonização, com a criação de vários países, assim como potências econômicas ressurgem, na Europa ocidental e no continente asiático, onde também, logo após, surgem países emergentes com um considerável crescimento econômico. Com o processo da *détente* nos anos de 1970, que estabelece acordos para limitar as armas nucleares, modifica-se a relação das duas potências, que enfraquece a oposição rígida da bipolaridade.

No período pós-Guerra Fria, o mundo passa por um momento de transformação, pautado por uma “nova ordem internacional”, que muitos descrevem como sendo multipolar. As duas últimas décadas do século XX caracterizam-se pela crise do socialismo como modo alternativo de produção, a afirmação da economia de

mercado capitalista e da democracia liberal, processos de revoluções tecnológicas e das comunicações, instabilidades financeiras, aparecimento de problemas ambientais e do terrorismo. Além disso, a manutenção das desigualdades regionais é fonte de instabilidades sociais, algumas vezes com consequências internacionais, que relegam grandes quantias de indivíduos a padrões insustentáveis para uma vida humana decente.

No cenário da interdependência econômica em uma ordem multipolar, a ascensão de blocos econômicos e integrações regionais como a União Europeia (EU), Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) oportuniza novas configurações para a cooperação internacional. O Mercosul, por exemplo, em muito contribuiu para aumentar a interdependência recíproca das economias do continente sul-americano, como também permitindo-lhe atuar como fórum de defesa da democracia, da cooperação tecnológica e científica, do combate ao narcotráfico, de soluções para a inserção da região no comércio internacional de forma mais produtiva. No entanto, muito se tem que fazer para abrandar a grande distância que separa países desenvolvidos dos países chamados periféricos.

As ameaças à ordem internacional parecem advir acima de tudo do plano da economia política. Antigos métodos de influências regionais e do uso do poder militar parecem não mais surtir o efeito desejado, e a emergência de capacidades mediante um poder brando com o fim do período bipolar, a consolidação de instituições multilaterais com a disseminação de normas e princípios definidos nas organizações internacionais que abrem o caminho para novos modos de cooperações internacionais, mostram que é totalmente incerto o retorno de uma “balança de poder” nas mesmas condições do final do séc. XIX com seus métodos de atuações. É de se destacar que apesar da impotência da ONU para alguns conflitos internacionais, muitas de suas

ações resolutivas não possuem semelhanças com o sistema estatal de outrora. Contudo, a desigualdade entre regiões e países permanece uma constante no sistema internacional, o que se evidencia como um impeditivo para uma ordem multilateral mais participativa e estável. Uma ordem internacional muito desigual pode ocasionar grandes dificuldades para acordos em questões relevantes, como o problema climático, o terrorismo e a solução para as violações dos direitos humanos, problemas que exigem respostas fundamentalmente em nível global. A mudança para um sistema multipolar economicamente globalizado tem mostrado que mais precisa ser feito para o enfrentamento do endividamento, da hegemonia do setor financeiro, do desemprego estrutural, da diferença na qualidade do desenvolvimento entre os países e em suas respectivas capacidades para gerenciar as crises econômicas e sociais internas.

No entanto, um modelo de cooperação que propõe um equilíbrio que visa a uma eficiência que não tem como objetivo resolver os desequilíbrios poderá garantir uma estabilidade política e proporcionar as condições para a resolução dos desafios internacionais? A minha hipótese é que a proposta da teoria da cooperação neoliberal, devido a seus pressupostos da microeconomia neoclássica ortodoxa, das teorias realistas e neorrealistas, acaba por desenvolver um equilíbrio muito pouco estável e terá dificuldades para manter uma cooperação que conduza a processos participativos de resolução dos principais problemas internacionais. A ontologia dessa teoria da cooperação leva fundamentalmente a manutenção das assimetrias internacionais, assim como das desigualdades econômicas e, por isso, não têm como constitutivo, em suas diretrizes principais, as vias para uma estabilidade política e econômica em nível internacional. Com esse modelo, com essa ontologia, que está baseada em uma proposta de eficiência que mantém praticamente inalterado o peso do poder

relativo entre os Estados, ou não procura resolver as distorções de capacidades de recursos, técnicas e científicas, ter-se-ão poucas possibilidades de redução dos desequilíbrios internacionais, os quais evitam que países saiam da subordinação de regimes de dependência econômica, que, por consequência, permaneçam como focos de instabilidades para a ordem global.

Com base nos modelos ontológicos da teoria construtivista das relações internacionais e da escola da sociedade internacional, defendo que uma cooperação internacional precisa considerar as diferenças substanciais nas condições do desenvolvimento e na condução de políticas internacionais que propicie uma autonomia sustentável. Por isso, um equilíbrio que garanta a diminuição na diferença na qualidade do desenvolvimento deveria ser uma prioridade na cooperação internacional. Do mesmo modo, um solidarismo deve ser oportunizado dentro de um processo de integração regional e internacional para que as medidas para os processos de desenvolvimento econômico e social possam ser conduzidas de forma a possibilitar os avanços qualitativos sustentados. Um solidarismo a médio prazo é fundamental para que, a longo prazo, os países possam desfrutar de um desenvolvimento que alcance os recursos imprescindíveis em nível internacional para preservar suas conquistas. Um solidarismo que desconsidera os efeitos internacionais nas economias internas e que não delinea os aspectos que fomentam um progresso qualificado têm pouca probabilidade de atingir as metas desejadas.

O primeiro capítulo visa a analisar a teoria da cooperação neoliberal e seus pressupostos, o seu modelo de equilíbrio e de eficiência. Através disso, o objetivo será propor outro equilíbrio, com uma ontologia diversa, que permita alcançar uma integração cooperativa com maiores oportunidades para a resolução das desigualdades que persistem em manter níveis de dependência política e

econômica, e que são fontes de insegurança para o sistema internacional. Assim sendo, para esse propósito, será delineado um solidarismo integrativo que possa estabelecer o alicerce para impulsionar a autonomia sustentada de Estados que ainda necessita expandir suas capacidades para um incremento em seus capitais humano, físico e natural. Consequentemente, espera-se que essa expansão interna conduza a uma melhora nos rendimentos do comércio internacional para a estabilização dessas políticas.

No segundo capítulo, pretende-se mostrar os limites do realismo político para a normatização de processos mais seguros para as relações internacionais, assim como para a inteligibilidade dos fatos políticos. Em vista disso, as críticas estão centradas, principalmente, na concepção histórica do realismo, no seu entendimento da moralidade e nas suas pretensões de cientificidade. No plano de fundo, compreende-se que as relações internacionais não podem ignorar a importância das normatizações e suas justificações e somente considerar o cálculo estratégico do arbítrio autointeressado.

No terceiro capítulo, procurar-se-á destacar que o entendimento das relações internacionais deve estar em correspondência com as teorias sociais. Nesse sentido, defende-se um pluralismo cognitivista para uma melhor compreensão dos fatos políticos internacionais. Por isso, conclui-se que uma melhor correspondência a esses eventos deve ser assimilada pela corrente denominada escola da sociedade internacional. Essa corrente de pensamento abre a possibilidade para pensar a legitimidade internacional de uma maneira menos sectária, pois permite que o contexto de convivência estatal possa ser visto também como o modo de ser de uma sociedade, com regras, interesses e valores em comum.

O processo de estreitamento das relações mundiais tem evidenciado o surgimento de novos desafios para os atores coletivos internacionais, e a persistência de questões

mais antigas que até o momento não foram solucionadas. Muitas dessas novas dificuldades exigem respostas e soluções em conjunto, ou seja, não podem ser resolvidas com os métodos hierárquicos da política, e pela óptica das decisões unilaterais. Na medida em que esses processos requerem o multilateralismo e a busca de identidades, a permanência dos velhos desequilíbrios, sobretudo, atrelados ao plano econômico e social tem se mostrado como um obstáculo a esses entendimentos. A dependência econômica e política tem demonstrado que é fonte de instabilidades internas e externas. Um processo de conquista da legitimidade na arena internacional, em um mundo globalizado, deve estar atrelado às vias do multilateralismo por instituições democráticas e precisa estar aberto para as propostas de resoluções desses antigos dilemas, na medida em que os métodos da política do poder já não são em si mesmo suficientes para a garantia da estabilidade e de paz no cenário interestatal.

Capítulo 1

PARA A CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE PELAS VIAS DA INTEGRAÇÃO.

1. Introdução histórica.

Para o objetivo deste trabalho é de fundamental interesse situar o debate teórico que ocorre em torno da área das relações internacionais. Em nossos dias, as questões globais estão cada vez mais presentes através dos avanços das comunicações, mas principalmente pela globalização econômica e social, que exporta os problemas, assim como os benefícios para todas as partes do globo. Antes um assunto reservado para diplomatas e estadistas, os interesses pelos estudos internacionais passaram a ser da sociedade em geral, diretamente afetada pelas decisões em conjunto dos governantes nas instituições globais.

De forma geral, a teoria das relações internacionais “têm a finalidade de formular métodos e conceitos que permitem compreender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais importantes que moldam a política mundial”¹, ou em outra explicação “como um conjunto coerente e sistemático de proposições que têm por objetivo esclarecer a esfera das relações sociais que nós denominamos de internacionais”².

¹ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teorias das Relações Internacionais. Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 7ª reimpressão. p. 2.

² BRAILLARD, Philippe. Teorias das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 15.

A teoria das relações internacionais possui uma história longa que, no mundo ocidental, teve sua origem nos gregos com o historiador Tucídides, membro da elite ateniense, que, em “História de la Guerra del Peloponeso”, relata a competição e a guerra entre Atenas, centro político e civilizacional do mundo no séc. V e Esparta, cidade de tradição militar. Foi o precursor da teoria realista das relações internacionais, inclusive, sendo traduzido pelo filósofo inglês Thomas Hobbes (1588-1679): “O que Hobbes antes elogia é que Tucídides descreve os fatos históricos de modo a tornar fácil para os próprios leitores encontrar a explicação que ele tem em mente”.³ O que ocasionou a guerra do Peloponeso, para Tucídides, foi o crescimento do poder de Atenas e a insegurança que isso gerou em Esparta. Com efeito, Tucídides lança as bases do realismo político, com a defesa do imperialismo mediante uma lei natural:

En efecto, creemos que los dioses y los hombres (en el primer supuesto se trata de una opinión, y en el segundo, de una certeza) imperan siempre, en virtud de una ley natural, sobre aquellos a los que superan en poder. Nosotros no hemos establecido esta ley, ni la hemos aplicado los primeros; ya existía cuando la recibimos, y habremos de dejarla como legado a la posteridad. Y sabemos que también vosotros, y cualquier otro, de llegar a estar en la misma situación de poder que nosotros, haríais lo mismo. Así que, por lo que respecta a la divina protección, no tememos, verosíblemente, sufrir menoscabo.⁴

³ NOUR, Soraya; ZITTEL, Claus. O historiador e o teórico. A historiografia de Hobbes na teoria das relações internacionais. In: Rio de Janeiro: Revista Contexto Internacional, Vol 25 n° 2, julho/dezembro 2003. p. 238. Acessado em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n2/v25n2a01.pdf> em 07/06/2012.

⁴ TUCÍDIDES. Historia de la Guerra del Peloponeso. Madrid: Alianza Editorial, 2011. p. 536.

O desenvolvimento da teoria das relações internacionais começou com os trabalhos de historiadores e filósofos como Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, Immanuel Kant, Hugo Grotius, para citar alguns que acabaram delineando as noções gerais que tiveram desdobramentos posteriores, com a introdução de estudos de especialistas na área. Foi com os estudos das ciências sociais, que a área das relações internacionais tomou um caminho próprio. Contudo, o estudo das relações internacionais não pode ser considerado somente vinculado às ciências sociais, mas possui características fundamentalmente interdisciplinares, que envolve tanto as áreas das ciências jurídicas, a filosofia, a economia e a história em conjunto. A utilização de uma área mais do que outra em um estudo sobre relações internacionais dependerá do enfoque principal, de indagações ou pontos de partida do pesquisador.

Os estudos da política internacional, nessa interdisciplinaridade, deram origem a uma diversidade de abordagens, que poderiam ser entendidas ou como tradições ou paradigmas, que se opõem. Mesmo dentro de um paradigma, divergências surgem, embora exista um consenso nas noções gerais.

Algumas tradições de pensamento destacaram-se e têm originado as bases de pesquisas para os estudiosos na área. Um primeiro paradigma entende que as relações internacionais têm como característica principal o conflito. Os Estados são os atores principais e convivem numa relação anárquica em um estado de natureza hobbesiano. As relações interestatais são dominadas pelas capacidades entendidas como o poder que os Estados possuem. Essa tradição ficou conhecida como o realismo político, que tem as suas origens no historiador ateniense, Tucídides.

Outra grande escola é conhecida como a tradição liberal, que enfatiza as interconexões com os atores estatais

e transnacionais, em suas características mais cooperativas. As interações econômicas, sociais, culturais e de conhecimento são vistas como sendo de benefício mútuo. A interdependência entre as nações gera as soluções de compromissos, que podem trazer vantagens para os participantes.

A tradição marxista visa às relações econômicas internacionais, como o aspecto principal de análise. As periferias do mundo são exploradas a partir do centro do capitalismo mundial.

Outra tradição que cada vez mais tem merecido destaque é a tradição grotiana, ou a escola da sociedade internacional ou inglesa. Para tal corrente, as relações internacionais só podem ser abarcadas em seu todo se considerar tanto os momentos de conflitos como os de cooperação, a dicotomia ordem/desordem. Os estudos da área deveriam ser dirigidos para as características anárquicas, racionais normativas, e revolucionárias. Todas estariam presentes, às vezes, com predominância de uma sobre as outras. Os estudos dessa escola possuem como ponto em comum o filósofo e jurista Hugo Grotius, e foi desenvolvida por Martin Wight e seus seguidores.

Dessas grandes tradições, derivaram alguns debates principais que se referem tanto a características ideológicas, normativas, diferenças de métodos e compreensões sobre o mundo e os fatos políticos. De fato, as compreensões de ciência e de visões de mundo variam conforme a tradição. Assim, pode-se conceber tanto visões essencialistas, como empíricas e dialético-históricas.⁵ Por exemplo, uma das argumentações é dirigida da teoria crítica da Escola de Frankfurt para a visão behaviorista positivista, da neutralidade de valores das pesquisas empíricas. A tendência de pensar em uma pesquisa neutra esconde por trás uma

⁵ BRAILLARD, Philippe. Teorias das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 19.

preferência valorativa, guias para as ações e visões de mundo, além de um interesse gnosiológico que mediante uma técnica social pode ter o objetivo de “controlar o sistema e a gerir as suas crises eventuais, a defesa da actual ordem internacional desigual e injusta, com suas estruturas de dominação”.⁶ Assim, encontram-se, muitas vezes, em campos opostos, aqueles que querem dar uma abordagem estritamente empírica, e aqueles que preferem confiar na intuição do investigador. Este debate não ficou restrito às relações internacionais, antes é um debate das ciências sociais e humanas como um todo. Na verdade, mostrou-se que os debates entre esses dois campos eram infrutíferos. As novas noções de teoria da ciência conceberam que tais campos não deveriam estar em oposição, mas serem complementares. O uso de técnicas de quantificação não pode dispensar “a necessidade de ter um quadro conceptual e que elas não podem substituir-se à elaboração de hipóteses”.⁷

Stanley Hoffman classificou as teorias das relações internacionais em três momentos: segundo o grau de elaboração, que consiste em questões e hipóteses que orientam as investigações, assim como as leis, que seriam a explicação dos fenômenos e as respostas as questões e hipóteses; segundo o campo de extensão, que é dividido em teorias parciais e gerais, de acordo com os objetivos para os quais se referem; segundo o objeto, que separa as teorias empíricas e as teorias filosóficas, que, respectivamente, se dedicam aos casos concretos ou a realização de um ideal ou julgamento da realidade mediante valores, ou concepções da natureza humana.⁸ Hoffman reconhece que os problemas e as características são comuns tanto para as ciências sociais e

⁶ Idem, *Ibidem*, p. 20.

⁷ Idem, *Ibidem*, p. 22.

⁸ HOFFMAN, Stanley. Teoria e Relações Internacionais. In: op. cit. Teorias das Relações Internacionais: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 32.

humanas como para as teorias das relações internacionais, com a diferença do objeto de estudo.

2. O sistema de Estados global.

Alguns eventos históricos são considerados importantes para compreenderem-se as relações interestatais em nossos dias. O mundo grego que englobava um grande número de cidades-estados foi uma primeira demonstração histórica clara de um sistema de Estados. Depois, foi incorporado e transformado em súdito do Império Romano (200 a.C. – 500 d. C.). Mais tarde, com as revoltas “bárbaras”, o Império Romano teve fim (476 d.C.), o que deu início a idade média.

A Idade Média na Europa concebia as relações entre as comunidades de uma maneira diferente do que conhecemos ou do que ocorria nos antigos sistemas de Estados, como o sumério, o assírio, o persa, o grego, o chinês, o romano, o bizantino ou o islâmico. A cristandade era determinante naquela civilização que ditava os conceitos de autoridade e governo como as atitudes diante da guerra e da paz.⁹ Ela era dividida essencialmente, em dois grandes impérios: o império medieval ou católico situado em Roma, na Europa Ocidental; e o Império Bizantino ou ortodoxo, situado em Constantinopla, na Europa oriental. O mundo medieval europeu foi dividido, geograficamente, em dois impérios político-religiosos. Assim, mesmo com a existência de Estados, o período medieval é mais bem compreendido como um sistema de impérios. Os territórios não tinham uma delimitação precisa, enquanto o poder era dividido entre imperadores e papas, os reis não tinham uma independência e estavam subordinados a essas autoridades.

⁹ SARAIVA, José Flávio Sombra. História das Relações Internacionais Contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 42.

Os governantes locais gozavam de certa liberdade para as ações.

As atribuições que concebemos, hoje, aos Estados eram descentralizadas no período medieval. As administrações da segurança eram feitas por governos locais e senhores feudais que também detinham o direito de liberdade dos indivíduos. A justiça não era unificada, sendo responsabilidade de governantes locais e autoridades religiosas. As disputas políticas entre reis eram arbitradas pelo papa.

A ascensão do Estado moderno como uma autoridade política e administrativa centralizada aconteceu na Europa com o desenvolvimento de instituições, caracterizadas como um mecanismo para aumentar o controle econômico e político. Esse desenvolvimento gerou uma centralidade administrativa que culminou no absolutismo dos séc. XVII e XVIII e na ascensão do capitalismo. Um dos motivos para o surgimento do Estado moderno foi as lutas religiosas que ocorreram nos séc. XVI e XVII:

A dramaticidade de tal gênese é, ainda, exaltada pelo fato de que o conflito religioso encontrou, por fim, sua solução – destacadamente na França e também na Alemanha e na Inglaterra – não no triunfo de uma fé sobre a outra mas na superação das pretensões de fundar o poder sobre uma fé.¹⁰

O que é considerado o ponto inicial do sistema de Estado moderno é a Paz de Vestfália (1648) que selou o término da Guerra dos Trinta Anos (1618-48), a qual iniciou entre as rivalidades católicas e protestantes na Alemanha para, depois, transformar-se em uma rivalidade sobre todos

¹⁰ BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Verbetes: Estado moderno. Brasília: UNB, 2004. p. 427

os tipos de questões. A paz de Vestfália, primeiro grande foro da sociedade internacional, estabeleceu uma legitimidade anti-hegemônica, uma sociedade de Estados independentes, com o primado do Estado para assuntos internos e externos, contra um princípio de hegemonia: “A *raison d’État*, conceito elaborado pelo cardeal Richelieu, conselheiro do rei da França, para regular as relações internacionais, prevaleceu sobre o *imperium* universal, ao qual os Habsburgos haveriam de renunciar”.¹¹ A nova ordem promoveu a negociação que determinou alianças e associações, e com uma balança de poder dinâmica. No mesmo sentido, o direito internacional foi aperfeiçoado com as ideias, por exemplo, do holandês Hugo Grotius, que “deu aos europeus a convicção de que as relações internacionais haviam migrado para fora da anarquia maquiavélica quando os convenceu de que obedeciam a um conjunto de princípios, valores e regras (...)”.¹² O direito secularizou-se, e universalizou certas práticas, como a soberania e a não-intervenção que são incorporadas a um direito das gentes que enaltecia o diálogo diplomático e a via multilateral, com o uso da força relegado para o último recurso.

O segundo grande foro da sociedade internacional foi o acordo de Utrecht, de 1714, que acertou o fim à guerra da sucessão espanhola, disputada por vários interesses dos soberanos da Europa. O Tratado de Utrecht firmou os avanços anteriores e trilhou um caminho de ordem e avanços na Europa que se estendeu até a Revolução Francesa.

Quando terminaram as guerras revolucionárias e napoleônicas na Europa, o terceiro grande foro diplomático da história, iniciou o Congresso de Viena, que ficou conhecido como o Concerto Europeu. A sociedade

¹¹ SARAIVA, José Flávio Sombra. História das Relações Internacionais Contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 43.

¹² Idem, Ibidem, p. 43.

internacional passou a ser controlada pelas grandes potências em colaboração e deixou para trás o sistema de múltiplas independências em equilíbrio, assim como a hegemonia de uma única potência. Cinco grandes potências (Grã-Bretanha, Rússia, Áustria, Prússia, aos quais logo se incorporou a França) controlaram a diplomacia, que interconecta um sistema de múltiplas independências com elementos de hegemonia. Elas coligaram-se para manter a ordem internacional.¹³

O sistema europeu expandiu-se para o resto do mundo no séc. XIX, conduzindo à construção de um sistema internacional mundial e, depois, para uma nova sociedade mundial. Os europeus determinaram as relações na América, na África e na Oceania, no mundo muçulmano e no continente asiático. O modo de cultura, as regras e instituições europeias ampliaram-se numa estratégia que, por meio de um entendimento político, estabeleciam normas e regras jurídicas, negociações de vantagens econômicas.

3. Os principais confrontos

De acordo com Robert Jackson, existem quatro tradições principais nas relações internacionais: o realismo, o liberalismo, a sociedade internacional e a economia política internacional.¹⁴ Outras abordagens como as teorias pós-positivistas, que incluem o construtivismo, têm ganhado um legítimo destaque e tentam procurar vias alternativas para os estudos da área. Tais divisões, entretanto, não são precisas, mas são úteis para organizar os autores de acordo com as preferências em premissas gerais de análise. A distribuição dos autores em tradições são instrumentos para estabelecer um panorama, mas não podem ser considerados como

¹³ Idem, *Ibidem*, p. 49.

¹⁴ JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007. p. 60.

tradições completamente homogêneas. Para os objetivos desse trabalho, analisar-se-á o debate entre realismo, neorrealismo e neoliberalismo, sociedade internacional e construtivismo, e economia política internacional.

3.1. O realismo, o neorrealismo e o neoliberalismo.

O realismo político nas relações internacionais, talvez, seja a corrente de pensamento mais aceita, com uma visão de mundo dominante, tanto entre teóricos estudiosos não somente das relações internacionais, mas de diversas áreas, assim como entre leigos. O realismo não pode ser homogeneizado em um só, pois, através da história, estudos realistas acumularam-se, dando origem a uma multiplicidade de interpretações sobre o assunto. Contudo, os estudiosos da área tendem a mostrar que, apesar das diferenças, podem-se classificar os trabalhos na área em “paradigmas”, que possuem um núcleo de premissas aceitas como “verdade”, que caracterizam as diversas abordagens. Nesse breve panorama, destacar-se-ão algumas características dessas tradições teóricas.

Os realistas colocam a centralidade do Estado, e a procura por todos os meios por manter sua sobrevivência, como tendo um papel preponderante. Salientam a natureza humana em sua essência mediante algumas características como: o medo, a ambição e o prestígio, e deduzem, a partir dessa natureza, o comportamento dos Estados. Os realistas são considerados por muitos, como sendo pessimistas em relação à natureza humana e suas capacidades, dado o caráter sempre eminente do conflito, da guerra e da luta pelo poder. Através disso, a questão do poder é central, visto que pode garantir a sobrevivência, sobrepujar o medo e garantir o prestígio. Como explicam que não existe um poder que garanta uma harmonia internacional, os realistas conferem que esse cenário é mais bem entendido pelo conceito de anarquia. Por anarquia, os realistas entendem que, ao não

existir um soberano, um terceiro acima das partes, não há garantias para a aplicação das normas, que poderia legitimamente “castigar quem não as obedece”.¹⁵ Por isso, cada Estado precisa avaliar a sua própria sobrevivência, o que ocasiona um estado de insegurança, e também uma balança do poder, “uma doutrina e um arranjo pelo qual o poder de um Estado (ou grupos de Estados) é controlado pelo poder compensatório de outros Estados”¹⁶, em que um equilíbrio é atingido. O sistema internacional é descrito como um estado de natureza no qual os mais fracos obedecem aos mais fortes, como argumentava Tucídides. Esse sistema é de autoajuda, ou seja, “nenhum Estado pode contar com outro para defender seus interesses e sua sobrevivência”.¹⁷

Os realistas clássicos, portanto, baseavam-se na história, na natureza humana e na diplomacia como fontes de seus conhecimentos. O realista Hans Morgenthau, por exemplo, afirmava a objetividade da natureza humana como ponto de partida para as suas constatações. A natureza humana obedecia a certas leis imutáveis para o seu comportamento social. Entretanto, essas constatações foram tidas como reducionistas por vários críticos realistas, principalmente na década de 1970, quando aspectos econômicos, organizações internacionais, empresas multinacionais e ONGs começaram a ter um maior destaque em nível internacional. A prática internacional, uma vez mais, influenciava a teoria acadêmica e os realistas estavam sendo desafiados em suas premissas básicas: o

¹⁵ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 26.

¹⁶ JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Introdução às Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007. p. 21.

¹⁷ NOGUEIRA, João Pontes. Op. cit. p. 31.

estadocentrismo, o anarquismo e a redução de todos os fatos à política.¹⁸

Com o intuito de resgatar o realismo e dar caráter-lhe de cientificidade, através dos novos métodos de análises, tanto econômicos quanto políticos e comportamentais, surgiram teorias que foram denominadas de neorealismo, cujo principal representante é Kenneth Waltz, com o seu trabalho “*Theory of International Politics*”, de 1979. Segundo Chris Brown, o sucesso de Waltz não se deu em função especificamente de sua obra mais importante, mas fundamentalmente pelo uso dos conhecimentos aceitos na época, como a teoria da escolha racional:

The presupposition of rational choice thinking is that politics can be understood in terms of goal-directed behaviour of individuals, who act rationally in the minimal sense that they make ends-means calculations designed to maximize the benefits they expect to accrue from particular situations. (...) Arguably, both the individualism of rational choice theory and its scientific aspirations are particularly congenial to the US, as opposed to its comparative unimportance in Britain and, until recently, much of the European continent.¹⁹

Muitos, como argumenta Brown, desconfiaram do “neo”, pois as ideias de Waltz estavam, de fato, muito próximas dos realistas tradicionais. No entanto, a inclusão de teorias reconhecidas como científicas, deram à teoria de Waltz um aspecto que não existia na teoria do seu antecessor, Morgenthau, por exemplo. Apesar de negar o termo positivista, “his apparent belief that there are real-world regularities that it is the role of theory to explain would seem

¹⁸ Idem, *Ibidem*, p. 42.

¹⁹ BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. *Understanding International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 40.

to put him in that camp, at least given the usual implications of the term positivism”,²⁰ Waltz desejava estabelecer bases mais sólidas para o realismo, para contrabalançar as críticas que este vinha recebendo.

Por isso, o neorealismo mantém as premissas básicas do realismo, mas com o objetivo de uma melhor sustentação, mais eficiente que o tradicional. Waltz pensa que uma teoria científica das relações internacionais deveria estar pautada pelo estudo da estrutura ou sistema internacional. Assim sendo, Waltz não faz distinção entre estrutura e sistema, usando os dois conceitos para a mesma finalidade. Para ela, a estrutura constrange, limita e orienta a ação dos agentes. Desse modo, a sua teoria pode ser também inserida no debate agente-estrutura das ciências sociais. A estrutura, enfim, é o que constrange nas decisões internacionais. O sistema internacional não pode ser explicado a partir das características singulares, algo que será contestado por neoliberais e realistas posteriores, como Henry Kissinger. Para ele, a estrutura internacional é anárquica, sem uma autoridade central como na política doméstica. A caracterização das unidades é baseada num sistema de autoajuda, ou seja, “não há especialização possível, e todas as unidades precisam cumprir a mesma função essencial, que consiste em preservar sua sobrevivência”.²¹ Em relação à distribuição de capacidades, o sistema pode ser bipolar ou multipolar.

De acordo com Waltz, o sistema bipolar é mais estável, ou seja, menos sujeito a incertezas e de mais fácil controle. Entre esse debate bipolar-multipolar, parece que nada está decidido, na medida em que o sistema bipolar da Guerra Fria, que vigorava em meio à publicação de sua obra, o mundo vivia a apreensão do fim termonuclear, além de todas as incertezas e guerras provocadas pelas potências

²⁰ Idem, *Ibidem*, p. 41.

²¹ NOGUEIRA, João Pontes. *Op. cit.* p. 45.

rivais. De fato, mesmo ao tentar apresentar a sua teoria como uma teoria mais refinada com aspectos analíticos para uma possível neutralidade científica, Waltz não escapa de um normativismo forte, como explicam Jackson e Sorensen, “embora não se refira de forma explícita a valores ou à ética e evite a teoria normativa, suas suposições, seus conceitos básicos e as questões internacionais com que se ocupa são normativas”.²² Uma dessas suposições vem justamente da teoria da escolha racional para a sua versão para o conceito de balança de poder “in which states are assumed to be self-interested egoists who determine their strategies by choosing that which maximizes their welfare”.²³ Da mesma forma pensa Jackson e Sorensen:

Para os realistas clássicos, o interesse nacional é a orientação básica da política externa responsável – é uma ideia moral que deve ser defendida e promovida pelos líderes de Estado. Para Waltz, no entanto, o interesse nacional parece um sinal automático, que ordena quando e onde os líderes estatais devem agir.²⁴

Muito da teoria de Waltz é baseada na microeconomia neoclássica, como mesmo reconhece Waltz, e explica Brown: “expecially the theory of markets and the theory of the firm”.²⁵ Mesmo pela simplicidade das explicações, parece que a grande controvérsia com os seus críticos está nessa postura. Tentar apreender a complexidade do mundo político pela simplicidade do modelo microeconômico termina por ser muito parcimoniosa, característica defendida pelo autor, mas pouco informativa.

²² JACKSON, Robert . Op. cit. pp. 128-129.

²³ BROWN, Chris. Op. cit. p. 44.

²⁴ JACKSON, Robert. Op. cit. pp. 127-128.

²⁵ BROWN, Chris. Op. cit. p. 43

O neoliberalismo nas relações internacionais aceita algumas premissas neorrealistas, mesmo que se diferencie deste pela importância que dá para as instituições internacionais. Para os neoliberais, a cooperação é possível e pode trazer um mútuo benefício, através de ganhos absolutos. Eles concordam com os neorrealistas que a ordem é anárquica e que os Estados são egoístas racionais, além da teoria da escolha racional: “the aim of their analysis was to show that it was possible for rational egoists to cooperate even in an anarchical system”.²⁶ Robert Keohane e Robert Axelrod, por exemplo, através da teoria dos jogos e da microeconomia, tentam mostrar que os Estados, mesmo assumindo posturas neorrealistas, podem cooperar e desenvolver regimes internacionais, até mesmo na ausência de uma hegemonia que pudesse estabilizar a ordem internacional. A diferença principal entre neorrealistas e neoliberais é que os primeiros apenas concebem os ganhos em termos relativos, enquanto os últimos argumentam que ganhos absolutos são possíveis mesmo em um estado de anarquia com Estados sendo egoístas racionais.²⁷ Porém, como explica Chris Brown, as duas posições, neo-neo, são muito aproximadas para oferecerem diferentes interpretações de um mesmo programa de pesquisa sobre escolhas racionais.²⁸

Um dos argumentos para o aprofundamento dos estudos sobre a cooperação foi denominado por Robert Keohane e Joseph Nye como interdependência complexa no mundo globalizado, que possui, entre as suas características: existência de múltiplos canais de comunicação e negociação, agenda múltipla e utilidade decrescente do uso da força. O uso da força é cada vez menos eficiente para resolver

²⁶ Idem, Ibidem, p. 46.

²⁷ Idem, Ibidem, p. 47

²⁸ Idem, Ibidem, p. 47.

questões internacionais, assim como disputas econômicas são de outra ordem daquelas militares. No entanto, essa interdependência não é sem conflito e precisa ser administrada. Mas, há diferenças entre os neoliberais e os liberais clássicos:

Ao contrário de conceber organizações como estruturas de autoridade internacionais, voltadas para a conformação do comportamento dos Estados a padrões jurídicos, morais, políticos ou funcionais, os teóricos da interdependência propunham encarar as organizações como resultado de *escolhas* feitas pelos Estados.²⁹

De fato, o neoliberalismo nas relações internacionais, ao incorporar muitas das concepções neorealistas, inclina-se a ser uma teoria que essencialmente mantém um *status quo*, na medida em que as suas suposições microeconômicas valorizam o Estado como ator individual e racional, o todo da cooperação internacional é pensando em relação a esse individualismo forte e de um processo de um cálculo meio-fim, em que os fins são dados antecipadamente. Eles, diferentemente dos construtivistas e dos teóricos da sociedade internacional, dão pouca ênfase à possibilidade da construção de interesses do todo como superior às partes, ou seja, de normas, padrões jurídicos e uma moralidade internacional. Como argumentam Nogueira e Messari: “Existem situações em que é preferível não buscar o maior resultado em benefício, por exemplo, da correção dos desequilíbrios que podem ameaçar o futuro dos acordos”.³⁰ Podem-se considerar as instituições “não apenas como um resultado de decisões interessadas das unidades estatais, mas

²⁹ NOGUEIRA, João Pontes. Op. cit. p. 87.

³⁰ Idem, Ibidem, p. 99.

também como causas que explicam sua conduta”.³¹ De uma postura transnacional e uma interdependência complexa para uma proximidade cada vez maior com o neorrealismo, como descreve Robert Jackson e George Sorensen:

Essa forma de reagir à crítica neorrealista torna a posição liberal menos vulnerável aos ataques realistas e nos ajuda a entender como é possível haver cooperação sob a anarquia. Por outro lado, o liberalismo está cada vez mais próximo do neorrealismo: cada vez menos permanece de uma distinta e genuína teoria liberal.³²

3.2. A sociedade internacional e os construtivistas.

Os construtivistas nas relações internacionais afirmam que as ações humanas, o que inclui as ações dos Estados, não são previamente dadas, mas são construídas socialmente. As ações humanas moldam a estrutura e ao mesmo tempo são moldadas por essas numa relação de mútua dependência: “o sistema internacional não é algo que está ‘lá fora’ como o sistema solar – não existe por conta própria, mas somente como uma consciência intersubjetiva entre as pessoas”.³³ O homem molda o seu meio com as suas ações e, por isso, pode modificá-lo. Os construtivistas afirmam o papel intersubjetivo na atividade social e valorizam aspectos compartilhados, como normas, valores e tradições como fundamental. O mundo não é predeterminado, é a partir das interações entre os agentes que se constroem as preferências e os interesses; a inexistência de qualquer antecedência ontológica aos agentes

³¹ Idem, Ibidem, p. 99.

³² JACKSON, Robert. Op. cit. p. 181.

³³ Idem, Ibidem, p. 341.

e à estrutura, ou seja, são co-constitutivos, são características de praticamente todos os construtivistas.³⁴ O argumento construtivista estabelece que as ideias, normas e valores e identidades possuem um papel primordial para as ações e deslocam a importância dada a aspectos apenas materiais pelos neorrealistas. Nesse sentido, a agência é central para os construtivistas, como argumentava Alexander Wendt: “A anarquia é o que os Estados fazem dela”. Jackson e Sorensen explicam:

Isso significa, portanto, que não há um “dilema de segurança” inevitável entre Estados soberanos, porque qualquer situação em que os atores estatais se encontram é um momento criado por eles mesmos, ou seja: eles não são prisioneiros da estrutura anárquica do sistema estatal. (...) Os Estados constroem uns aos outros em suas relações e ao fazer isso também organizam a anarquia internacional, que define suas interações.³⁵

O filósofo construtivista das relações internacionais, Friedrich Kratochwil mostra como as normas e convenções, muitas vezes, determinaram as relações interestatais. A balança de poder, para ele, não era algo automático, não é algo natural, como pensam os neorrealistas. A balança de poder é, essencialmente, fruto de convenções e normas que são estabelecidas, historicamente, por um determinado número de Estados e que as praticam de forma sistemática:

When normative understandings constituting the practices of system were no longer accepted, the balance of power could no longer fulfil its regulative role in reproducing the system. It began to exacerbate conflict rather than manage it. It was,

³⁴ NOGUEIRA, João Pontes. Op. cit. pp. 166-167

³⁵ JACKSON, Robert. Op. cit. p. 347.

after all, one of the major insights of Wilsonian vision that a balance of power could no longer be practiced by states in the face of radically transformed institutions of domestic politics.³⁶

De acordo com Kratochwil, a construção de uma ordem para as relações internacionais após a Segunda Guerra Mundial precisa estar pautada por algumas lições. Uma delas é que as relações internacionais não podem estar fundadas em somente uma instituição, a saber, a balança de poder com os Estados mais poderosos, mesmo que o aspecto da segurança seja de fundamental importância. O Estado possui tarefas várias, que não apenas a segurança, e essas questões refletem-se na ordem internacional:

Without such a complex network of institutionalized behavior the management of international relations had become impossible. To that extent, interpretation of current change as necessitating a return to the neo-realist logic of power maximization misunderstands the practices of world politics, distorts the historical record, and provides dangerous policy advice.³⁷

Os trabalhos da escola da sociedade internacional, ou escola inglesa, têm muito em comum com os estudos construtivistas. Como os construtivistas, os representantes da escola inglesa argumentam que uma sociedade internacional existe, até mesmo em condições de anarquia. Eles discordam da posição realista de que não existe uma sociedade sem governo, e também de uma visão cosmopolita

³⁶ KRATOCHWIL, Friedrich. The Embarrassment of Changes: Neo-Realism as the Science of Realpolitik without Politics. Cambridge University Press: Review of International Studies. Vol. 19, No. 1, 1993, p. 78.

³⁷ Idem, Ibidem, p. 79.

ou “kantiana” que acredita na possibilidade de uma paz perpétua, ou um governo mundial. A ordem internacional é mais do que um encontro de forças materiais. O domínio internacional é governado por regras que determinam o que é permitido e o que é restringido. Nesse sistema, os Estados administram um conjunto de normas legais e morais em que o comércio e as interações acontecem. Para a escola inglesa, a primeira sociedade de Estados internacional surgiu com a expansão europeia através de seus impérios e acelerou-se com a descolonização. Um dos propósitos da escola é explicar as diferentes concepções de moralidade, legalidade e legitimidade, assim como de justiça e de direitos humanos. Assim, uma das principais preocupações é normativa, como explicam Linklater e Suganami:

The focus on norms and values is a distinctive feature of the English School’s approach to the study of world politics, and there is a marked difference between that and the neorealists’ view of inter-state relations. For the latter, international order reproduces itself through the operation of the invisible hand under anarchy. For the former, states-systems are rare achievements and require ‘tremendous *conscious* effort’ to sustain and develop them. It is consistent with this that English School writings are agent-centric and normative; instead of working out causal mechanisms of transformation, they tend to discuss how states ought to behave to sustain international order and, more recently, how humanitarian goals may be achieved without at the same time seriously jeopardizing order among states.

38

³⁸ LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hideme. The English School of International Relations. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 11.

Um aspecto distintivo da escola inglesa é a importância do estudo da história como fonte para entender as relações internacionais e, por isso, diferencia-se das abordagens demasiadamente behavioristas.³⁹ Essa concepção é mais bem entendida como uma abordagem tradicional, que prima pelos estudos da história, da filosofia e do direito, e confia no uso do juízo. A política internacional caracteriza-se por escolhas difíceis e, em razão disso, o discernimento entre valores conflitantes está sempre presente.⁴⁰ No campo das ideias, o principal representante dessa escola, Martin Wight, destacou três grandes tradições: Maquiavel, Grotius e Kant, que denominou, respectivamente, de realistas, racionalistas e revolucionários. A via intermediária de Hugo Grotius era a preferida pela escola inglesa. As normas e o Direito Internacional ajudam a garantir um estado de segurança internacional, mas são moldados pelo comprometimento histórico dos Estados, não isento de conflitos, embora com a possibilidade de convivência mesmo em situações de anarquia:

Martin Wight foi um diplomata historiador que refletiu sobre a interação dinâmica das ideias fundamentais nas relações internacionais. Hedley Bull, por outro lado, foi um filósofo da política mundial que tentou elaborar uma teoria sistemática da sociedade internacional. Mas ambos encararam a teoria das relações internacionais como uma parte da teoria política. Para Bull e Wight, só era possível teorizar as relações internacionais dentro do contexto de eventos históricos e episódios concretos, e, sendo assim, os dois teóricos eram bastante céticos quanto ao desenvolvimento de teorias de ciências sociais abstratas com base na

³⁹ NOGUEIRA, João Pontes. Op. cit. p. 40

⁴⁰ JACKSON, Robert. Op. cit. p. 196.

teoria dos jogos ou em outros modelos científicos isolados da experiência humana e histórica.⁴¹

O racionalismo da escola inglesa, como via média, não pode ser confundido com o racionalismo da tradição americana que entende a racionalidade como maximização da utilidade.⁴² Para Linklater e Suganami:

Rationalism tradition of international thought, in Wight's terminology, takes the view that, despite the formally anarchical structure of world politics, inter-state relations are governed by normative principles in the light of which states can, and to a remarkable degree do, behave reasonable towards one another. (...) Realism see (...) therefore 'political action is most regularly necessitous' (...). Revolutionism, by contrast, advances an entirely different – progressist – interpretation of world history.⁴³

A visão mais progressista do racionalismo da escola inglesa é mais bem compreendida pelos seus trabalhos no campo da ordem, da justiça e dos direitos humanos. Os seus representantes, como Wight e Bull, não ignoram que o racionalismo não captura tudo sobre o mundo político, por isso, nem o realismo ou o revolucionismo são ignorados. Nesse sentido, alguns teóricos entendem que a escola inglesa é favorável para um pluralismo metodológico, no sentido de que as relações internacionais podem ser compreendidas em determinados momentos como mais realista, racionalista ou revolucionista. Contudo, a preferência da Escola “tended to see themselves as drawing special attention to those aspects of world politics which are best captured by Rationalism or

⁴¹ Idem, *Ibidem*, p. 212.

⁴² LINKLATER, Andrew. Op. cit. p. 29.

⁴³ Idem, *Ibidem*, p. 29-30.

the international society perspective”.⁴⁴ Ao não desconsiderarem o realismo e o revolucionismo, essas duas tradições não possuem a mesma significância para a escola, pois, de fato, o racionalismo possui um maior peso.⁴⁵

Para a escola inglesa, as relações internacionais não podem ser corretamente descritas como um estado de completa anarquia. Um certo grau de ordem é atingido e pode ser esperado: “The relative dominance of Rationalism over Realism in Britain has meant that word ‘structure’ is more closely associated with the institutional framework of world than with its polarity, the pattern of distribution of national capabilities in a brute sense”.⁴⁶

A ideia da justiça também está presente na escola inglesa, principalmente, na diferenciação entre as concepções pluralistas e solidaristas da sociedade internacional. Enquanto uma visão pluralista normativista da sociedade internacional é cética para objetivos maiores que um mínimo de legalidade e de propósitos entre os Estados, a ideia solidarista vai mais além, e reconhece a importância de garantir certo padrão de justiça e de direitos humanos. Enquanto a concepção pluralista dos Estados considera que estes possuem uma prioridade moral, o solidarismo afirma que a prioridade são os indivíduos humanos.⁴⁷ Assim, para o solidarismo, “such a system would typically incorporate the distinction between legal and illegal reasons for war, a mechanism of law enforcement against those which illegally resort to war, and the principle of the international protection of human rights”.⁴⁸

⁴⁴ Idem, *Ibidem*, p. 31.

⁴⁵ Idem, *Ibidem*, p. 32.

⁴⁶ Idem, *Ibidem*, p. 44.

⁴⁷ Idem, *Ibidem*, p. 64.

⁴⁸ Idem, *Ibidem*, p. 66.

Dentro da escola inglesa, há um movimento através dos anos de uma defesa de uma ordem de coexistência e, portanto, de um pluralismo mínimo normativista, para um solidarismo em considerações de justiça e moral. Daquilo que é bom para a ordem dos Estados, para o que é moralmente aceitável na consideração das injustiças da humanidade, mesmo sem desconsiderar o objetivo da segurança política.

3.3. A economia política internacional

No período após Segunda Guerra Mundial, com a descolonização, muitos Estados conquistaram a independência política. Tais Estados somaram-se a outros que constituíam a parte inferior ou periferia da hierarquia do sistema capitalista internacional. Nos anos 1970, esses países emergentes desejavam mudanças e melhores oportunidades no comércio internacional. Nesse contexto, teorias neomarxistas tentam refletir o subdesenvolvimento na tentativa de medidas para superá-lo. Tem-se assim, uma crítica à economia mundial capitalista e ao liberalismo econômico, que defende o livre mercado sem a interferência política, investimentos estrangeiros diretos e a ideia de que um mercado internacional em expansão favorece o desenvolvimento de países atrasados. Nas teorias neomarxistas, o conceito de “dependência econômica” é fundamental. Os países subdesenvolvidos estão inseridos em um sistema econômico que pouco lhes favorece e não possuem as mesmas condições para uma competição aberta com os países desenvolvidos, o que promove um ciclo de estagnação econômica mediante um mercado desigual, no qual os países ricos vendem produtos de alto valor de troca e compram produtos de baixo valor dos países pobres.⁴⁹

⁴⁹ JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Op. cit. pp. 89-90.

A transferência da riqueza no sistema mundial, ao funcionar de maneira integrada, dá-se pela extração do excedente da periferia dependente do capitalismo pelas economias centrais. Nesse sentido, existe a preocupação com o desenvolvimento desigual e as maneiras de sua superação, como os teóricos estruturalistas latino-americanos das teorias da dependência econômica, entre os quais, o economista argentino Raúl Prebisch, os brasileiros Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso, e o sociólogo chileno Enzo Faletto. O destaque central é para as características que impedem a promoção do desenvolvimento em patamares que garantam melhores resultados nos termos de troca em nível internacional. Como destaca Galbraith, a diferença considerável de renda nos países menos desenvolvidos reduz a busca por produtos de elevado valor agregado:

À medida que as rendas elevadas da minoria envolvem recursos de desenvolvimento para o consumo privilegiado, as diferenças sociais são ampliadas e às tensões associadas à pobreza podem ser acrescentadas as associadas às diferenças óbvias no bem-estar.⁵⁰

Immanuel Wallerstein desenvolveu, por exemplo, uma teoria da economia política internacional centrada no conceito de sistema-mundo que surgiu durante o século XVI em partes da Europa e da América⁵¹, ou seja, o processo histórico pelo qual o sistema capitalista evoluiu até alcançar praticamente a totalidade da esfera internacional. Nessa dimensão, os mecanismos de trocas entre o centro

⁵⁰ GALBRAITH, John Kenneth. Galbraith Essencial. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 126.

⁵¹ WALLERSTEIN, Immanuel. Capitalismo histórico e civilização capitalista. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. p. 97.

desenvolvido e a periferia determinam uma divisão internacional do trabalho, em que os países pobres integram-se a este cenário que mantém os níveis de desigualdades que condicionam o desenvolvimento econômico. Para Wallerstein:

Falar de cadeias mercantis significa falar de uma divisão social estendida do trabalho, ao qual, ao longo do desenvolvimento do capitalismo histórico, tornou-se cada vez mais funcional e mais ampliada geograficamente, e ao mesmo tempo cada vez mais hierárquica. Essa hierarquização do espaço na estrutura dos processos produtivos levou a uma crescente polarização entre as áreas centrais e periféricas da economia-mundo, não só em termos de critérios distributivos (níveis de renda real, qualidade de vida), mas também, de modo ainda mais importante, nos *loci* da acumulação de capital.⁵²

O economista Giovanni Arrighi tentou entender o fenômeno daquilo que é descrito como “semiperiferia”, uma zona entre a “maturidade” e o “atraso”, ou entre o centro e a periferia, em que se encontram países em processo de desenvolvimento como o Brasil, a Argentina, o México, o Chile, a África do Sul e países do leste Europeu⁵³, por exemplo. Esses países, mesmo com transformações políticas e econômicas, não conseguiram atingir o grau de intensificação do capital, riqueza e *status* dos países desenvolvidos centrais. Em que medida esses países devem seus atrasos ao processo histórico do capitalismo mundial, parece ser a indagação fundamental de Arrighi. Para ele, dado que o sistema mundial capitalista é, em sua

⁵² Idem, *Ibidem*, pp. 28-29.

⁵³ ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 137.

essência, hierárquico, as dificuldades avolumam-se para os países periféricos e semiperiféricos:

Tal como usados aqui, esses últimos se referem ao fato de a pobreza absoluta ou relativa dos Estados periféricos ou semiperiféricos induzir continuamente seus dirigentes e cidadãos a participar da divisão mundial do trabalho por recompensas marginais que deixam o grosso dos benefícios para os dirigentes e cidadãos dos Estados do núcleo orgânico.⁵⁴

De acordo com Arrighi, os processos oligárquicos do sistema-mundo capitalista deixam pouca margem para um desenvolvimento com a mesma intensificação da acumulação dos países centrais. Uma argumentação mais otimista encontra-se nos teóricos da dependência, como o próprio Arrighi diferencia-se⁵⁵, para os quais existem espaços para o crescimento e o desenvolvimento dos países emergentes que souberem promover, mediante políticas adequadas, um desenvolvimento qualitativo e sustentado, como explica Cardoso:

Chegamos a prever que a continuidade do desenvolvimento na Periferia se tornara viável, contrariando a crença difundida na época de que isso seria impossível no regime capitalista. Para manter a expansão futura da produção, dissemos, haveria que exportar de maneira distinta da tradicional nas economias primário-exportadoras, pois haveria que ganhar o mercado internacional para produtos manufaturados. O mercado externo tornar-se-ia condição para a continuidade do crescimento econômico, dando a volta, assim, ao argumento

⁵⁴ Idem, *Ibidem*, p. 217.

⁵⁵ Idem, *ibidem*, p. 138.

inicial que sustenta que o motor do desenvolvimento seria o mercado interno.⁵⁶

Entretanto, as duas vertentes teóricas possuem pontos em comum ao destacarem o processo do capitalismo global que tem conduzido a desigualdades crescentes entre as regiões. O subdesenvolvimento é originado também por fatores externos aos países pobres, que colocam obstáculos ao progresso técnico e à melhoria da qualidade de vida das populações. Os processos e as estruturas internacionais devem ser bem compreendidos, para que possam ser modificados em favor dos países menos desenvolvidos. A teoria da dependência, por exemplo, é “um esforço pela criação de instrumentos teóricos que possam ser utilizados pelos países do Terceiro Mundo em sua defesa contra o capitalismo globalizante”.⁵⁷ Nesse sentido, a diferença fundamental dos teóricos da dependência em relação à corrente liberal no entendimento do conceito de desenvolvimento dá-se em relação às formas de se alcançar os resultados. Modernização e crescimento são defendidos, todavia, o desenvolvimento também deve corresponder à distribuição do bem estar, assim como a questão da democracia, da participação e da liberdade. Por isso, com essas teorias, busca-se a diminuição das desigualdades e das injustiças, uma nova divisão internacional do trabalho e estruturas internacionais mais inclusivas. De certo modo, todas essas questões “de alguma forma, estão associadas ao desenvolvimento”.⁵⁸

⁵⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Xadrez internacional e social-democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 99.

⁵⁷ JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Op. cit. p. 280.

⁵⁸ Idem, Ibidem, p. 288.

4. A questão da cooperação internacional: Teorias e seus problemas.

Uma cooperação que se proponha a ser pós-hegemônica, mas que desconsidera a resolução dos desequilíbrios e desigualdades internacionais poderá garantir a estabilidade internacional? Sustento a ideia de que uma teoria da cooperação que se apoia na proposta ontológica neorrealista do autointeresse racionalista individualista tem pouca probabilidade de proporcionar uma ordem segura, estável e garantir uma cooperação viável em nível internacional. As desigualdades de poder em uma teoria da cooperação que se sustenta somente na eficiência tende a aumentar as características da maximização do autointeresse, da barganha e da competição desmedida. Assim sendo, defendo que uma teoria da cooperação internacional precisa considerar os desequilíbrios, como as desigualdades, para a garantia da estabilidade e da paz no cenário global. Uma cooperação que pretenda ser eficiente, mas que desconsidera os efeitos das assimetrias de capacidades tenderá a ser mais conflituosa que cooperativa, pois mantém a propensão para as instabilidades econômicas e políticas dado o grau desagregador que as desigualdades promovem interna e internacionalmente e o estágio da globalização interdependente que premia os melhores capacitados.

Da mesma forma, uma cooperação que somente almeja conservar o nível de renda no padrão de subsistência, de um ponto de vista minimalista, não conseguirá diminuir o grau de dependência de países subdesenvolvidos. Sem a promoção de níveis de desenvolvimento sustentado, ou seja, que melhore os aspectos qualitativos técnicos e de renda da população, uma integração internacional acaba por ser promotora de conflitos e incapaz de possibilitar os acordos necessários para os desafios vigentes na ordem internacional. Para uma cooperação proporcionar a estabilidade, ela deverá

corresponder a uma diminuição das assimetrias que impedem os níveis de vida para sociedades autônomas. As características inerentes a países subdesenvolvidos são geradoras de instabilidades sociais e terreno fértil para o autoritarismo, que, por consequência, também é fonte de conflitos internacionais:

Com efeito, se se tem em conta que a evolução do capitalismo periférico faz-se pela assimilação de padrões de consumo gerados em sociedades que se encontram em um nível de acumulação muito avançado (o que engendra uma agravamento das desigualdades sociais inerentes ao capitalismo), compreende-se que surja com tanta frequência no mundo periférico o Estado autoritário. Por um lado, o processo de acumulação requer mais a miúdo modificações estruturais, muitas das quais têm como objetivo confesso ou oculto facilitar concentração de renda. Por outro, as crescentes desigualdades entre os níveis de consumo pessoal geram um incômodo potencial de instabilidade social.⁵⁹

Os pressupostos da teoria da cooperação neoliberal permitem a manutenção dos desequilíbrios entre os países e, em virtude disso, tendem a aumentar a característica da competição internacional desmedida e desigual. O foco dessa teoria não é a busca pela resolução dos desequilíbrios e desigualdades entre os países, mas por um modelo de eficiência que deixa muito espaço no sistema internacional para o controle de poderes assimétricos, com condições materiais e de participação bem distintos. Por isso, de modo diverso, entendo que uma cooperação internacional que pretende uma estabilidade internacional, em seus aspectos políticos e sociais, precisa resolver os desequilíbrios

⁵⁹ FURTADO, Celso. Economia do desenvolvimento. Curso ministrado PUCSP. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. p. 206.

acentuados entre os países e proporcionar um equilíbrio no desenvolvimento econômico e humano, através de desempenhos qualitativos e constantes com crescimento da renda. Sem isso, a base para uma ordem internacional mais legítima poderá estar comprometida. Tais características serão exploradas na segunda parte do capítulo, ao se trabalhar o processo de integração.

Alguns teóricos neoliberais têm afirmado que a cooperação é possível mesmo com a ausência de um Estado hegemônico ou de um governo supranacional. Tais teorias, conhecidas como “teorias da cooperação”, estabelecem que os Estados podem ter vantagens mútuas e, por isso, estabelecem regimes e instituições para facilitar a cooperação. Com a ausência de um líder hegemônico, ou a falta de um poder com recursos suficientes para garantir uma ordem, a teoria da cooperação tem defendido que a ordem é possível, mesmo com atores que perseguem os seus autointeresses.

Os teóricos neoliberais da cooperação não compartilham com os realistas que consideram irrelevantes as instituições internacionais pela característica da anarquia internacional e do aspecto do poder dos Estados. Os realistas consideram raras as situações de benefícios mútuos e focam em estratégias sobre a busca do poder relativo dos Estados. As instituições não são necessárias. Para os neoliberais, a cooperação é possível na anarquia. Tal constatação vincula-se à teoria dos jogos, em que se mede a configuração dos interesses das partes para compreender o comportamento dos atores. Assim, se estabelece que, em certos cenários, uma balança de pagamento ótima pode ocorrer na interação entre atores maximizadores de ganhos. Nesse aspecto, o neoliberalismo aproxima-se do realismo, pois, ao abordar a teoria dos jogos em situações de anarquia para a possibilidade da cooperação, distancia-se de visões construtivistas e abordagens que consideram idealistas. De fato, a proposta neoliberal diferencia-se dos realistas,

principalmente pela busca da cooperação em ambientes anárquicos e na construção de organizações internacionais para possibilitar a interação de atores maximizadores de ganhos. Os neoliberais partem do pessimismo antropológico realista, do *homo oeconomicus*, e da maximização dos interesses racionais, enquanto os realistas só admitem a coordenação, um ajuste inicial de comportamentos a serem adotados para benefícios mútuos, os neoliberais defendem a cooperação ou colaboração, que visa a ajustar os interesses, para um equilíbrio ótimo. Quando os benefícios individuais são incompatíveis com uma situação coletiva ótima, por conseguinte, para existir o equilíbrio é necessária uma convergência de interesses.

Portanto, a possibilidade de cooperar depende, em última instância, das decisões estatais tendentes a incrementar a riqueza em termos absolutos, desde que seu poder relativo não sofra qualquer diminuição. O âmbito em que tais decisões se processam é essencialmente anárquico, embora se admita alguma eficácia para as instituições.⁶⁰

A teoria da cooperação defende que um processo de negociação se estabelece entre as partes que visam a facilitar a realização de seus próprios objetivos, como um resultado de uma coordenação política.⁶¹ A teoria da cooperação está conectada de forma intrínseca com a teoria da escolha racional, que define as ações com a maximização do autointeresse. De acordo com Keohane, o autointeresse não é apenas algo intrínseco à teoria da cooperação e dos regimes, como é algo útil e necessário, pois pode viabilizar

⁶⁰ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fountoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011. p. 145.

⁶¹ KEOHANE, Robert O. After Hegemony. New Jersey: Princeton University Press, 2005. pp. 51-52.

que, em um mundo de crescente interdependência, “may become increasingly useful for governments that wish to solve common problems and pursue complementary purposes without subordinating themselves to hierarchical systems of control”.⁶²

A teoria da cooperação afirma que os Estados são egoístas racionais e essa assunção implica a consideração de “their own welfare, not that of others”.⁶³ Em outras palavras, os Estados maximizam os seus ganhos dentro de objetivos ordenados. Com essa premissa, para neoliberais e realistas, é possível, inclusive, prever o comportamento dos Estados, mediante informações da conjuntura atual. Desse modo, teóricos da cooperação, tais como Keohane, asseveram que é possível a cooperação mesmo ao adotar-se o modelo realista do egoísmo racional: “I seek to demonstrate that Realist assumptions about world politics are consistent with the formation of institutionalized arrangements(...)”.⁶⁴

A explanação da cooperação entre atores egoístas é proposta na teoria dos jogos pelo Dilema do Prisioneiro. Trata-se de dois parceiros culpados por um crime que estão depondo em separado para um promotor. Os dois suspeitos sabem que se nenhum deles confessar o crime, eles serão liberados depois de trinta dias. Se ambos confessarem, terão um ano de prisão. O promotor poderá fazer, contudo, a seguinte proposta. Se um confessar enquanto o outro se recusa, o confessor não será processado, enquanto o que se recusa a confessar terá uma punição de cinco anos.

Nesses termos, dois atores agindo de forma autointeressada vão procurar confessar, não importando a escolha do parceiro. Dessa forma, aquele que confessar terá uma sentença menor, e até poderá estar livre, se o parceiro

⁶² Idem, Ibidem, p. 63.

⁶³ Idem, Ibidem, p. 66.

⁶⁴ Idem, ibidem, p. 67.

recusar-se a confessar. Com isso, torna-se evidente que atores egoístas racionais em tal situação recebem sentenças que poderiam ter evitado se optassem por cooperar com o parceiro e a deserção será a estratégia dominante.

O Dilema do Prisioneiro mostra que é melhor individualmente não cooperar, o que conduz à deserção mútua. Todos teriam benefícios se houvesse a cooperação mútua. Como a interação existe, a estratégia para explorar um ao outro é considerada. No entanto, acaba não tendo um bom resultado. A cooperação mútua traz uma recompensa maior na média do que desertar ou cooperar sozinho.⁶⁵

A manutenção da cooperação em jogos reiterados, portanto, parece depender das condições indicadas por Axelrod (1984), na forma da já comentada sombra do futuro, fundada na probabilidade de novas interações e condições de reconhecimento dos atores envolvidos. Além disso, as partes devem conhecer as recompensas, as taxas de desconto devem ser baixas, o jogo continua indefinidamente e há diferenças pequenas entre as recompensas pela cooperação e pela traição.⁶⁶

O Dilema do Prisioneiro tem o foco na interação, na estratégia, no acordo e na coação, entre as partes, e como a dificuldade de informação e comunicação pode afetar a cooperação dos atores. Dessa forma, tem sido usado com uma forma útil para entender o mundo político.

Enquanto para alguns o Dilema do Prisioneiro evidencia os padrões de deserção e a dificuldade de

⁶⁵ AXELROD, Robert. A evolução da cooperação. São Paulo: Leopardo Editora, 2010. pp. 9-10.

⁶⁶ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fountoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011. p. 157.

cooperação na política internacional, para outros, como os autores da teoria da cooperação, ele pode mostrar o contrário, desde que se afirme o papel das instituições e dos regimes, na arena internacional. Essa é a constatação de Keohane, que defende a importância da teoria da escolha racional para entender a quantidade de cooperação entre os países de economia de mercado avançados⁶⁷.

A deserção é a estratégia dominante quando se têm um número finito de jogadas. Se o número é indefinido, a cooperação poderá surgir. O Dilema do Prisioneiro Iterado permite que os jogadores lembrem como ocorreu a interação até o presente. Reconhecer e lembrar entra na estratégia de cada jogador para a rodada seguinte. E essa é a característica fundamental do Dilema. Só é possível a comunicação através da sequência dos comportamentos. Assim posto, a cooperação surge pelo fato de os jogadores poderem encontrarem-se várias vezes, pois as escolhas feitas no presente determinam as subsequentes. Da mesma forma, o futuro poderá determinar as estratégias do presente.⁶⁸ De acordo com Axelrod:

Na verdade, no Dilema do Prisioneiro, a estratégia que funciona melhor depende diretamente de qual estratégia o outro jogador está utilizando e, em especial, se essa estratégia abre espaço para o desenvolvimento da cooperação mútua. Esse princípio baseia-se no peso da próxima jogada com relação à jogada atual sendo suficientemente alto para que o futuro tenha importância.⁶⁹

⁶⁷ KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press, 2005. p. 70.

⁶⁸ AXELROD, Robert. *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo Editora, 2010. pp. 11-12.

⁶⁹ Idem, *Ibidem*, p. 14.

O que se constata no livro de Axelrod, é que o Dilema do Prisioneiro é um *jogo*, com *estratégias vencedoras e perdedoras*. Como Axelrod mostrou, a estratégia OLHO POR OLHO teve grandes resultados e vitórias, em torneios simples de computador. Essa estratégia começa por cooperar e, depois, faz exatamente o que o seu oponente fez em seu último jogo. Ela afirma que aplicar a reciprocidade poderá trazer resultados mais satisfatórios do que outras estratégias menos colaborativas, ou de colaboração irrestrita. Contudo, esse modelo de estratégia e cooperação realmente funcionaria para as relações internacionais? Pode trazer mais cooperação, ou ao contrário, incitar a deserção?

Como Axelrod demonstrou, o futuro é importante para determinar-se a cooperação entre as partes. Ele, na verdade, é um incentivo para a continuação da cooperação:

Para que a cooperação seja estável, o futuro deve ter muita importância. Isto significa que a importância do próximo encontro entre o mesmo par de indivíduos deve ser grande para tornar a deserção uma estratégia não lucrativa quando o adversário é provocado. É necessário que os jogadores tenham grande chance de voltar a se encontrar e que não desconsiderem muito a importância de seu próximo encontro.⁷⁰

A estratégia OLHO POR OLHO “não pode ser considerada como estratégia ideal para o jogo do Dilema do Prisioneiro Iterado”⁷¹ porque ela precisa que exista um incentivo, no caso, a importância que, no futuro, as interações tragam recompensas suficientemente altas, “afinal, se não há probabilidade de um jogador encontrar o outro novamente, ou se você não se importa muito com as

⁷⁰ Idem, *Ibidem*, pp. 161-162.

⁷¹ Idem, *ibidem*, p. 163.

recompensas futuras, então você pode desertar agora e não se preocupar com as consequências futuras”.⁷² Para Axelrod, o alicerce da cooperação não é a confiança, mas quanto dura o relacionamento, em um processo de tentativa e erro, onde os jogadores aprendem a cooperar e percebem a recompensa mútua da cooperação: “Em longo prazo, não importa se os jogadores confiam nos outros ou não, mas as condições devem ser apropriadas para que eles construam um padrão estável de cooperação entre si”.⁷³

Entretanto, defendo a ideia de que a proposta de cooperação da teoria da cooperação neoliberal, baseada na teoria da escolha racional e no Dilema do Prisioneiro Iterado, não consegue atingir uma cooperação sustentável em nível internacional. A diferença de capacidade entre os atores parece que não é considerada no cálculo desse modelo de cooperação. A lógica dessa teoria desenvolve principalmente *competição*, *barganha* e *maximização do autointeresse*. As estratégias em nível internacional, baseadas em uma lógica como a do Dilema do Prisioneiro, tenderiam a favorecer aqueles em melhor situação de escolhas, com maiores capacidades. Expresso em outros termos, ela não oferece incentivos para os grandes jogadores cooperarem com os menores. A reciprocidade não acontece. O Dilema do Prisioneiro Iterado, para as relações internacionais, gera, na verdade, um cálculo estratégico, com o objetivo de vencer o jogo. Com isso, não se afirma que não possa haver cooperação dessa forma, porém, em essência, ela tende a gerar outros efeitos determinantes como os citados anteriormente, o que acaba por ser menos cooperativo do que se supõe.

A noção de que atores puramente racionais e autointeressados podem cooperar, mediante incentivos, e, por isso, formam regimes internacionais, é algo que precisa

⁷² Idem, *Ibidem*, p. 14.

⁷³ Idem, *Ibidem*, p. 168.

ser entendido de forma mais especificada. Qual *tipo* de cooperação a teoria da cooperação neoliberal está tratando? Qual o *resultado* dessa cooperação? Quem se *beneficia*? Como se estabelece (*processo*) essa cooperação? O fato de existir uma cooperação, não se refere sobre a qualidade ou a quantidade da mesma. Essas perguntas exigem respostas que, muitas vezes, não são bem explicitadas.

Em relação ao tipo de cooperação, a teoria da cooperação tenta mostrar que a cooperação é possível, mesmo sem um poder hegemônico, como a *Pax Romana*, *Pax Britannia* e a *Pax Americana*, quando um país com o poder econômico e militar preponderante estabelece um sistema internacional com as suas regras próprias. Desse modo, a criação de regimes é dependente desses poderes hegemônicos. Essa é a premissa da teoria da estabilidade hegemônica, que defende que a hegemonia é uma condição necessária e suficiente para a cooperação. O poder é a característica principal, mas não a única que faz com que um país controle a cooperação internacional. Um país para ser hegemônico precisa além das capacidades, ter a vontade para tal. O Estado hegemônico necessita ativar as suas capacidades, para exercer a liderança: “(...) states with preponderant resources will be hegemonic except when they decide not to commit the necessary effort to the tasks of leadership (...)”.⁷⁴ O Estado hegemônico também necessita de certo consentimento dos outros, e, para isso, deve considerar as instituições e regras para orientar o comportamento dos outros.

A crítica da teoria da cooperação à teoria da estabilidade hegemônica propõe que “hegemony should not be a necessary condition for the emergence of cooperation in an oligopolistic system.”⁷⁵ Em outras palavras, uma das

⁷⁴ KEOHANE. Robert O. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press, 2005. p. 35.

⁷⁵ Idem, *Ibidem*, p. 38.

mudanças principais da teoria da cooperação é a quantidade dos atores envolvidos. De apenas um, para alguns. De um monopólio, para um oligopólio, onde, no sistema econômico internacional, uma quantidade pequena de atores controla uma parte preponderante de recursos. Keohane argumenta que os Estados líderes do capitalismo, reforçados pelos regimes e instituições, são suficientemente fortes para tornar a cooperação possível. Ele não supõe que não existirão conflitos, todavia, uma forma de cooperação se estabelecerá, principalmente devido aos fortes interesses capitalistas. O tipo de cooperação, por isso, será em essência, oligopolista, em que se destacam as potências ocidentais.

O modelo de cooperação da teoria da cooperação parte da “economia política mundial” para explicar a existência dos regimes. Os benefícios e os resultados obtidos pelos recursos são determinados pela posição de poder na hierarquia daqueles que produzem, vendem ou consomem os bens e os serviços. O mercado é o reflexo desse processo. As unidades desejam assegurar a sua sobrevivência com a melhor condição que se pode obter. A distribuição de recursos dá-se pela capacidade de cada Estado de conquistá-los.

A proposta da teoria dos regimes da tradição neoliberal visa a trazer a eficiência e a hierarquia. Baseada essencialmente, na teoria econômica neoclássica, a referida proposta procura maximizar eficientemente o bem estar dos membros do regime. Tais membros apoiam-se na teoria dos bens públicos, que pesa os custos e os benefícios do regime para considerar a eficiência do regime e a satisfação com ele. A entrega de bens pode ser entendida como ineficiente pelos participantes. O conceito custos de oportunidade é usado para esse propósito. Se um custo de oportunidade é alto, então ocorre que os membros terão incentivos em desertar do regime. Um regime considerado forte deve garantir essa eficiência.

Com isso, para o neoliberalismo, o sistema internacional assemelha-se à teoria econômica neoclássica do mercado perfeito, que apresenta propensão para o equilíbrio. A tendência para o equilíbrio é mantida pelo poder hegemônico ou uma coalisão, por sua vez, o exercício do poder da hegemonia depende de como se apreende o interesse e os motivos dos atores,⁷⁶ como explica Haas:

Here, the invisible hand of Adam Smith still rules. Optimal effects for the system are thought to come about as a result of short-run, selfish decisions of actors. Interests are defined in terms of the actors' short run conception of welfare maximization.(...) Collaboration and coordination are practiced in proportion to convergence of short-run perceived interest as they apply to a given resource or activity. Organizations follow from the same postulate.⁷⁷

Organizações e regimes, para a concepção neoliberal, são, por isso, um momento de convergência de interesses por um tempo limitado e, nesse sentido, só são desejadas na duração dessa convergência e, principalmente, quando o poder hegemônico quer compartilhar as responsabilidades, de controle de custos, despesas, e compensações.⁷⁸ Os regimes em sua essência são criados para resolver problemas do mercado.

Interdependência complexa é um conceito, ou hipótese, que objetiva explicar as falhas do mercado e a estabilidade hegemônica, e também a origem dos regimes. As falhas do mercado e o fim do período de hegemonia são maneiras de entender os custos e os benefícios perseguidos

⁷⁶ HAAS, Ernst B. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. In: Edited By KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983. p. 49.

⁷⁷ Idem, *Ibidem*, p. 49.

⁷⁸ Idem, *Ibidem*, p. 49.

pelos atores autointeressados em maximizar os seus lucros. Assim, os regimes são criados, justamente para reduzir as incertezas e as desinformações do sistema. Em outras palavras, não é visada à redução dos desequilíbrios internacionais, mas apenas melhorar a eficiência de um sistema desigual.

Robert Keohane e Joseph Nye desenvolverem a ideia da interdependência complexa como um contraposto a teoria realista. Os realistas afirmam que a política internacional é uma luta pelo poder, em que os Estados são as unidades dominantes na cena política, a força é o instrumento que tem efetividade, assim como a ameaça da força. Outro fator ressaltado pelos autores é que o realismo defende que, em assuntos internacionais, a “alta política” dos assuntos de segurança e militares domina a “baixa política” da economia e de relações sociais.⁷⁹ Na visão realista, o uso da força e do poder é o ingrediente principal da política, pois a sobrevivência do Estado é o objetivo principal, e a integração dá-se mediante interesses de curto prazo, evidenciando uma baixa integração.

Mas, de acordo com Keohane e Nye, o realismo é um ideal tipo, da mesma forma que o conceito criado por eles, a interdependência complexa. Eles, por isso, tentam mostrar que, em um mundo interdependente, os temas da “alta política” já não são totalmente eficientes. O desafio aos realistas proposto foi que, em um mundo de interdependência complexa, o uso da força não tem a efetividade almejada, pois não existe uma hierarquia de assuntos, e outros atores participam da política.

Uma das características principais da interdependência complexa é a multiplicidade de canais de conexões entre os países. Canais entre elites políticas e não políticas com a ajuda das comunicações, organizações

⁷⁹ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and Interdependence. New York: Longman, 2001. p. 20.

transnacionais, como bancos e corporações, e relações transgovernamentais que estabelecem que os Estados não são unidades completamente coerentes para a tomadas de decisões. Tais relações mudam a maneira de ver as relações internacionais.

Os realistas, e principalmente os neorrealistas, assumem que o poder é unidimensional. Nesse sentido, relações transnacionais e transgovernamentais são pouco relevantes para a política internacional. Os Estados são unidades políticas, independentemente de serem democracias, ditaduras ou totalitarismos. O que importa é a sobrevivência do Estado, que se faz com o uso da força e dos aspectos persuasivos do poder. Os assuntos domésticos não importam para as relações internacionais, na medida em que as relações internacionais possuem o seu próprio sistema, com a sua forma própria de “jogar”. Enquanto a anarquia perdurar, a hegemonia dar-se-á pelos aspectos estruturais, e não apenas pelo domínio de um específico recurso.

Os neoliberais, porém, argumentam que o sistema internacional, em sua estrutura, não é completamente determinante para as escolhas dos atores. As escolhas podem ser determinadas por diferentes atores com distintos interesses envolvidos, ou seja, os aspectos domésticos também importam na política internacional. O poder, na interdependência complexa, é difuso, e os aspectos da “alta política” não são os únicos determinantes. As escolhas são feitas pelas preferências dos atores, as suas ideologias e os seus objetivos, diferentemente dos neorrealistas, que veem o sistema internacional como um sistema autônomo, sendo o que importa são as capacidades entendidas como poder. Para os neoliberais, a estrutura é determinada por ausência de hierarquia entre os assuntos. Múltiplos assuntos fazem a agenda internacional, como problemas energéticos, econômicos, tarifários, grupos de interesses, desafiam a ortodoxia realista.

O conceito de interdependência também é fundamental para entender a noção neoliberal de cooperação nas relações internacionais. Interdependência significa que os países sentem os efeitos das transações de pessoas, de dinheiro de bens de forma recíproca.⁸⁰ Como essas transações tem aumentado de forma significativa, os resultados para as políticas dos países é uma interconexão de efeitos que provoca uma mútua dependência.

No entanto, a interdependência não se refere apenas a benefícios, mas a todas as operações que fazem com que os países “dependam” uns dos outros de forma mais significativa do que no passado. A interdependência pode ser considerada toda a relação que faz com que os países interconectem-se, de forma intencional ou não, mediante as transações em vários níveis. Desse modo, a interdependência apresenta propensão a gerar custos, pois restringe a autonomia dos Estados. Os benefícios poderão ser menores do que os custos, na medida em que nenhum resultado é garantido nessas interconexões “complexas” multidimensionais. As relações não são simétricas em essências, mas assimétricas. A diferença entre os atores em vários setores podem produzir diferenças substanciais nos ganhos dos envolvidos e nas esferas de influência.

O poder também se altera na interdependência complexa. Antes considerado quase que, exclusivamente, em termos militares e de segurança para a corrente neoliberal, os recursos que conduzem um Estado a ter mais poder tornam-se mais complexos. O poder, por isso, pode ser, agora, entendido naquilo que dá os resultados desejados, ou como os recursos que um Estado possui que permite ter habilidades potenciais. Mas, na interdependência assimétrica, o controle de alguns recursos não pode garantir que os resultados sejam controlados. O que se deve entender é que, na interdependência, o quanto sensível um país é dependente

⁸⁰ Idem, *Ibidem*, p. 7.

de outro quando se alteram as relações sociais, políticas ou econômicas, da mesma forma, o quanto é vulnerável para não conseguir resolver esses aspectos de influências:

In terms of the cost of dependence, sensitivity means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor's liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered.⁸¹

Em meio à interdependência complexa e assimétrica, surgem, com frequência, um conjunto de normas, regras e procedimentos, que controlam os comportamentos dos atores. Esses arranjos são denominados regimes internacionais. Eles são considerados como fatores que fazem a mediação da estrutura do poder no sistema internacional e as negociações que se estabelecem para a obtenção de objetivos em conjunto, principalmente, econômicos e políticos.

O problema com a teoria da cooperação neoliberal é que baseados apenas em ganhos, de curto e de longo prazo, atores têm, frequentemente, razões para não cooperar. O resultado e o processo da cooperação acabam não sendo a cooperação em si, mas uma luta para a maximização das vantagens dos atores envolvidos. A lógica da teoria da cooperação leva, na verdade, a uma competição, para uma melhor situação em relação aos demais. Tem-se, com isso, pouca cooperação e muita competição. Tal fato deve-se, principalmente, que atores autointeressados vão ter boas razões para não cooperar quando a cooperação não lhes satisfaz. E a diferença de capacidades entre os atores quase sempre leva a um jogo que traz ganhos relativos (soma zero)

⁸¹ Idem, *Ibidem*, p. 11.

e não absolutos para os envolvidos, como pensa o neorrealista Kenneth Waltz:

Quando confrontados com a possibilidade de cooperarem para o ganho mútuo, os estados que se sentem inseguros devem querer saber como o ganho será dividido. São impelidos a perguntar 'Iremos ambos ganhar?', mas 'Quem ganhará mais?' Se um ganho esperado é para ser dividido, digamos, na razão de dois para um, um estado pode usar o seu ganho desproporcional para implementar uma política virada para prejudicar ou destruir o outro.⁸²

Como argumenta Arthur Stein, o surgimento de regimes ocorre para a resolução de dilemas de comum aversão (atores possuem um comum interesse em evitar um determinado resultado) ou de dilemas de comum interesse (atores têm melhores resultados atuando juntos). Contudo, como ele mesmo descreve “this is a very much a liberal, not mercantilist, view of self-interest; it suggests that actors focus on their own returns and compare different outcomes with an eye to maximizing their own gains”.⁸³

Por conseguinte, os neoliberais se aproximam sobremaneira dos realistas e neorrealistas, a despeito de realçarem certas diferenças:

Com efeito, vários autores neoliberais institucionalistas (por exemplo, Keohane; Koremenos; Lipson; Snidel) admitem a importância da origem social das identidades para, como se não fosse nada, seguir adiante com os pressupostos da

⁸² WALTZ, Kenneth N. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 147.

⁸³ STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In: Op. cit. International Regimes. p. 134.

atomicidade e racionalidade dos Estados como instrumentos teóricos. As seguintes afirmações, de Judith Goldstein e Robert Keohane vêm nesse sentido: ‘definimos [ideias] como crenças sustentadas por indivíduos, as quais ajudam a explicar resultados políticos, particularmente aqueles referentes à política exterior (...). Nosso argumento é de que as ideias influenciam a política quando as crenças causais ou principiológicas que elas incorporam proveem mapas que incrementam a clareza dos atores a respeito de suas metas ou relações entre fins e meios, quando afetam os resultados de situações estratégicas (...) Portanto, (...) criticam-se as abordagens que negam o significado das ideias, mas não se desafia a premissa de que as pessoas agem em interesse próprio de maneiras amplamente reacionais’.⁸⁴

Para atingir a maximização de seus próprios interesses, os atores tornam-se competidores e, frequentemente, usam barganha para atingir os melhores resultados. Para barganhar, o uso das capacidades e dos meios que dispõem acaba alterando os resultados e favorecendo aqueles em melhor situação. Na prática, tal forma de cooperação é determinada por essa diferença de capacidades entre os atores: “the distribution of power should be viewed as one determinant of interests. (...) a state’s degree of power in the international system is one of the things that explains its preferences (...)”.⁸⁵ Desse modo, o modelo de cooperação proposto pela teoria da cooperação neoliberal é determinado por um processo de *barganha* e

⁸⁴ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fountoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011. p. 206.

⁸⁵ STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In: Op. Cit. International Regimes. p. 135.

competição, que tem o objetivo de *maximizar o autointeresse* dos atores.

4.1. Maximização do autointeresse.

A cooperação que a teoria da cooperação ou dos regimes propõe é baseada no estreito autointeresses dos agentes, que procuram maximizar os seus resultados e diminuir as suas perdas. Meu argumento, é que longe de trazer uma cooperação, esse modelo apenas ressalta os aspectos realistas das relações internacionais e da diferença de capacidades e recursos entre os atores no sistema. O que se tem é uma procura por ganhos de forma maximizada, e não cooperação internacional, em que os Estados mais preparados para a competição acabam barganhando com o objetivo de aumentar os seus poderes e divisas. A teoria dos regimes parece ser uma extensão “legalizada” ou institucionalizada da teoria realista e neorrealista, pois tenta sistematizar, mediante a teoria dos jogos e a teoria da escolha racional, os argumentos realistas, com pequenas diferenças. Para se ter uma cooperação internacional sustentável, tal lógica deveria ser repensada, como será proposto na sequência do capítulo. A lógica da teoria da cooperação neoliberal está estreitamente vinculada com a neorrealista que será trabalhada no segundo capítulo. Chris Brown afirma:

However this debate is resolved, what is clear is that neoliberals and neorealists are much closer together than their non-neo forebears. Whereas the latter understood the world in fundamentally incompatible terms, stressing either harmony or disharmony of interests, and the importance or unimportance of domestic structures, the ‘neos’ both rest their position on what are taken to be the facts of anarchy and of the rational egoism of states. It may be going too far to write of a unified ‘neo-neo’ position, but

certainly the two positions are close enough to be seen as offering different understanding of what is essentially the same (rational choice) research programme.⁸⁶

Uma das principais diferenças entre neorrealistas e neoliberais é que, enquanto neorrealistas afirmam que os Estados tendem a perseguir ganhos relativos, neoliberais consideram que os Estados podem perseguir ganhos absolutos através da cooperação. Se neorrealistas preocupam-se com a balança de poder, e que resulta num interesse em ganhar mais do que outros para adquirir posição vantajosa, os neoliberais ponderam, como na teoria do comércio liberal, que os Estados podem ganhar de forma desigual desde que todos ganhem alguma coisa. O problema para os neoliberais é como controlar aqueles que querem ganhar sem pagar por isso, os chamados “*free riders*” na economia.

A lógica da cooperação neoliberal baseada na teoria da escolha racional e na teoria realista assume que os atores são egoístas racionais, que avaliam o seu próprio bem estar e não o dos outros.⁸⁷ Isso permite que analistas prevejam o comportamento dos Estados em suas decisões. Conforme explica Keohane, a cooperação que ocorre por atores egoístas racionais em regimes dá-se pelo mútuo controle, em uma espécie de balança de pagamentos, para evitar aqueles que não contribuem.

No entanto, as ações de grupos oligopolistas, com autointeresses na maximização dos ganhos, em uma interdependência assimétrica e diferenças de capacidades, tende a produzir não cooperação, mas barganha e

⁸⁶ BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. *Understanding International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 47.

⁸⁷ KEOHANE, Robert. O. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press, 2005. p. 66.

competição. Atores preferirão não cooperar quando agindo independentemente, terão mais sucesso, o que é fácil de ocorrer com grupos de Estados oligopolistas que possuem uma quantidade significativa das capacidades e recursos mundiais. Também, tendem a usar ameaças e coações para garantir os seus ganhos máximos. A lógica da cooperação neoliberal apresenta propensão a trazer crises estruturais e não cooperação, fundamentalmente, porque, no geral, beneficiará quem já possui as melhores capacidades para atuar nesse cenário.

4.2. Barganha

Outro aspecto gerado pelo processo de cooperação exposto na teoria convencional é a barganha. A teoria da barganha desenvolvida por Thomas C. Schelling ajuda explicar como os atores usam estratégias para o proveito próprio. Com base, principalmente, na teoria dos jogos, Schelling assume certas premissas, como o conflito, o comportamento de atores que maximizam os seus ganhos, e concebe que a melhor escolha de ação dependerá da previsão do que os outros escolherem. Através desse processo, propõem-se estratégias que influenciam o comportamento dos outros. A teoria tem como objetivo não um jogo de soma-zero, mas o uso de recursos como o engano, promessas e ameaças para conquistar os resultados almejados. Acordos podem ser possíveis para evitar a aniquilação, mas até mesmo sobre uma comunicação explícita de barganha, embora a comunicação tem importância fundamental para o assunto. Em situações de barganha, um lado tende a preponderar em determinação para pressionar pelo poder e pela força, para um resultado favorável. Para Schelling, o maior objetivo da barganha é que

cada parte deve fazer as suas promessas e ameaças de forma que a outra parte não conclua que é um blefe.⁸⁸

James D. Fearon⁸⁹ mostra que, em uma relação de cooperação, com base em estruturas de estratégias, a teoria da cooperação tem problemas para impedir a barganha. A teoria da cooperação com base no Dilema do Prisioneiro deve enfrentar problemas de barganha. Ela propõe que a “sombra do futuro” (“shadow of the future”) pode garantir que, na expectativa de prováveis interações posteriores, a retaliação possa deter a ameaça. Mas quando existe a certeza das ações futuras, atores podem barganhar de forma mais impetuosa, ao retardar ao máximo o acordo, com o objetivo de ter melhores ganhos. Quanto mais duráveis as expectativas de interações futuras, existem grandes incentivos para os Estados barganharem por melhores termos, o que dificulta a cooperação.

Como ressalta Fearon, a teoria dos jogos explica de forma pouco útil o problema da barganha. A teoria dos jogos é mais bem entendida como uma teoria de aplicação (“enforcing”) de um particular acordo, quando existem poucos incentivos de curto prazo para desertar. Expresso de outra forma, teorias como a de coordenação e a do Dilema do Prisioneiro são teorias que explicam pouco sobre a barganha, que é um assunto fundamental em estruturas de estratégias.

Keohane e Nye explicam em “*Power and Interdependence*” que as organizações internacionais podem coagir os Estados a seguirem regras e normas, mesmo

⁸⁸ DOUGHERTY, James E. ;PFaltzgraff, Robert L. Jr. *Contending Theories of International Relations*. New York: J.B. Lippincott Company, pp. 364-368.

⁸⁹ FEARON, James D. *Bargaining, Enforcement, and International Cooperation*. Massachusetts: The MIT Pres, 1998.

aqueles com capacidades superiores.⁹⁰ Contudo, como assegura Fearon, o processo de barganha pode vir antes dessa aplicação, o que suprime o argumento convencional da teoria da cooperação: “The more states value future benefits, the greater the incentive to bargain hard for a good deal, possibly fostering costly standoffs that impede cooperation”.⁹¹ O processo tende a minar o projeto da teoria convencional, devido, fundamentalmente, à barganha e às subjacentes capacidades. As normas, nesse modelo, parecem refletir as capacidades e a barganha.

O processo, da teoria convencional termina por ser “bargaining first, then enforcement”.⁹² O problema dos ganhos relativos ajuda a explicar a barganha. Estados podem não ter sucesso em comprometer-se a não buscar ganhos relativos no presente para conquistar ganhos futuros. Isso assemelha-se a um problema do Dilema do Prisioneiro, que não pode ser resolvido pela estratégia “Olho-por-olho” de retaliação, na medida em que uma interação, hoje, afetará o poder de barganha futuro, e a retaliação pode ser ineficaz devido à mudança de poder de barganhar. Em outras palavras, o problema dos ganhos relativos é um problema de compromissos de confiança, que pode ser explicado por um problema de barganha, que é estabelecido pelo conflito sobre os termos do acordo.⁹³

Com isso, os benefícios estabelecidos pelos teóricos da cooperação mediante o modelo do Dilema do Prisioneiro Iterado e da teoria da escolha racional, como fluxo de informações, custos de transações, alterações de interesses e preferências, seguir normas e regras, retaliações no futuro,

⁹⁰ KEOHANE, Robert O. ; NYE, Joseph S. Power and Interdependence. New York: Longman, 2001. pp. 47-50.

⁹¹ FEARON, James D. Bargaining, Enforcement, and International Cooperation. Massachusetts: The MIT Pres, 1998. p. 296.

⁹² Idem, Ibidem, p. 296.

⁹³ Idem, ibidem, p. 297.

podem ser bloqueados pelo problema da barganha. O modelo inclina-se a levar a um problema de conflito de distribuição sobre os termos do acordo. O que Fearon deixa claro é que o modelo de cooperação da teoria neoliberal deveria considerar, primeiro, o problema da barganha e, depois, a monitoração e a aplicação dos acordos. No entanto, isso parece ser obscurecido pela teoria da cooperação neoliberal. A teoria baseada no Dilema do Prisioneiro com os seus trabalhos apreciou basicamente a monitoração e a aplicação dos acordos, mas ignorou a barganha, que também deveria ser considerada nesse modelo cooperativo de estruturas de estratégias.

4.3. Competição

O processo de interdependência assimétrica possui também, como uma das características, a competição entre os Estados pelo crescimento econômico. Apesar da integração econômica cada vez mais acentuada, o que se tem é um processo de abertura das economias nacionais, que trouxe a necessidade do desenvolvimento e do crescimento econômico. Nesse caso, conforme explica Bresser-Pereira, a globalização tende a acentuar a competição econômica entre os Estados para a conquista dos resultados econômicos almejados⁹⁴. Para Bresser-Pereira:

Na era da democracia – uma era em que deveríamos prever que as economias de mercado ser tornariam mais eficientes ou produtivas, mais estáveis e menos desiguais -, vimos o surgimento do capitalismo neoliberal e 'financeirizado', no qual as taxas de crescimento declinaram, a instabilidade financeira aumentou enormemente e a desigualdade

⁹⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Globalização e Competição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 22.

econômica cresceu também de forma significativa. A crise financeira de 2008 desmoralizou tanto os mercados não regulados quanto as inovações financeiras selvagens que caracterizaram o neoliberalismo e a globalização financeira, e abriu caminho para um capitalismo global mais bem regulado.⁹⁵

Os Estados na era da interdependência possuem relações conflitivas, que os levam a adotar medidas que elevem o padrão econômico em seus domínios. Nesse cenário, também aparecem as empresas multinacionais, que são defendidas e, às vezes, incentivadas pelos poucos Estados de renda elevada. Por outro lado, o Consenso de Washington ou da ortodoxia convencional neoliberal serviu, em início dos anos de 1990, para promover uma série de medidas através das instituições internacionais, como o FMI. Tais medidas, criadas em meio à euforia ocidental pela queda do muro de Berlim, que tinham como o lema que a globalização traria benefícios para todos, possuíam como o foco principal estabilizar, privatizar e liberalizar. Mas como ressalta o professor da Universidade de Cambridge, Ha-Joon Chang foi como “chutar a escada” dos países em desenvolvimento, para impedi-los de crescer, enquanto os países desenvolvidos continuavam com medidas protecionistas, essas umas das causas de seus sucessos.⁹⁶ A barganha, como foi visto, faz, no modelo de cooperação neoliberal, o uso das instituições internacionais:

O fato de os países, por meio de seus sistemas financeiros e agências multilaterais, forçarem os países em desenvolvimento a adotarem reformas

⁹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 32.

⁹⁶ CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

neoliberais impondo ‘condicionalidades’ apenas acelera um processo inevitável. Por exemplo, na Organização Mundial do Comércio, durante a Rodada Uruguia que terminou nos anos 1990, esses países foram capazes de reduzir substancialmente o escopo da política econômica por parte dos países em desenvolvimento, tornando ilegal um grande número de práticas que eles próprios haviam usado amplamente no passado.⁹⁷

A interdependência assimétrica apresenta propensão a elevar os níveis de competição internacional. O processo de liberalização econômica teve um impacto na capacidade de atuação dos Estados em suas políticas de desenvolvimento. Contudo, tais políticas têm profunda eficácia para alcançar bons resultados, como demonstra o modelo do leste e também do sudeste asiático, este último utilizou investimentos externos, mas que “não teriam alcançado tudo o que alcançaram sem essas intervenções governamentais seletivas, incluindo-se aí a política industrial”.⁹⁸ Com a economia liberalizada e as dificuldades de intervenções estatais, crescem as disparidades industriais e levam poucos países bem sucedidos a dominar as indústrias competitivas e com capacidades tecnológicas.

Os regimes internacionais fazem parte desse contexto econômico dos fluxos de transações internacionais. John Gerard Ruggie defende que os regimes não são nem apenas dependentes do poder hegemônico e, portanto, epifenômenos, nem em parte, completamente independentes. São mais bem entendidos como um misto entre uma particular fusão de poder e os propósitos

⁹⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Op. cit. p. 38.

⁹⁸ JOMO, K. S. Estados desenvolvimentistas frente à globalização. In: Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade. Brasília: Cátedra UNESCO em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável, UNESCO, 2008. p. 55.

determinados dentro desses regimes. Assim sendo, os regimes, não são determinantes, nem irrelevantes, mas formam parte de um contexto mais amplo⁹⁹.

Entretanto, o caráter de competitividade não parece alterar-se. Dentro de um modelo de cooperação que enfatiza os regimes de modo instrumental, os Estados tendem a servir-se dos regimes, mediante um poder para barganhar, para conquistar os seus objetivos e coagir mediante as práticas regimentais. Têm-se, assim, ajustes de interesses nas interações, que, de outro modo, seriam mais difíceis de estabelecer ou coordenar.

Finally, there is a possibility that the creation of international regimes leads not to the abandonment of national calculation but to a shift in the criteria by which decisions are made. Institutions created to assure international coordination or collaboration can themselves serve to shift decision criteria and thus lead nations to consider others' interests in addition to their own when they make decisions. Once nations begin to coordinate their behavior and, even more so, once they have collaborated, they may become joint-maximizers rather than self-maximizers.¹⁰⁰

Como explica Krasner, a teoria da cooperação convencional concebe que os regimes podem ser uma variável que intervém no resultado, mas as variáveis básicas são os autointeresses e poderes dos Estados, que a torna completamente dentro do paradigma do estruturalismo

⁹⁹ RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: Op. cit. International Regimes.

¹⁰⁰ STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration. In: Op. cit. International Regimes. p. 139.

realista.¹⁰¹ Autores como Robert Keohane e Arthur Stein, mesmo ao partirem das variáveis básicas, entendem que os regimes podem modificar o comportamento e as preferências dos Estados, sendo, por isso, considerados como uma variável autônoma. Porém, a mudança de preferências e de comportamentos parece continuar sendo formulada dentro de um padrão, que ressalta apenas a instrumentalidade desses regimes, que produzem incentivos e oportunidades para que os atores maximizem os próprios ganhos.

The behavior that an actor adopts to maximize a certain set of interests after a regime is in place differs from behavior that would be followed in the absence of a regime even when interests are unchanged. (In the language of regression analysis the parameters may change even though the variables remain unaltered).¹⁰²

E se as preferências alteram-se, não poderia ser uma estratégia para barganhar melhores resultados? Assim não é a consideração que regimes não importam, ou que não há alteração de preferências e comportamentos, ou que são completamente ineficazes, mas que o modo de considerar o comportamento e as preferências sempre funcionam num mesmo padrão. A defesa por regimes e organizações internacionais deve ser destacada, como uma importante contribuição da teoria da cooperação convencional. Contudo, o modo como é feita, é que parece trazer questionamentos que precisam de desdobramentos.

É evidente que as organizações internacionais, tanto formais quanto informais, são necessárias para as relações internacionais, e os Estados perdem muito com a sua

¹⁰¹ KRASNER, Stephen D. Op. cit. *International Regimes*. p. 21.

¹⁰² Idem, *Ibidem*, p. 361.

ausência, pois estabelecem relações de forma continuada, o que facilita acordos que seriam difíceis de conseguir por outras vias. No entanto, o que se enfatiza é que o modelo de cooperação defendido pela teoria convencional não consegue, de forma satisfatória, trazer uma cooperação que coloque em destaque certos propósitos e soluções que merecem consideração na cena política internacional, como normas, construção de identidades, resoluções dos desequilíbrios e das desigualdades entre as regiões.

Friedrich Kratochwil, por exemplo, interessa-se pelo papel das normas nas relações internacionais. Ele destaca que eliminar os assuntos de “interpretation and appraisal from the research agenda in favour of a mistaken conception of objectivity, we fundamentally misunderstand the problem of praxis”.¹⁰³ Ele ainda salienta que o elemento de avaliação e interpretação de razões para as ações é intrínseco à natureza humana, razão pela qual não pode ser colocada a parte nas questões sociais e políticas:

Precisaly because human beings are 'self-interpreting' animals, the appraisals they engage in are more than guesses or predictions about future conduct. Considerations of 'rightness' or 'wrongness', of 'oughts' and 'musts', are an intrinsic part of such assessments. It is through these judgments that a moral point of view emerges, whether we deal with an issue in the domestic or the international arena.¹⁰⁴

As obrigações e os deveres morais, de acordo com Kratochwil, derivam do sentimento de vergonha e

¹⁰³ KRATOCHWIL, Friedrich. The Protagorean Quest: Community, Justice, and the 'Oughts' and 'Must' of International Journal, Canadian International Council, Vol. 43, N° 2, Ethics in World Politics (Spring, 1988). p. 206.

¹⁰⁴ Idem, Ibidem, p. 207.

indignação que os homens adquirem através das práticas sociais. Embora esses sentimentos difiram em uma comunidade particular em relação a arena internacional, o que pode gerar tensão, isso possui implicações para a política entre os Estados. Para o autor, participar em certas práticas na arena internacional cria obrigações. Ter compromissos é constitutivo das práticas sociais e traz problemas de responsabilidade.¹⁰⁵ Desse modo, em conformidade com Kratochwil, o modelo de cooperação que modifica o realismo estrutural, mas que mantém suas variáveis básicas, falha em ignorar aspectos das ações políticas, como a avaliação e a interpretação das ações. Em outras palavras, o surgimento do realismo estrutural, e da vertente modificada, a teoria do institucionalismo neoliberal, deixam as questões normativas em segundo plano. Por ignorar essa dimensão e por focar na teoria da escolha racional para as decisões sociais, essas duas correntes de pensamento “misdiagnoses problems precisely because it is considerably more blind to moral dimension of political action than first-image realism (realismo tradicional) was”.¹⁰⁶

Conforme Kratochwil, as soluções propostas dentro da teoria da cooperação convencional só fazem sentido se forem consideradas no plano de fundo de importantes elementos normativos, como não causar dano como uma norma necessária para o começo da cooperação via Dilema do Prisioneiro. Não dá para partir, no Dilema do Prisioneiro, de uma anarquia para chegar a um aprendizado que conduza ao estabelecimento de normas. Precisa-se pressupor, já de antemão, certas normas para a cooperação ter início. Nesse sentido, se já se está em contextos normativos, para dar início a uma cooperação através da escolha racional, Kratochwil defende que essas teorias acabam sendo pouco abrangentes para dar conta das ações sociais: “in other

¹⁰⁵ Idem, *Ibidem*, p. 209.

¹⁰⁶ Idem, *Ibidem*, p. 212.

words, game theory presupposes what it intends to show, that is, that social institutions can be explained by an aggregation of rational choices of independent actors”.¹⁰⁷

A concepção de racionalidade que é “largely instrumentalist” tende a ignorar os aspectos normativos, em que as ações sociais desenvolvem-se. Da mesma forma, os aspectos interpretativos e avaliativos das ações, ou seja, os motivos para as ações em contextos sociais e históricos. Nesse aspecto, a cooperação com base em ensaios de laboratórios não consegue capturar a complexidade e a riqueza dos eventos sociais e humanos através de contextos históricos, de acordo com Kratochwil. Diferente dos laboratórios, as relações internacionais ocorrem em situações de “time-framing” (período no tempo), ou seja, os eventos são produtos de relações complexas em dado período na história incorporado em certas interpretações. Da mesma forma, as interpretações da cooperação podem ser várias como cooperar com um ladrão, não pode explicar muito sobre a ideia de cooperação. Por isso, cada evento exige uma interpretação diversa. Em situações reais, conforme pesquisas desenvolvidas, as pessoas tendem preferencialmente a cooperar por motivos e significados do que por tentativa e erro.¹⁰⁸

Com isso, no presente trabalho, procurar-se-á defender as normas, mas sem ignorar os processos instrumentais da razão e do poder. Nesse sentido, procura-se mostrar que a teoria da cooperação, com base na racionalidade instrumental, tende a gerar problemas e desafios, da mesma forma que não consegue estabelecer interações que tragam soluções satisfatórias para eles. Por isso, o meu argumento embasa-se tanto em uma visão crítica sobre a teoria da cooperação neoliberal, quanto em suas formas de desenvolvimentos e consequências práticas. Em

¹⁰⁷ Idem, *Ibidem*, p. 219.

¹⁰⁸ Idem, *Ibidem*, p. 223.

outras palavras, a teoria da cooperação convencional, de acordo com as suas hipóteses, tende a trazer problemas para uma cooperação mais aceitável em nível internacional.

A cooperação internacional para uma ordem mais legítima e estável deveria considerar a diferença de desenvolvimento econômico e social entre os países que proporcionam situações de dependência e estagnação. A permanência dessas desigualdades inviabiliza a solução de desafios presentes na cena internacional, impedem uma participação mais inclusiva, além de motivar conflitos internos e externos. A cooperação internacional precisa promover um equilíbrio na qualidade do desenvolvimento entre os países.

4.4. Epistemologia ou ontologia?

Os teóricos John Gerard Ruggie e Friedrich Kratochwil estabeleceram uma contradição entre a ontologia dos regimes e a epistemologia proposta pela teoria da cooperação, a qual tem como orientação, quase que exclusivamente, o positivismo. Se como é definido, os regimes trazem uma convergência de expectativas, eles deveriam ter uma qualidade intersubjetiva: “It follows that we *know* regimes by their principled and shared understandings of desirable and acceptable forms of social behavior. Hence, the ontology of regimes rests upon a strong element of intersubjectivity”.¹⁰⁹

Mas a orientação positivista dá pouca ênfase para a intersubjetividade presente nos regimes, subsumindo-a em um objetivismo que se resolve a si mesmo, como uma força irresistível, reflexo de uma separação entre o sujeito e objeto. O comportamento prático dos atores é, no entanto, guiado

¹⁰⁹ RUGGIE, John Gerard; KRATOCHWIL, Friedrich. A State of the Art on an Art of the State. The MIT Press: International Organization, Vol. 40, Nº 4, 1986. p. 764.

por uma intersubjetividade, que não pode ser reduzida a um automatismo:

And intersubjective meaning, in turn, seems to have had considerable influence on actor behavior. It is precisely this factor that limits the practical utility of the otherwise fascinating insights into the collaborative potential of rational egoists which are derived from laboratory or game-theoretic situations. To put the problem in its simplest terms: in the simulated world, actors cannot communicate and engage in behavior; they are condemned to communicate *through* behavior. In the real world, the situation of course differs fundamentally.¹¹⁰

Como resolver esse impasse? Para os autores, a ontologia não pode ser acomodada na epistemologia positivista em seu viés tradicional. A solução seria abrir o modelo da epistemologia para a intersubjetividade, em sintonia com a realidade dos regimes. Essa questão é resolvida apenas nessa abertura?

A contradição proposta não parece ser apenas uma questão de resolver o impasse entre uma epistemologia insuficiente para dar conta de uma ontologia. Nesse caso, penso que a epistemologia da teoria da cooperação tem pressupostos valorativos que não permitem captar uma intersubjetividade diversa do modelo proposto. Em outras palavras, a teoria da cooperação não parece ser apenas uma tentativa de descrever uma realidade de forma neutra, mas é um modelo epistemológico que possui uma carga valorativa ao mesmo tempo. Ele não é uma simples tentativa de descrever uma realidade, é também uma proposta ou um modelo de cooperação com base nas variáveis básicas do neoliberalismo e do neorealismo.

¹¹⁰ Idem, *Ibidem*, pp. 764- 765.

Estados também não podem ser considerados como firmas, em um modelo de cooperação baseado na microeconomia, como o proposto por Keohane e Stein. Estados possuem responsabilidades e objetivos outros do que uma empresa apenas estruturada em ganhos. Desse modo, Estados não são tão-somente maximizadores de ganhos sem se importar por normas e valores envolvidos em uma intersubjetividade.

Seguir normas e obrigações não pode ser explicado somente de maneira instrumentalizada, como causa para alguma coisa. Normas, de acordo com Kratochwil, guiam, inspiram, racionalizam ou justificam comportamentos e geram expectativas sobre o comportamento que não podem ser desconsideradas,¹¹¹ como explicam Kratochwil e Ruggie:

Precisely because state behavior within regimes is interpreted by other states, the rationales and justifications for behavior which are proffered, together with pleas for understanding or admissions of guilt, as well as the responsiveness to such reasoning on the part of other states, all are absolutely critical component parts of any explanation involving the efficacy of norms. Indeed, such communicative dynamics may tell us far more about how robust a regime is than overt behavior alone. (..) To be sure, communicative dynamics may be influenced by such extracontextual factors as state power, but that is no warrant for ignoring them.¹¹²

A teoria da cooperação em seu modelo positivista possui pressupostos teóricos que determinam as características do modelo, assim sendo, a contradição não se resolve apenas captando de forma mais precisa a ontologia

¹¹¹ Idem, Ibidem, p. 767.

¹¹² Idem, Ibidem, p. 768.

dos regimes, quando se tem valores que determinam a forma de cooperação a ser atingida. Então, parece que a questão não é de viés epistemológico somente, mas também de uma forma ou projeto de cooperação que é proposto, com base em certas categorias admitidas. Nesse sentido, a contradição entre uma ontologia e a epistemologia da teoria parece ser entendida também como uma diferença entre posições sobre uma realidade, por um modelo diverso. Desse modo, uma capta mais os aspectos sociais intersubjetivos da conduta institucional, e outra, o lado estratégico utilitarista de uma forma de cooperação. Assim sendo, o modo de aprender a realidade pela teoria positivista da cooperação é outro, o modo de entender as interações entre os atores é diverso, assim como outra ontologia é pensada.

Portanto, a questão não é tanto sobre como conhecer melhor uma realidade, ou o que é uma norma, de evidenciar uma intersubjetividade não captada, ou de desconsiderar o modelo estratégico. A relevância reside sobre como se constrói o sentido nas relações internacionais. Ou por um modelo estratégico que evidencia as características do poder, ou aqueles que consideram o papel das normas como fundamental, e a moralidade como tendo peso nesse cenário. Sob tal perspectiva, parecem existir diferenças de concepções, que estão além de uma epistemologia simplesmente. A epistemologia tem um peso importante, mas não é exclusiva nesses modelos teóricos. O modelo pode mais bem ser considerado como político epistêmico. Com isso, parece que não é a epistemologia em si, mas também que sentido dá-se para a cooperação que norteia os estudos teóricos sobre a teoria dos regimes e das organizações internacionais.

Desse modo, uma cooperação internacional deveria ir além de um modelo que evidencia um comportamento arbitrário com uma racionalidade sustentada por ganhos individualizados, sem considerar as normas e os compromissos que devem ser assumidos para uma ordem

internacional mais pacífica, e as consequências de uma cooperação que tendem a ressaltar as características assimétricas e desiguais. Uma sociedade internacional que procura construir uma ordem legítima demandaria solucionar as disparidades nítidas de desenvolvimento entre as regiões e os impedimentos em nível internacional que dificultam a prosperidade de muitos países. O processo de integração internacional precisa encontrar vias que facilitem o acesso ao desenvolvimento econômico para os países periféricos, de modo que possam garantir um maior bem-estar para as suas populações. Tal processo deveria proporcionar um maior protagonismo aos países emergentes, na medida em que muitas das questões internacionais, como o clima e os problemas energéticos, necessitam cada vez mais de resoluções multilaterais. A cooperação entre os países não pode ser feita com base em um modelo que condiciona e mantém uma estrutura de desequilíbrios entre as regiões, caso se queira garantir a estabilidade política.

5. Uma cooperação para a estabilidade internacional.

Como proposto, a teoria da cooperação, em sua vertente positivista, não é somente uma epistemologia da cooperação internacional, mas um modelo de cooperação baseado em grande medida na microeconomia neoclássica ortodoxa, e mistura certas análises epistemológicas com as suas concepções de mundo. Contudo, esse modelo não oferece respostas satisfatórias para uma cooperação no período de globalização e também não se evidencia como uma proposta que traga o equilíbrio almejado, mas que pode levar, como uma de suas consequências, desigualdades consideráveis e instabilidades. Nessa medida, penso que uma cooperação internacional não pode ser concebida aos moldes da microeconomia neoclássica ortodoxa e que, nas relações internacionais, se requer um modelo que consiga

resolver os desequilíbrios estruturais, que necessitam mais do que parceiros maximizadores. Nesse aspecto, o foco de uma cooperação internacional deveria ser a estabilidade e a paz, e não somente uma eficiência. Por isso, penso que um modelo de cooperação entre países e povos deveria considerar a estabilidade como constitutiva dessas relações, e não apenas como uma das possibilidades de suas consequências.

Um modelo de cooperação, o qual vise à solução dos desafios internacionais e à busca de objetivos em comum em um período de desnacionalização, deveria ir além da proposta da teoria da cooperação neoliberal. Da mesma forma, a concepção da estabilidade hegemônica tem sido contestada como um modelo que possa, de fato, trazer soluções para a presente ordem internacional. Meu argumento é que uma cooperação internacional sustentável deveria partir dos pressupostos e constatações da teoria construtivista, que dá um peso considerável para as normas e identidades desenvolvidas em comum. Por estabilidade, entendo a resolução dos desequilíbrios, ou seja, uma cooperação que traga desenvolvimento humano, social e econômico para os países, na medida em que possam alcançar uma participação mais produtiva e construtiva na ordem internacional.

Os conceitos de coordenação, que visam a resolver dilemas de comum aversão, e de colaboração, que procuram resolver problemas de comuns interesses, baseiam-se na utilidade dos atores envolvidos, de modo a maximizar os seus ganhos autointeressados. Em outras palavras, são tentativas de chegar a um equilíbrio do ótimo de Pareto, onde as decisões feitas de modo individual geram coletivamente um desequilíbrio ou um resultado sub-ótimo:

The dilemma of common interests occurs when there is only one equilibrium outcome that is deficient for the involved actors. In others words,

this dilemma arises when the Pareto-optimal outcome that actors mutually desire is not an equilibrium outcome. In order to solve such dilemmas and assure the Pareto-optimal outcome, the parties must collaborate, and all regimes intended to deal with dilemmas of common interests must specify strict patterns of behavior and insure that no one cheats.¹¹³

Desse modo, os atores envolvidos procuram atingir um equilíbrio ótimo para os seus ganhos. Os regimes, assim definidos pela teoria da cooperação sustentadas na microeconomia neoclássica ortodoxa, são, em essência, instrumentais. Nessa concepção, quando não existem incentivos de curto ou longo prazo, a cooperação tende a não ocorrer. No entanto, no mundo globalizado, existem questões internacionais que precisam de decisões que podem não trazer a eficiência planejada e maximizada para os membros envolvidos, mas que necessitam de resoluções. Por isso, uma cooperação internacional deveria desenvolver medidas mais equitativas, por exemplo, em questões humanas, técnicas e políticas, como se trabalhará na sequência do capítulo.

A proposta de cooperação da teoria convencional está inserida no viés da economia ortodoxa neoclássica, que se define pela ideia da eficiência:

In graduate school I was told that 'economics is about equity and efficiency: we don't really know how to deal with equity, so we will focus on efficiency'. The outer circle, as I see it, includes those economists who *reject* that conclusion, who are at least as concerned with equity as with efficiency. This means that I will attempt to embrace most of

¹¹³ STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration. In: Op. cit. International Regimes. p. 128.

the heterodox school but will leave out the Austrians.¹¹⁴

A eficiência, pretendida pelos teóricos convencionais da cooperação internacional, admite que “quando ninguém pode melhorar sua situação sem piorar a de outrem, a alocação de recursos é chamada no sentido de Pareto por causa do grande economista e sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923)”.¹¹⁵ Quando se pensa em eficiência na economia se está pensando na forma de Pareto. Mas a eficiência de Pareto refere-se a mercados competitivos em uma concorrência perfeita. Mesmo que os mercados competitivos alcancem a eficiência, eles podem produzir muitas desigualdades na distribuição dos recursos:

Eficiência é melhor que ineficiência, mas não é tudo na vida. Em equilíbrio competitivo, alguns indivíduos podem ser muito ricos, enquanto outros vivem na mais abjeta miséria. Uma pessoa pode ter habilidades muito apreciadas, e outras não. A competição pode levar a uma economia eficiente com uma distribuição muito desigual de recursos.¹¹⁶

Uma cooperação que possui como o seu principal objetivo uma eficiência no equilíbrio paretiano pode ter, como consequência, desigualdades acentuadas. Como o próprio modelo da teoria da cooperação neoliberal propõe, no mesmo sentido da teoria microeconômica neoclássica, os desequilíbrios que a proposta pretende resolver são baseados

¹¹⁴ GOODWIN, Neva. From Outer Circle to center Stage: The Maturation of Heterodox Economics. In: Future Directions for Heterodox Economics. Michigan, EUA: The University of Michigan Press, 2008. p. 38.

¹¹⁵ STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. Introdução à Microeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2003. pp. 171-172.

¹¹⁶ Idem, *Ibidem*, p. 174.

nas falhas do mercado da economia, ou seja, quando o mercado não produz os resultados eficientes, da eficiência de Pareto. As principais falhas do mercado são: competição imperfeita, em que monopólios e oligopólios dominam; informação imperfeita, falta de informação que determina uma ineficiência; externalidades, ações que afetam os outros sem que precisem pagar por resultados maléficis, ou sem ser remunerados por resultados benéficos; bens públicos, o custo de um indivíduo adicional de usufruir um bem é zero, e seria proibitivo o custo de tentar impedi-lo de usufruir o seu uso. São essas as falhas que a proposta da teoria da cooperação neoliberal tenta corrigir. Outros desequilíbrios internacionais são ignorados pela teoria, principalmente, as desigualdades econômicas e de capacidades.

A corrente denominada de teoria econômica neoclássica tem dominado os estudos de economia entre várias gerações de pensadores, e teve transformações ao longo do tempo. John Maynard Keynes considerava os clássicos da economia e neoclássicos como uma escola única, que denominou, simplesmente de clássicos, para contrastar com a sua teoria.¹¹⁷ Dentro algumas características, pode-se destacar: a racionalidade maximizadora, que consegue estabelecer o comportamento dos agentes; um individualismo metodológico, ou seja, “one starts with individual rationality, and the market translates that individual rationality into social rationality”¹¹⁸; e a teoria do equilíbrio geral, que afirma que a demanda e a oferta igualam-se e o mercado inclina-se ao equilíbrio e à eficiência.

Essas características foram postas em desafio por vários economistas e cientistas sociais, contudo, continuam a exercer predomínio para várias análises da economia, e no

¹¹⁷ COLANDER, David. The Death of Neoclassical Economics. Cambridge Journals: Journal of the History of Economic Thought, Volume 22, June 2000, pp. 127-141. p. 131.

¹¹⁸ Idem, Ibidem, p. 134.

exercício de medidas econômicas, sobretudo, por agregar uma simplicidade lógica. De maneira geral, a teoria econômica neoclássica continua a oferecer forte influência em toda a economia, além de áreas que se dedicam a estudos sociais e humanos. No entanto, o pesquisador da história do pensamento econômico, David Colander argumenta que:

My argument is not that neoclassical economic ideas are not still used; they are. My argument is only that they are not constraining attributes; they are not requirements of what a current economist must do to have a reasonably good chance for success.¹¹⁹

Para John B. Davis, a distinção entre economistas ortodoxos e heterodoxos é epistemológica, quando se determinam diferentes assunções sobre o que alguém pode saber e qual devem ser os fenômenos que precisam ser estudados, e ontológica:

Thus the underlying defense of individualism in mainstream economics is that individuals alone exist and that society is a merely theoretical construct. But if only individuals exist, and if world is not chaotic, then there must exist stable patterns of interaction between them. Proofs of equilibrium are accordingly “existence” proofs. And, that these stable patterns of interaction exist in the world can then only be true because real individuals behave in a highly predictable way, that is, are in fact rational. In contrast, heterodox economists believe that institutions are real and social structures are real and not just epiphenomenal manifestations of individual behavior. They also believe that really existing cause-

¹¹⁹ Idem, *Ibidem*, p. 136.

and-effect processes depend upon the arrow of time.¹²⁰

A teoria da cooperação neoliberal compartilha com a teoria microeconômica neoclássica algumas assunções. Os Estados são os atores racionais que maximizam a sua utilidade. Eles, através da cooperação internacional, vão adquirir a eficiência que precisam através de um ajuste de interesses. O uso do individualismo metodológico como ponto de partida da cooperação faz com que as normas e os arranjos sociais e institucionais estejam em um segundo plano. Um equilíbrio é atingido mesmo que esse traga ou mantenha desequilíbrios e instabilidade. O objetivo é manter uma eficiência, que sem a cooperação, seria não-ótima. O objetivo não é fundamentalmente resolver desequilíbrios, é manter um equilíbrio já formado ou encontrar outro mais eficiente, ao resolver as falhas dos mercados.

Nesse modelo de cooperação, os desequilíbrios tendem a ser exógenos ao modelo. Na medida em que o objetivo é melhorar a eficiência, problemas que provocam instabilidade internacional não são tidos como tais. Desse modo, é perfeitamente plausível entender que a questão das desigualdades que levam ao subdesenvolvimento e a crises internacionais, e as injustiças geradas por um comércio internacional, podem ser desconsideradas. A característica do individualismo permite a tolerância para os desequilíbrios.

Outra característica da teoria da cooperação neoliberal retirada da microeconomia neoclássica é basear um problema coletivo, e macro, em uma mera agregação de um fenômeno micro. O comportamento coletivo é uma

¹²⁰ DAVIS, John B. *Heterodox Economics, the Fragmentation of the Mainstream, and Embedded individual Analysis*. In: *Future Directions for Heterodox Economics*. Michigan, EUA: The University of Michigan Press, 2008. p. 60.

agregação de escolhas individuais - uma soma das partes - de atores microeconômicos que dado as suas preferências maximizam as suas utilidades. Nesse modelo, a redução do macro ao micro faz com que normas sejam vistas como um resultado do comportamento individual, e não como uma construção coletiva com objetivos coletivos, com normas socializadas, vistas do ponto de vista de uma identidade de propósitos, como observa Staveren:

In other words, what distinguishes a real-world economic agent from the representative agent of traditional textbooks is that she is a social being, (...) through the following of certain non-moral norms, habits, and routines. Macroeconomic phenomena are not merely aggregations of individual behavior but very often include important interaction effects.¹²¹

Verifica-se, de fato, que o nexó entre racionalidade-individualismo-equilíbrio, da concepção microeconômica neoclássica está presente no modelo da cooperação convencional. A ideia é que, a partir de atores maximizadores de utilidade, consigam atingir um ajuste de interesses, de modo a garantir uma eficiência, e um equilíbrio considerado como ótimo. No entanto, tal equilíbrio é instável, ou seja, não considera a resolução de desequilíbrios como uma prioridade para a garantia da estabilidade e da paz internacional. A eficiência pode ser conquistada à custa da manutenção ou do aumento das desigualdades e desequilíbrios entre as regiões, sem nenhum problema ou impedimento nesse modelo de cooperação. A estabilidade poderia vir como uma entre as consequências desse equilíbrio. Contudo, a proposta de não considerar a

¹²¹ STAVEREN, Irene van. A pluralist approach to intermediate macroeconomics. In: *The Handbook of Pluralist Economics Education*. London: Routledge, 2009. p. 98.

estabilidade, o ajuste de desenvolvimento entre países e as desigualdades de desenvolvimento de capacidades humanas dentro desses, ocasiona uma fenda para o referido modelo de cooperação. A cooperação em si pode estar de antemão já comprometida na medida em que muitos países insatisfeitos não terão as capacidades necessárias para cooperar de forma efetiva ou sem a disposição necessária.

Nesse sentido, proponho que o desenvolvimento dos países e os desequilíbrios, em um modelo de cooperação internacional, devem ser considerados como constitutivos dentro do processo de construção de consensos nos regimes internacionais. O que se objetiva não é apenas uma eficiência, mas também um equilíbrio equitativo nas relações internacionais para uma cooperação que, de fato, garanta as condições para uma ordem mais pacífica e com uma participação mais efetiva dos países menos desenvolvidos. Na era de uma globalização que estreita as relações entre os povos, e com o desencadeamento de crises políticas e econômicas que afetam todos os países, uma cooperação internacional deveria estar à procura de medidas efetivas para reduzir as tensões internacionais. Um modelo de cooperação que proporcione um desenvolvimento social e econômico mais equilibrado entre as regiões precisa ser considerado como uma via importante para a possibilidade de uma estabilidade política internacional.

6. Globalização e a desigualdade.

O discurso da globalização encontra diversos adeptos e céticos, motivo de intenso debate intelectual, entre teorias. Como explicam David Held e Anthony McGrew, teorias rivais, como a teoria mundial sistêmica, a teoria da interdependência complexa e as teorias da globalização, possuem entendimentos diversos, tanto em relação às interpretações históricas, como sobre a argumentação

normativa.¹²² Assim, pode-se dividir o campo entre aqueles que são globalistas, que consideram a globalização como um evento real, e aqueles que são céticos, que possuem a ideia de que a globalização é um construto ideológico ou mítico. Outra divisão pode ser estabelecida entre quem acredita que a globalização oferece o caminho para um cosmopolitismo, ou aqueles que pensam que a globalização é motivo de sofrimentos e angústias, e, em virtude disso, deve ser evitada.¹²³ Como Danilo Zolo, penso que é possível tomar uma posição “entre” apologistas e críticos da globalização para não ser um determinista. Por isso, que os processos desencadeados em nosso mundo contemporâneo não são irreversíveis nem naturalmente equilibrados, mas podem ser mediatizados por ações concretas para que se transformem em conquistas econômicas, sociais e políticas para os seus realizadores.

Uma definição bem aceita da globalização foi dada pelo sociólogo inglês Anthony Giddens, segundo o qual:

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A *transformação local* é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o

¹²² HELD, David; McGREW, Anthony. Prós e contras da globalização. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. pp. 7-10.

¹²³ ZOLO, Danilo. Globalização: um mapa dos problemas. São José, SC: Editorial Conceito, 2010. p. 7.

que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores – tais como dinheiro mundial e mercados de bens- operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão.¹²⁴

Desse modo, as visões de alguns globalistas rejeitam a postura cética sobre a globalização, pois, apesar de não negarem o uso ideológico do conceito para fins diversos e, sobretudo, econômicos, – como no caso do Consenso de Washington, e a criação de um mercado livre mundial para legitimar o projeto neoliberal¹²⁵ – as mudanças estruturais em escala mundial são bem nítidas. Empresas multinacionais, mercados financeiros globais, difusão de uma cultura global, facilitada por meios de comunicações cada vez mais eficientes em escala planetária, torna o discurso dos céticos inválidos, uma vez que, se embora a globalização possa ser usada como ideologia, ela também é um fenômeno real e histórico. A globalização não é apenas um fenômeno econômico, mas engloba a política, a cultura, a tecnologia e o poder militar de forma inter-relacionada.

A análise de cunho marxista afirma que a globalização é, em si, a globalização do capital. Para conseguir sobreviver, os Estados-nações precisam expandir-se e conquistar novos mercados. Nesse sentido, a época atual seria mantida por um modelo de imperialismo para abastecer as economias ocidentais das grandes potências. O realismo e o neorealismo apresentam uma ordem internacional constituída pelo domínio das nações mais poderosas. As relações políticas e econômicas dependem fundamentalmente das potências do momento, de sua forma de impor a hegemonia em escala internacional. Sem uma

¹²⁴ GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. São Paulo: UNESP, 1991. p. 76.

¹²⁵ HELD, David; MCGREW, Anthony. Prós e contras da globalização. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 16.

hegemonia, a ordem internacional apresenta propensão a não durar. Tal é, por exemplo, a ideia da teoria da estabilidade hegemônica.

Mesmo com as visões, muitas vezes, extremadas, o fato é que, em meio a um processo de interconexão em escala planetária, as consequências adversas e positivas podem ter reflexos indistintamente em muitos países. Nem mesmo grandes potenciais estão a salvo de uma insegurança crescente em escala planetária – como um onze de setembro e o terrorismo crescente em todos os lugares – ou no meio de uma rota imigratória de apátridas ou de periferias mundiais. Assim como crises econômicas cada vez mais atingem países ocidentais de grande envergadura.

Com isso, pode-se perceber que a globalização não é um fenômeno determinista, de apenas uma vertente de pensamento, mas é um fato complexo, que exige uma abordagem mais multifacetada, que envolve uma pluralidade de visões e de soluções. Ela também não se mostra apenas em seus aspectos negativos, mas favorece uma maior interação cultural, tecnológica e desenvolvimentista que muitos países podem beneficiar-se, como o milagre do Leste asiático e, agora, mais recentemente, o surgimento dos Brics. A globalização não pode ser vista nem como o caminho para a miséria absoluta, nem como a fé cega de um mundo sem crises. Mas, apesar disso, muitas das crises podem ser evitadas, e melhores condições para uma vida mais estável em escala global podem ser atingidas, formas mais pacíficas de relações internacionais podem ser construídas mediante caminhos de cooperação mais apropriados e regulados. Como assevera Zolo, é possível distinguir os processos globais como tais de suas gestões políticas e instituições internacionais muitas vezes injustas e desiguais.¹²⁶ Assim, a globalização não pode ser entendida substancialmente como

¹²⁶ ZOLO, Danilo. Globalização: um mapa dos problemas. São José, SC: Editorial Conceito, 2010. p. 104.

um fenômeno homogêneo, mas como possuindo muitas consequências, que devem ser mais bem investigadas.

Em meio a isso, os Estados mesmo que continuem sendo os principais atores em escala internacional e nacional, cada vez mais, precisam repartir os seus poderes com a iniciativa privada. Como explica o historiador Eric Hobsbawn, existe uma mudança contínua de posicionamento do Estado territorial independente que, durante o século XX, é a principal unidade política na qual vivem os seres humanos. A capacidade de poder central coerciva e de controle sobre um território e de mobilizar a nação para a prosperidade e para a guerra, que teve inovações na Revolução Francesa, passa por transformações significativas que levam a certa “crise do Estado”.¹²⁷ Alguns consideram que não é uma mudança de perda de capacidades, mas é uma mudança de função. Outros já adjetivam os processos de desnacionalização das soberanias. O fato é que, a globalização acelerada gera disparidades em diferentes regiões do planeta, como pensa Hobsbawn:

A globalização produz, pela sua própria natureza, crescimentos desequilibrados e assimétricos. Isso também põe em destaque a contradição entre os aspectos da vida contemporânea que estão sujeitos à globalização e às pressões da padronização global – a ciência, a tecnologia, a economia, várias infraestruturas técnicas e, em menor medida, as instituições culturais – e os que não estão sujeitos a ela, principalmente o Estado e a política. A globalização leva logicamente, por exemplo, a um fluxo crescente de trabalhadores migrantes das áreas pobres para as ricas, mas isso produz tensões políticas e sociais em diversos países afetados,

¹²⁷ HOBBSAWN, Eric. Globalização, Democracia e Terrorismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 47.

sobretudo entre os países ricos da velha região do Atlântico Norte (...).¹²⁸

Para Zygmunt Bauman, a globalização também traz a diferença entre os “globais” e os “locais”. Enquanto alguns tornam-se globais, outros fixam-se num determinado local, o que ocasiona um desconforto crescente para grandes parcelas da população. A mobilidade torna-se um alto valor, mas não é condição dada a todos e, por isso, é fator de estratificação social: “a imobilidade não é uma opção realista num mundo em permanente mudança”.¹²⁹ Os centros produtores de significados são extraterritoriais, contudo contornam as vivências diárias da aldeia global.

Além dessa consequência sociológica, para Bauman, o Estado perde o seu poder político para a disseminação do livre comércio. Segundo ele, a imposição da economia sobre a política expropria o Estado das forças pelas quais ele vinha exercendo as suas funções. O princípio desse processo está na ideia de que os Estados não devem interferir na economia: “qualquer tentativa nesse sentido enfrentaria imediata e furiosa punição dos mercados mundiais”.¹³⁰ O que Bauman percebe é a desregulamentação do mercado e o papel do Estado como agente “controlador” do processo. Para Bauman, é um folclore pensar que “dinamitar todos os diques mantidos pelo Estado fará do mundo um lugar livre para todos”¹³¹ e da mesma forma não se pode mais dissociar a crescente miséria de uns com a constante liberdade e mobilidade de outros.¹³²

¹²⁸ Idem, *Ibidem*, p. 43.

¹²⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências Humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. pp. 8-9.

¹³⁰ Idem, *Ibidem*, p. 74.

¹³¹ Idem, *Ibidem*, p. 79.

¹³² Idem, *Ibidem*, p. 80.

Também Jünger Habermas demonstrou inquietude sobre os processos de globalização e como estes poderiam afetar a soberania do Estado territorial, a sua identidade coletiva e a legitimidade democrática. Mesmo que o Estado internamente continue desempenhando as suas funções clássicas de ordem e de organização, na diferença entre sociedade e Estado, em questões do que são o público e o privado, e a garantia dos direitos de propriedade, outras questões, todavia, são alteradas. As “fronteiras dos Estados tornam-se porosas”. Os riscos de um desequilíbrio ambiental ultrapassam as fronteiras estatais, da mesma forma que a criminalidade organizada internacional estabelece raízes em vários países. Mesmo assim, o nível internacional tem contribuído para certas medidas de controle. Contudo, um problema maior de controle acontece pelas dificuldades de intervenção estatal e políticas fiscais, com a defesa neoliberal de um “Estado enxuto”.¹³³ Para Habermas:

Apesar de a soberania e o monopólio da violência da autoridade pública terem permanecido formalmente intactos, a crescente interdependência da sociedade mundial coloca em questão a premissa segundo a qual a política nacional – de um modo geral ainda territorial, nos limites do domínio do Estado – pode ser conciliada com o destino efetivo da sociedade nacional.¹³⁴

No mundo globalizado, as decisões legítimas dos Estados em seus territórios afetam as regiões em outros países. Sendo assim, não se pode cair na “armadilha territorial”. As fronteiras dos Estados são redefinidas, o que pode proporcionar “vazios de legitimação”, pois as

¹³³ HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional. Ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001. pp. 87-88.

¹³⁴ Idem, *Ibidem*, p. 89.

associações internacionais apenas “longinquamente satisfaria às exigências dos procedimentos institucionalizados do Estado nacional”.¹³⁵ No mesmo sentido, no mercado Global, os Estados tornam-se vítimas da racionalização do processo de trabalho e da concorrência de modo que emperram as políticas de crescimento econômico. O neoliberalismo fecha-se para “a ideia republicana da autolegislação, na qual as autonomias privada e civil se pressupõem reciprocamente”, pois é uma teoria essencialmente do direito privado, que não necessita “se interessar mutuamente uns pelos outros”.¹³⁶ Para Habermas,

O conceito do ‘indivíduo racional que decide’ é independente tanto do conceito de uma pessoa moral, que pode ligar a sua vontade ao conhecimento daquilo que interessa igualmente a todos os atingidos, como também ao conceito do cidadão de uma República, que participa de modo igualitário da práxis pública da autolegislação.¹³⁷

Mas Habermas é otimista com a União Europeia, visto que, do “caráter construído dessa nova forma de identidade, mediado pelo meio jurídico e pela comunicação de massa”, dão prova contra a “hipótese derrotista segundo a qual uma solidariedade civil entre estranhos só pode ser estabelecida nas fronteiras de uma nação”.¹³⁸ Em nível global, para Habermas, os direitos humanos cumprem o papel de proporcionar uma coesão mais sólida para identidades diferentes. Porém, se falta o suporte comunicativo denso de uma comunidade histórica situada localmente, a formação de uma política interna mundial não

¹³⁵ Idem, *Ibidem*, p. 91.

¹³⁶ Idem, *Ibidem*, pp. 119-120.

¹³⁷ Idem, *Ibidem*, p. 119.

¹³⁸ Idem, *Ibidem*, p. 129.

pode ser com bases exclusivamente em uma política imperialista clássica [Machtpolitik].¹³⁹ As constelações de poder operam dentro de estruturas normativas que limitam a escolha às estratégias retóricas, e, por isso, a política mundial pode formar-se dentro de um processo de construção, embora menos homogênea do que nas sociedades nacionais.

Para Habermas, a dependência cada vez mais acentuada do nível nacional ao internacional traz a necessidade de regulamentações e, por isso, cada vez mais há um progressivo crescimento do direito internacional, que modifica até mesmo a percepção que os Estados nacionais e os seus cidadãos possuem de si mesmos, devido a novos papéis desempenhados no cenário global. Todavia, as organizações internacionais têm conseguido pouco sucesso contra a proposta de uma política ambiental e energética, assim como sobre a crescente desigualdade de oportunidades e entre os povos. Mesmo assim, Habermas ressalta que uma política imperial e unilateral já não consegue ter uma eficiência para controlar as complexidades de uma sociedade mundial descentralizada, sem o auxílio do direito, seja pelo terrorismo internacional, que exige uma interconexão de informações, seja por questões normativas, na medida em que:

Por cautelosamente que proceda, un gobierno que debe decidir según su propio criterio si prefiere la autodefensa y las intervenciones humanitarias o la creación de tribunales internacionales, nunca estará seguro, en la inevitable ponderación de los bienes, de si distingue los propios intereses nacionales de esos intereses universalizables que también pudiesen compartir otras naciones. Esta incapacidad se debe a la lógica de los discursos prácticos, no es una cuestión de buena voluntad. Toda anticipación,

¹³⁹ Idem, *Ibidem*, pp. 138-139.

realizada por una de las partes, de aquello que razonablemente es aceptable para todas las partes, sólo puede contrastarse sometiendo la propuesta, presuntamente imparcial, a un procedimiento discursivo de formación de la opinión y la voluntad.¹⁴⁰

A globalização e os seus desafios evidenciam que os conceitos tradicionais da política que data do Tratado de Vestfália, que inaugurou o moderno sistema internacional, de tratar todas as soberanias formalmente iguais, mas desiguais em capacidades, não conseguem ter uma efetividade e manter uma existência internacional pacífica e estável. O tratamento da ordem internacional, no modelo tradicional, considera a hierarquia entre os Estados e as desigualdades de forma positiva. A balança de poder encarregar-se-ia de conservar uma ordem internacional e as instituições internacionais sustentar-se-iam com base nessa hierarquia para a preservação do *status quo*. A hierarquia e a desigualdade mantêm a ordem:

Neo-realists argue that a hegemon is essential. The institutionalist critics of neo-realism argue that a hegemon is not required for the institutions to acquire a driving force of their own. However, even within the institutionalist view, the role of norms and institutions can only be explained after a power-political framework has been ascertained.¹⁴¹

A equidade distributiva e as assimetrias de capacidades, nesse sistema tradicional, não são tratadas

¹⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. El Occidente escindido. Madrid: Editorial Trotta, 2009. p. 179

¹⁴¹ WOODS, Ngaire. Order, Globalization, and Inequality in World Politics. In: Inequality, Globalization, and World Politics. New York: Oxford University Press, 1999. p. 10.

como prioridades. Contudo, como argumenta Woods, desde os anos de 1990, a hierarquia tradicional não consegue sustentar a ordem de uma maneira efetiva. Por isso, que em face de novos desafios, como a desigualdade que já não é suportada dentro dos países, a imprescindível proteção ambiental, além do controle do terrorismo, uma nova ordem é requerida. O processo de tensão entre o aumento das desigualdades ocasionadas pela globalização e o aspecto da participação multilateral cada vez mais requisitada para amenizar as suas consequências indesejáveis demonstra que o tradicional conceito de ordem é insatisfatório. Aqueles que não têm e aqueles que têm precisam cooperar nas soluções desejáveis. Mas, para isso, uma nova ordem menos desigual é uma condição indispensável. Demandas por regulamentações, desde questões de mercado, até o meio ambiente e a segurança, exigem uma participação mais inclusiva para os Estados subdesenvolvidos e em desenvolvimento. O surgimento de novos atores como as ONGs e as multinacionais, que não conhecem fronteiras, também modifica a estrutura de relações entre os Estados. A interdependência ocasionada pela globalização mostra que desequilíbrios e instabilidades têm consequências sistêmicas, como as crises financeiras:

Yet paradoxically, the threat of this kind of crisis means that previously less significant countries can now pose a systemic threat to international economic stability. (...) So whilst financial globalization reinforces old inequalities, at the same time it creates new challenges and crises which the old unequal order cannot deal with particularly effectively.¹⁴²

¹⁴² Idem, *Ibidem*, p. 23.

O problema dos Estados fracos também tem sido recorrente como uma fonte de insegurança e instabilidade internacional. Mas, de acordo com uma visão tradicional, esses Estados despossuídos só entrariam na agenda política quando oferecessem problemas para os Estados mais poderosos. Contudo, críticos não aceitam essa visão “hard realist” de que a lógica do poder desigual é aplicada em todos os tempos e sobre todas as condições: “It neglects the extent to which these power-political understandings and the states to which these the product of particular historical and, very importantly, regional circumstances”.¹⁴³ Dentro de uma moldura de normas e instituições, a “hard realist view is also wrong in its assumption that states are driven only by concerns of power and security and that all claims for justice can be reduced to self-interest”.¹⁴⁴ Contra as desigualdades de poder uma contra-tradição defendeu a importância da igualdade.

Essa contra-tradição primou pelo reconhecimento da soberania mútua, até a reivindicação de que essa igualdade deveria ser não somente de Estados, mas de raças como o pedido japonês, mas também por normas internacionais na Primeira Guerra Mundial a internacionalização dos direitos humanos e de povos no período pós-guerra. Defendeu também a necessidade de não apenas considerar os direitos formais, mas também os substantivos, em uma busca por uma melhor distribuição de recursos e riquezas, como nos anos de 1970, quando os países subdesenvolvidos demandavam uma nova ordem econômica internacional. A busca por igualdade originou uma onda revisionista, em que povos reivindicavam a sua autodeterminação nacional, com uma igualdade de *status*.

¹⁴³ HURRELL, Andrew. Op. cit. Inequality, Globalization, and World Politics. p. 251.

¹⁴⁴ Idem, Ibidem, p. 251.

Mas para a concepção tradicional do sistema de Estados, a desigualdade era uma forma de gerenciar a segurança internacional. A guerra representava uma relação de força, um instrumento legítimo para alcançar objetivos e promover o cumprimento de direitos, e dar efeito para as decisões. A hierarquia dos grandes poderes, por essa concepção clássica, deveria garantir a ordem, mediante uma balança de poder, quase que automática, e possibilitar que a desigualdade entre os poderes trouxesse a segurança. Assim, embora essa desigualdade fosse cada vez mais contestada no período pós-1945, a concepção clássica do sistema de Estados ainda possui uma importância política e legal nos regimes internacionais, como é fato no Conselho de Segurança das Nações Unidas.¹⁴⁵

Mas a velha agenda passa a ter menos efetividade no período atual. Medidas militares são ainda utilizadas, porém possuem cada vez menos eficácia para muitas resoluções internacionais. A agenda da segurança, agora, divide o espaço com questões internas de bem estar social. Grandes guerras tornaram-se obsoletas devido à capacidade de destruição global das bombas atômicas, e, ademais, são consideradas ilegítimas até mesmo pelos indivíduos dos Estados desenvolvidos, pelos custos humanos e econômicos. O velho imperialismo possui dificuldades de impor-se nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, o que dificulta um domínio direto sobre povos como na era da colonização. A centralização do poder perde espaço para a regionalização, onde se criam sistemas econômicos e de segurança, influenciados pelas questões globais. Mas isso não significa que as tentativas por manter o sistema político tradicional terminaram.

Entretanto, se as medidas tradicionais perdem eficácia, os problemas da globalização e da interdependência crescente persistem. Os deslocamentos acentuados de

¹⁴⁵ Idem, *Ibidem*, pp. 254-255.

recursos e o impacto que isso tem gerado em países subdesenvolvidos, as guerras domésticas, a violência urbana, os grupos privados paramilitares, que trazem consequências para a sociedade internacional e a violação dos direitos humanos por governos autoritários limitam um otimismo para uma globalização mais estabilizada e pacífica. Se os velhos métodos da política tradicional não são mais suficientes, os novos ainda precisam ser mais bem desenvolvidos.

A segurança global encontra nas desigualdades entre os Estados para lidar com questões internas, como a ordem dentro de suas fronteiras, ausência de legitimidade pública, e desastres humanitários devido à pobreza, um de seus principais desafios. Essa instabilidade pode transbordar além-fronteiras e chegar à arena internacional. A agenda de segurança tradicional, como questões militares e segurança nacional, na defesa das fronteiras, precisa ser expandida para além dos assuntos dos estudos em torno do Estado soberano, com vistas a alcançar questões humanitárias em países que ainda não encontraram um mínimo de desenvolvimento humano e social. A pobreza, os recursos escassos e a degradação ambiental são tomados como causas de conflitos. Mesmo que a desigualdade em si não seja o único fator de crises humanitárias e internacionais, ela é considerada um dos principais deles.

Algumas soluções hierárquicas como uma segurança coletiva entre os aliados dos Estados Unidos, ou uma hegemonia americana, são propostas para esses desequilíbrios globais. Embora ainda predominantes em força e em recursos, tais tendências têm sido consideradas como pouco efetivas para lidar com a segurança global. Armas e fronteiras são de difíceis controles, grupos sociais e nacionais mobilizam-se contra a invasão de forças imperiais, intervenções são custosas mesmo em conflitos pequenos e, muitas vezes, sem efetividade. A opinião pública mundial mobiliza-se contra a interferência de Estados poderosos e a

opinião doméstica, com frequência, não quer ter riscos em operações custosas tanto em vida como em recursos. Essas preocupações reduzem as chances de sucesso de uma ordem internacional baseada num legalismo mínimo de coexistência, em que apenas as grandes potências podem assumir o controle. Desse modo, as instituições multilaterais legítimas com processos inclusivos e democráticos são cada vez mais indispensáveis, como argumenta Hurrell:

For those in the developed world, the dangers of diffusion and spill-over remain very real. However difficult it may be to measure and assess particular linkages, it is highly implausible to believe that, over the medium term, the 15 per cent of the world's population living in the OECD world can insulate itself from the instability and insecurity of the rest. Nor can the countries of the North do without the political support of major if collective and cooperative solutions are to be found to global problems.¹⁴⁶

Uma lista de desafios tem dificultado a tradicional hierarquia do poder nas relações internacionais, como degradação ambiental, guerras civis, migrações etc. Essa hierarquia continua muito presente e atuante, embora, possua cada vez menos eficácia. Os métodos tradicionais da política internacional hierárquica não são suficientes para manejar problemas que envolvem questões de desenvolvimento econômico, social e humano e propiciar uma maior segurança internacional. Ainda que muitos problemas requeiram os métodos militares para estancar pressões urgentes e guerras civis que afrontam os direitos humanos, que ainda o Estado-nação é a melhor forma de conter as ondas de violência e promover uma sociedade organizada e pacífica, uma ordem internacional pede uma

¹⁴⁶ Idem, *Ibidem*, p. 270.

cooperação mais participativa e inclusiva para a solução de crises que as desigualdades crescentes, geralmente associadas à falta de desenvolvimento de nações despossuídas, oferecem desafios para a arena internacional. Uma cooperação que somente considera a eficiência, mas que não concebe a resolução desses desafios e desequilíbrios internacionais de desenvolvimento terá poucas possibilidades de construir as vias para processos mais pacíficos e sustentáveis.

7. Cooperação para a Construção da Legitimidade

Com o processo da globalização e o aumento das desigualdades entre os países, e certa inoperância de um sistema de cooperação tradicional e seus métodos de atuação, uma maior integração entre os Estados precisa ser estabelecida. Um processo cooperativo internacional mais legítimo só poderá ser atingido quando uma participação seja construída entre os países, que inclua tanto as condições legais, morais e políticas, quanto maiores condições materiais. Sem uma participação material e mais inclusiva, faltarão as condições para Estados cooperarem de forma mais eficiente e capacitada. Desse modo, tanto as questões morais e normativas, quanto às questões econômicas precisam ser tratadas dentro de uma integração internacional, e não fora desta como tende a ser trabalhado por alguns teóricos e por teorias neoliberais da política e economia. Por isso, pretendo conceber esses planos dentro de uma proposta de integração política, social e econômica, para melhor atender as condições em uma ordem mais estável em nível internacional. Nesse sentido, proponho a ideia de um solidarismo heterodoxo dentro de uma integração regional e inter-regional como uma alternativa para a resolução dos desequilíbrios e a diminuição das desigualdades internacionais. Tal proposta tem objetivos

semelhantes de outras teorias solidaristas, mas se constrói na prática de maneira diversa.

Com isso, parto da ontologia construtivista das relações internacionais, que se contrapõem às visões neorrealistas e neoliberais. O teórico construtivista Alexander Wendt tem questionado o modo como neorrealistas e neoliberais concebem a interação entre os Estados e propõe outra ontologia: “it is useful for IR scholarship to contemplate more than one ontology. Constructivism is one such alternative”.¹⁴⁷ Para os construtivistas, destaca-se o processo de construção das identidades e dos interesses nas relações internacionais e nas relações sociais em geral. É uma teoria fundamentalmente holista, pois concebe que as interações e as intersubjetividades moldam as identidades dos atores. Da mesma forma, é uma teoria ideal, na medida em que não se fixa nos aspectos materiais e nas capacidades, mas na construção social dos interesses, em uma ontologia social, conforme argumenta Wendt:

The dominant ontology today in mainstream theories politics is materialist. IR social scientists usually turn first to material forces, defined as power and interest, and bring in ideas only to mop up residual unexplained variance. This approach is clearest in Neorealism, but Neoliberalism seems to be based on it as well. (...) In my view such an ontology should not deny or obscure the fact that culture supervenes on nature, and as such I rejected the 'ideas all the way down' thesis that might be associated with a thicker, more radical constructivism. But neither should idealism be reduced to the proposition that ideas matter only to extent that power and interest do not. The key is to

¹⁴⁷ WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 2003, edição virtual. p. 22.

reclaim power and interest from materialism by shown how their content and meaning are constituted by ideas and culture. (...) The importance of this ultimately lies in perceived possibilities for social change.¹⁴⁸

Entre algumas características que Wendt contrapõe-se ao neorrealismo dizem respeito à ontologia materialista, individualista, e ao modelo de racionalismo. O estrito materialismo neorrealista que tem, na distribuição das capacidades materiais, o principal determinante estrutural concebe uma ordem de autoajuda e anárquica. Assim, os neorrealistas assumem como dado os interesses e as identidades, baseadas nas forças materiais e resultados. Neorrealistas e neoliberais institucionalistas concordam que embora as ideias possam proporcionar um equilíbrio múltiplo, a fonte das identidades e dos interesses é material e não social.

The pattern is repeating itself in recent Neoliberal scholarship on ideas, in which the null hypothesis is that ‘actions ... can be understood on the basis of egoistic interests, in the context of power realities’ – as if ideas did not also constitute power and interest. That is, Neoliberalism concedes too much to Neorealism *a priori*, reducing itself to the secondary status of cleaning up residual variance left unexplained by a primary theory.¹⁴⁹

Neoliberais e neorrealistas concordam com a mesma definição da estrutura. Neoliberais “acknowledge that ‘ideas matter’, but they do not see power and interest themselves as effects of ideas”.¹⁵⁰ A lógica é que “power and interest” to

¹⁴⁸ Idem, Ibidem, p. 371.

¹⁴⁹ Idem, Ibidem, p. 34.

¹⁵⁰ Idem, Ibidem, p. 19.

“ideas”.¹⁵¹ Com isso, ocorre também o compartilhamento do individualismo e de um racionalismo por ambas as teorias. O individualismo assegura que o comportamento dos Estados é reduzido para a soma das interações das partes, ou seja, os interesses e as identidades já são exogenamente dados.¹⁵² O racionalismo assegura que o comportamento é causal, as identidades são exogenamente dadas e não são construídas endogenamente. O problema não é o racionalismo em si, mas como é usado para originar uma ontologia. Em outras palavras, como uma teoria analítica transforma-se em uma ontologia.¹⁵³ O argumento holista de Wendt é que efeitos constitutivos da estrutura operam sobre os agentes e as suas identidades e interesses. Ele não nega que a estrutura internacional pode oferecer efeitos causais sobre os atores, mas não se limita a essa explicação. Por isso, a estrutura internacional pode ter efeitos somente comportamentais, ou também efeitos constitutivos, “property effects”, de modo que, os neorrealistas, como Kenneth Waltz, inclinam-se a assumir uma postura comportamental/individualista, “there is relatively little construction of states going on in the international system”.¹⁵⁴

Wendt não nega que os Estados possuem atributos próprios e que a política doméstica influencia nos interesses e nas identidades, o seu objetivo, contudo, é uma teoria sistêmica e não uma teoria da política exterior. Então, contra Waltz, ele discorda que a estrutura deve ignorar os atributos

¹⁵¹ Idem, *Ibidem*, p. 23.

¹⁵² Idem, *Ibidem*, p. 27.

¹⁵³ WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, Volume 46, Issue 02, March 1992, p. 423. Acessado em: http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027764.

¹⁵⁴ WENDT, Alexander. *Op.cit.* Social Theory of International Politics. p. 28.

domésticos. Assim sendo, pondera que agentes e estruturas não são separados. O seu foco é mostrar como a estrutura acaba influenciando os interesses e as identidades dos atores. A contraposição com Waltz refere-se a “different theories of system structure and how structure relates to agents”.¹⁵⁵

Assim, Wendt propõe uma teoria idealista (formação de identidades e interesses) e holista (constitutiva). Wendt também quer diferenciá-la da proposta da cooperação tradicional, que concebe a formação de interesses como exógena para as interações, e argumentar por uma cooperação construtivista, “by intentional efforts to transform egoistic identities into collective identities”.¹⁵⁶ Nesse sentido, o seu pensamento é progressivo, na medida em que, “state identities and interests can be collectively transformed within an anarchic context by many factors – individual, domestic, systemic, or transnational – and as such are an important dependent variable”.¹⁵⁷

Nesse trabalho, utilizo a diferenciação proposta por Friedrich Kratochwil sobre a noção de interesses nas relações internacionais.¹⁵⁸ Kratochwil diferencia o interesse como mera preferência arbitrária de um interesse em respeito a normas, convenções e a acordos comuns para a condução da política internacional. Ele demonstra que a “razão de Estado” tradicional não seguia os interesses como preferências subjetivas, mas que esse quadro foi se alterando antes da Primeira Guerra Mundial: “the glorification of unbridled self-interest as the essence of politics remains one

¹⁵⁵ Idem, *Ibidem*, p. 12.

¹⁵⁶ WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. p. 395.

¹⁵⁷ Idem, *Ibidem*, p. 424.

¹⁵⁸ KRATOCHWIL, Friedrich. On the Notion of “Interest” in International Relations. *International Organization*, Vol. 36. No. 1, 1982. pp. 1-30 The MIT Press. Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2706500>.

of the sad achievements of period before World War I”.¹⁵⁹ A versão de interesse no sentido maquiavélico e bismarquiano de interpretar os interesses descritivamente, e não como o recomendado (“commendatory”), em que a política é reduzida à manipulação de forças irracionais, de acordo com Kratochwil, “is neither normatively nor historically the only possible, or even true, one”.¹⁶⁰ Por um significativo período essa noção estava mais condizente com “international society than to Hobbes’s state of nature”¹⁶¹ e “show that within the reason of state tradition, theorists and statesmen alike clearly distinguished interest from preference”.¹⁶² Desse modo, a noção de interesse nacional não era concebida como “made on essentially arbitrary grounds. The discourse on interests had a discernable logic and the arguments it sustained had to satisfy certain criteria (...)”.¹⁶³

7.1. Um solidarismo heterodoxo na integração internacional para um equilíbrio complexo.

Por solidarismo, entendo o mesmo sentido dado pela escola inglesa que prescrevia para as relações internacionais mais do que uma legalidade mínima, ou como descrevia um pluralismo mínimo de normas apenas de coexistência para uma ética sociedade internacional de convivência. A vertente solidarista argumenta que um peso tem que ser dado para a noção dos direitos humanos e para medidas que combatam as suas violações. Enquanto o solidarismo afirma um grau de comprometimento mútuo para a garantia dos direitos

¹⁵⁹ Idem, Ibidem, p. 22.

¹⁶⁰ Idem, Ibidem, p. 25.

¹⁶¹ Idem, Ibidem, p. 25.

¹⁶² Idem, Ibidem, p. 4.

¹⁶³ Idem, Ibidem, p. 25.

humanos, de justiça e de uma maior igualdade, a interpretação pluralista normativista “is oriented more or less exclusively towards a minimalist goal of ensuring an orderly coexistence among sovereign states”.¹⁶⁴ Em outras palavras, entre a visão de uma ordem internacional somente de coexistência, diferencia-se da defesa de uma ordem que poderia ser entendida como moralmente apropriada ou como justa para a humanidade. O solidarismo, nesse contexto, não pode ser entendido de forma reducionista, como uma “caridade”, mas é um laço muito mais profundo que envolve um sentido de responsabilidade, de moralidade e, principalmente, de sociedade ou comunidade, que traz, em sua essência, a correspondência de objetivos em comum, de interesses e valores compartilhados. Sendo assim:

But if the sovereign states system is to contribute to the goals of economic and social justice and of the efficient environmental control, in addition to the more basic goals of peace and security, Bull argued, the element of international society must be preserved and strengthened. For this purpose, he maintained, ‘a sense of common interests among the great powers, sufficient to enable them to collaborate in relation to goals of minimum world order’ would be essential. But he added: ‘a consensus, founded upon the great powers alone, that does not take into account the demands of those Asian, African and Latin American countries cannot be expected to endure’.¹⁶⁵

Um modelo de pluralismo normativo foi defendido por Robert Jackson em seu trabalho “*The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*”. Jackson propõe um pluralismo normativo que ele diferencia de um

¹⁶⁴ LINKLATER, Andrew. Op. cit. p. 66.

¹⁶⁵ Idem, Ibidem, pp. 69-70.

universalismo e de um relativismo. Por isso, Jackson concorda que, nas relações internacionais, existe um normativismo que foge do estrito autointeresse:

Those who cannot agree probably see moral claims in international as smoke screen on calculated narrow self-interest – again the ‘window-dressing’ critique. In previous chapters I have tried to show that argument is a shaky foundation for the empirical study of world politics. It overlooks the fact that in public life, including international relations, normative claims are subject to scrutiny. Much international discourse consequently involves strenuous efforts at justification and condemnation which, in turn, necessitate appealing to standards of conduct which most people recognize.(...) Second, the familiar realist distinction in international relations – between on the one hand an international anarchy restricted to instrumental relationships and on the other hand domestic civil societies on morality an law – is deeply misleading.¹⁶⁶

Jackson critica o universalismo de Francis Fukuyama que faz um prognóstico sobre o fim da história pelo triunfo da democracia liberal. Em meio a globalização econômica, a democracia liberal e a luta pelo reconhecimento humano pelas garantias dos direitos humanos “under the rule of law is the only political institution that can actualize on a world-wide basis that universal human desire to be recognized as worthy equal”.¹⁶⁷ Contra essa visão universalista surge o pessimismo sociológico de Samuel Huntington, para quem:

¹⁶⁶ JACKSON, Robert. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. New York: Oxford University Press, 2003. pp. 217-218.

¹⁶⁷ Idem, *Ibidem*, p. 392.

It is my hypothesis that fundamental source of conflict in this new world will not be primarily ideological or primarily economic. The great divisions among humankind and the dominating source of conflict will be cultural. Nations states will remain the most powerful actors in world affairs, but the principal conflicts of global politics will occur between nations and groups of different civilizations. The clash of civilization will dominate global politics. The fault lines between civilizations will be the battle lines of the future.¹⁶⁸

Jackson coloca-se contra as duas posições de um universalismo extremo ou de um pessimismo relativista. De acordo com ele, o universalismo acaba por privilegiar alguns grupos ou indivíduos e excluir outros. O argumento de Fukuyama, para Jackson, leva para a conclusão de que a intervenção armada contra não-democracias é uma necessária destinação da história humana.¹⁶⁹ O pessimismo de Huntington também é criticado por Jackson, na medida em que não consegue ver os pontos em comum que existem na sociedade internacional pluralista: regras internacionais, práticas e instituições. Tais práticas são consideradas em relação à jurisdição do Estado soberano e não para civilizações, e caso fossem aplicadas para civilizações, poderiam trazer danosas consequências para a ordem internacional. Reconhecer civilizações como Estados soberanos contraria a experiência internacional de três ou quatro séculos em que se fez esforços para neutralizar e domesticar normas civilizacionais na construção de normas aceitáveis para qualquer religião e cultura.¹⁷⁰

¹⁶⁸ HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations?* Foreign Affairs; Summer 1993; 72, 3. p. 22.

¹⁶⁹ JACKSON, Robert. *Op. cit.*, 2003, p. 395.

¹⁷⁰ *Idem*, *Ibidem*, p. 397.

Jackson advoga um pluralismo normativo, que deixa a cargo de qualquer nação escolher a sua forma de governo, e a luta pela democracia deve ser combatida dentro da própria fronteira estatal por seus cidadãos. Essa visão aceita a diversidade cultural em que diferentes grupos sobre díspares bandeiras ocupam distintos territórios: “People want to do their own thing in their own way in their place”.¹⁷¹ Contudo, o pluralismo normativo de Jackson rejeita o relativismo, por aceitar padrões de interações entre os povos, mas que é em uma medida mínima:

Pluralism recognizes that there is a variety of moral universes framed by different civilizations and cultures. The normative standards of one civilization cannot be used to judge those of another. Pluralism repudiates cultural imperialism. However, pluralism equally denies that there are no standards of conduct that civilized men and women around the world can have in common. Pluralism repudiates the alleged moral anarchy of a multicivilizational world. It affirms the possibility of mutual intelligibility, recognition, communication, and interaction between people of different civilizations.¹⁷²

Duas objeções podem ser formuladas para o pluralismo normativo e mínimo de Jackson. O primeiro é que o seu combate ao paternalismo na sociedade internacional torna inoperante a doutrina dos direitos humanos: “Pluralists reject the thesis that final responsibility for the domestic well-being of people in independent countries rests with anybody other same people”.¹⁷³ Ao concordar com Michael Walzer, Jackson rejeita as

¹⁷¹ Idem, *Ibidem*, p. 403.

¹⁷² Idem, *Ibidem*, p. 408.

¹⁷³ Idem, *Ibidem*, p. 415.

intervenções em razão de violações dos direitos humanos, em favor de uma ordem internacional mantida pelos grandes poderes.¹⁷⁴ Considera que entre os valores que competem, intervenções e ordem, a última deve ser preferida. Ele não consegue explicar como vítimas de abusos devem ser ajudadas mesmo com uma intervenção armada:

In my view, the stability of international society, especially the unity of great powers, is more important, indeed far more important, than minority rights and humanitarian protections in Yugoslavia or any other country – if we to choose between those two sets of values.¹⁷⁵

Thomas Pogge combateu argumentos semelhantes de Michael Walzer, sobre a “soberania indivisível”, ao mostrar que ela fundamenta-se em pressupostos morais e não em uma necessidade empírica. Pogge pleiteia que a soberania pode ser dispersa verticalmente. As pessoas poderiam ser leais a varias instâncias ao mesmo tempo, como vizinhança, cidade, região e mundo: “People should be politically at home in all of them, without converging on any one of them as the lodestar of their political identity”.¹⁷⁶ John Rawls também defendeu que os direitos humanos estabelecem limites para a soberania interna dos Estados, e não devem ser entendidos como valores liberais e ocidentais somente, até mesmo em sociedades bem-ordenadas e hierárquicas eles devem importar, onde “admittedly it ensures these rights to persons as members of estates and

¹⁷⁴ Idem, Ibidem, p. 291.

¹⁷⁵ Idem, Ibidem, p. 291.

¹⁷⁶ POGGE, Thomas. *Global Justice. Cosmopolitanism and Sovereignty*. Sta. Paul: Paragon, 2008. p. 366.

corporations and not as citizens”¹⁷⁷, mas que, “but that does not matter. The rights are guaranteed and the requirement that a system of law must be such as to impose moral rights and duties is met”.¹⁷⁸ Por conseguinte, os direitos humanos 1) são uma condição necessária para a legitimidade de um regime e de sua ordem legal; 2) eles são uma condição suficiente de que, se respeitados, excluem a necessidade de intervenção militar e sanções econômicas; 3) estabelecem um limite ao pluralismo dos Estados.¹⁷⁹

Contudo, Rawls define que eles sejam um padrão mínimo, ou seja: direito à vida e à segurança, propriedade pessoal, elementos das regras do direito, liberdade de consciência e associação, e liberdade de emigração.¹⁸⁰ Rawls rejeita o estabelecimento de um princípio de justiça distributiva em nível internacional. Para ele, as questões de justiça distributiva são preferencialmente internas do que externas, e originadas por governos corruptos e não por falta de recursos exclusivamente.¹⁸¹ Rawls defende um dever de assistência que torne uma sociedade bem ordenada possível, embora esse dever não tenha como objetivo uma justiça distributiva.¹⁸² O problema, acima de tudo, para Rawls é: “the public political culture and its roots in the background social structure”.¹⁸³

Uma segunda objeção refere-se a considerar a causa exclusivamente interna dos conflitos, dos desequilíbrios e das desigualdades internacionais. Contra esse argumento,

¹⁷⁷ RAWLS, John. *The Law of Peoples. The Oxford Ammestry Lectures. Global Justice.* Op. cit. p. 442.

¹⁷⁸ Idem, *Ibidem*, p. 442.

¹⁷⁹ Idem, *Ibidem*, p. 443.

¹⁸⁰ Idem, *Ibidem*, p. 441.

¹⁸¹ Idem, *Ibidem*, pp. 447-448.

¹⁸² Idem, *Ibidem*, p. 447.

¹⁸³ Idem, *Ibidem*, p. 448.

entendo como Pogge, quando formulou a sua crítica a John Rawls, que muitas das causas das desigualdades e injustiças são ocasionadas por estruturas internacionais injustas, que favorecem os desequilíbrios, as desigualdades e os conflitos. Pogge chamou o argumento de Rawls de “Thesis of the Purely Domestic Causation of Poverty”,¹⁸⁴ sendo assim, Pogge critica o argumento de que temos apenas um dever de assistência para os países pobres, na medida em que muito das condições atuais desses países são reflexo de um sistema internacional injusto e desigual. Pogge defende que a sociedade internacional tem o dever de não causar danos ou deveres negativos. Para Pogge, uma grande desigualdade internacional favorece a corrupção em países pobres e coloca em perigo a estabilidade da ordem doméstica¹⁸⁵, conforme argumenta:

To undermine those rationales and the moral conclusion they support, First-Worlders often downplay these interdependencies and think of real societies as ‘self-sufficient’ (IJ 4), ‘closed’, ‘isolated’ (IJ 8), and ‘self-contained’ (IJ 457). Like the closely related notion that the causes of Third World poverty are indigenous (cp. 479f above), this fiction is a severe distortion of the truth – most clearly in the especially relevant case of today’s most unfortunate societies, which are still reeling from the effects of slavery and colonial oppression and exploitation and also highly vulnerable to global market forces and destabilization from abroad.¹⁸⁶

¹⁸⁴ POGGE, Thomas. *Global Ethics*. “Assisting” the Global Poor. St. Paul, EUA: Paragon House, 2008. p. 532.

¹⁸⁵ POGGE, Thomas. *Global Justice*. An Egalitarian Law of Peoples. Op. cit. p. 461.

¹⁸⁶ Idem, *Ibidem*, p. 487.

Conforme essas duas objeções, defendo que um pluralismo mínimo é insuficiente para resolver o problema da cooperação internacional, assim como uma melhor estabilidade internacional. Da mesma forma, um universalismo mais ao extremo de um Estado Mundial, também não é possível dado à diversidade cultural e histórica entre os países. As questões estruturais e as características inerentes ao sistema estatal internacional tornam distante a busca por um Estado Mundial, que não é nem factível nem desejável em muitos aspectos.

A ideia de uma analogia do estado de natureza doméstico com um estado de natureza internacional é problemática. Como explica Hurd, quando os Estados possuem a presença de instituições legitimadas e a concordância com regras, tal condição torna-se uma “autoridade” e a descrição das relações internacionais como um estado de anarquia “is unsustainable, as is the traditional distinction between domestic and international systems on the basis of the absence of international ‘authority’”.¹⁸⁷ Isso não significa, porém, que o internacional possui características iguais ao nível local. Do mesmo modo, Habermas rechaça a proposta de um Estado Mundial, “esta analogía es engañosa”¹⁸⁸, com base na analogia doméstica, pois os cidadãos dos Estados já gozam de prerrogativas de direitos e liberdades, diferentemente dos indivíduos em estado de natureza:

Los incultos habitantes del rudo estado de naturaleza no tenían nada que perder salvo el miedo y el horror del choque de sus libertades naturales, es decir,

¹⁸⁷ HURD, Ian. Legitimacy and Authority in International Politics. MIT Press: International Organization. Vol. 53. Nº 2 (Spring 1999) pp. 381-82. Acessado em: www.jstor.org/stable/2601393 em 18/04/2012.

¹⁸⁸ HABERMAS, Jürgen. El Occidente escindido. Madrid: Editorial Trotta, 2009. p. 127.

inseguras. Por eso, el *curriculum* que deberían recorrer los Estados y sus ciudadanos al transitar del derecho internacional clásico a una situación cosmopolita no es en modo alguno *análogo*, sino *complementario* a ese *curriculum* que los ciudadanos de los Estados de derecho democráticos han cumplido retrospectivamente en el proceso de juridificación del poder estatal (...).¹⁸⁹

A diferença entre o nacional e o internacional opera-se na forma horizontal em que se estabelecem as relações dos atores coletivos. Mesmo que o direito internacional clássico “es ya una especie de Constitución”¹⁹⁰, o direito internacional segue uma direção invertida a genealogia do Estado constitucional. Existem associações não hierárquicas com diferenças entre as unidades. A Carta das Nações Unidas segue sendo uma comunidade de Estados soberanos e povos que se garantem mutuamente pela igualdade soberana e que declararam voluntariamente a proscricção das guerras de agressão, mesmo sem um poder supraestatal, possui um efeito mais forte que o direito consuetudinário e dos tratados internacionais. Como reforça Habermas, não existe uma analogia estrutural que permita uma república mundial, pois os Estados constitucionais têm a autonomia para determinar as suas competências, além de serem atores coletivos que possuem obrigações diferenciadas dos indivíduos que instituíram os Estados constitucionais.¹⁹¹ Mas, talvez, mais importante que isso, uma República Mundial não possui a coesão que se dá internamente em formas de vida constituídas, historicamente, dentro de um território determinado, com cultura e tradições próprias, apesar de ser muito mais do que um sistema anárquico.

¹⁸⁹ Idem, *Ibidem*, p. 127.

¹⁹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 130.

¹⁹¹ Idem, *Ibidem*, pp. 130-131.

Deveria-se pensar, sobretudo, como Amartya Sen, segundo o qual “global identity can begin to receive its due without eliminating our others loyalties”.¹⁹² As identidades globais podem ser construídas sem a desconsideração por identidades locais.

Da mesma forma, Kant temia por uma república mundial, que poderia promover um despotismo sem alma: “lo que inquieta a Kant es la alternativa entre el dominio mundial de un único gobierno monopolizador de la violencia y el sistema existente de varios gobiernos soberanos. Con la concepción sustitutoria de una ‘asociación de naciones’ busca una salida a esa alternativa”.¹⁹³

Por isso, penso que, entre um pluralismo mínimo e um universalismo até o extremo do Estado Mundial, é possível haver uma cooperação que possibilite uma melhor estabilidade internacional com mais equidade entre os países, através de um integracionismo forte. É a tentativa de garantir um maior desenvolvimento humano e assegurar os direitos humanos, ao mesmo tempo, que defende a promoção da autonomia dos Estados para atingir os seus resultados. Um integracionismo forte propicia também aquilo que chamo de solidarismo heterodoxo, ou seja, uma alternativa a um minimalismo subsistencialista de muitas propostas para a justiça distributiva internacional. O solidarismo que visa a possibilitar a autossustentabilidade deve conciliar uma elevação da renda dos indivíduos acima dos níveis de subsistência com os meios de um avanço qualitativo no desenvolvimento dos países com baixa intensidade na acumulação. A isso deve ser somada uma diminuição da concentração de renda das camadas da população fundamentalmente dependentes do consumo de produtos importados, que emperram o desenvolvimento interno

¹⁹² SEN, Amartya. *Identity & Violence. The Illusion of Destiny*. London: Penguin Books, 2006. p. 185.

¹⁹³ HABERMAS, Jürgen. *El Occidente escindido*. Op. cit. p. 126.

qualitativo que torna possível a elevação do capital humano, físico e natural. Também, nesse sentido, deve-se ter cuidado com o financiamento com poupança externa, que eleva o consumo e o endividamento ao remeter fortes lucros ao exterior sem viabilizar o crescimento econômico sustentável. Um solidarismo viável deveria proporcionar as condições locais para um desenvolvimento sustentado, e não a manutenção das condições que geram dependência. Como explica Bresser-Pereira:

Não é 'natural' que o capital seja transferido para os países em desenvolvimento e também não é verdade que a fragilidade financeira seja inevitável em países que 'necessitam' de capital estrangeiro. Os países em desenvolvimento que conseguem alcançar os desenvolvidos são precisamente aqueles que não cometem esses erros, aqueles que não aceitam a dependência econômica como inevitável.¹⁹⁴

A defesa, aqui, por tal solidarismo dá-se na medida em que penso ser mais factível para as estruturas internacionais e institucionais vigentes do que os outros solidarismos, como o *Global Resources Dividend* (GRD)¹⁹⁵ de Pogge, que é uma taxação de recursos naturais extraídos em todos os países para gerar recursos para saúde, educação e combate à miséria em países subdesenvolvidos. O solidarismo heterodoxo baseia-se em parcerias diferenciadas, que objetivam facilitar as trocas ou promover o desenvolvimento, mediante acordos de integração entre países, dentro de integrações regionais e inter-regionais para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Nesse sentido, o solidarismo mediante um processo integrativo não é um paternalismo, pois visa a assegurar a própria autonomia

¹⁹⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 174.

¹⁹⁵ POGGE, Thomas. *Op. cit.* p. 466.

dos Estados mediante o acordo diferenciado entre as partes. A ideia é permitir que os Estados pudessem ser autônomos e autossustentáveis, sem a necessidade de controle de soberanias ou de administrações. Por um lado, o integracionismo que defendo, visa a alcançar identidades globais como os direitos humanos e acordos ambientais, e, por outro, entende que a autonomia dos Estados deve ser promovida com desenvolvimento humano e social. As instituições globais perante um integracionismo forte devem garantir um desenvolvimento nos Estados para a uma maior equidade, eficiência e estabilidade internacional.

Uma cooperação internacional, que se proponha buscar níveis de estabilidade econômica e política, precisa preocupar-se com o tipo de equilíbrio a ser alcançado entre os países. Se, por um lado, o equilíbrio não é uma igualdade pura de todos os fatores, algumas condições parecem ser necessárias para que surjam as condições do desenvolvimento sustentado para uma sociedade prosperar. Tais condições devem ser construídas ou facilitadas em um processo de integração. Assim, se um equilíbrio simples, ou seja, um equilíbrio de todos os fatores não é possível de ser conquistado, defendo a ideia de que uma cooperação internacional deveria procurar realizar ao menos um equilíbrio complexo, a saber, que desenvolva os fatores que possibilitam construir uma tendência de diminuição do *gap* entre a qualidade do desenvolvimento dos países somado com um aumento progressivo no retorno do comércio internacional para sustentar o desenvolvimento. Não é a quantidade, nem a diferença da quantidade da diversificação que importa, fundamentalmente, para um equilíbrio complexo. Assim posto, um equilíbrio complexo é atingido quando existe a tendência da diminuição da qualidade do desenvolvimento entre os países e regiões com uma intensificação do retorno do comércio internacional. A diferença entre os países, na quantidade e na quantidade da diversificação na intensidade da acumulação, só poderá ser

mantida com uma diminuição da diferença na qualidade do desenvolvimento. Alguns fatores deveriam ser considerados nesse encurtamento da distância, como aumento da escolaridade e investimento em capital humano, elevação da renda e da sua distribuição, uso equilibrado dos produtos naturais e desenvolvimento técnico.

A questão de um equilíbrio complexo entre as nações é fundamental dado que o desenvolvimento desigual entre os países traz uma série de problemas para os países inferiorizados. A diferença de desenvolvimento pode gerar um desequilíbrio na maneira como as negociações são estabelecidas no plano internacional. Da mesma forma, a importância de um país é medida pelo seu poder econômico e suas estruturas sociais, e seu grau de influência fica comprometido quando tem pouco a oferecer. As negociações entre os países seriam facilitadas se os padrões de vida estivessem em níveis similares e com as fatias dos ganhos melhores distribuídas. Da mesma forma, o equilíbrio na qualidade do desenvolvimento é condição indispensável para a sustentabilidade do desenvolvimento em tempos de globalização.

O equilíbrio na qualidade do desenvolvimento também tem reflexo direto nas instituições sociais de uma sociedade. Um melhor equilíbrio na qualidade do desenvolvimento é condição indispensável para o desenvolvimento de regimes democráticos e do estado de direito. Celso Furtado, por exemplo, já desconfiava do elo intrínseco entre subdesenvolvimento e autoritarismo. A pressão da população em níveis às vezes até abaixo da subsistência, é fator de instabilidade social. Mas um desenvolvimento qualitativo não pode ser minimalista nos níveis de subsistência, na medida em que não conseguirá gerar a propulsão para um país sustentar-se em patamares aceitáveis de intensificação da acumulação. Um equilíbrio no desenvolvimento qualitativo, portanto, exige mais do que os níveis de subsistência.

De fato, se a democracia demonstra inclinação a trazer paz para as negociações internacionais, na medida em que dificilmente travam batalhas entre si, contudo, elas são difíceis de manter quando não existem os fatores qualitativos do desenvolvimento, assim como os mercados globais desregulados afetam o grau de autonomia dos Estados para a condução de políticas econômicas. Por isso, essas interferências precisam ser ajustadas para um sentido positivo. Desse modo, a legitimidade, a democracia e um equilíbrio no desenvolvimento qualitativo afetam a cooperação internacional e são determinantes para a possibilidade dos acordos, conforme esclarece Mohan Rao:

A estabilidade, a segurança, a democracia e a paz de alcance mundiais não podem ser fundadas em um sistema de regras que deixa muito do que tem valor para as pessoas de carne e osso e as comunidades entregue aos caprichos do mercado. (...) Mas também o tempo já se foi em que a desigualdade podia ser tratada exclusivamente como um assunto nacional.¹⁹⁶

A preocupação com a questão da qualidade do desenvolvimento precisa ser considerada na medida em que o remédio para o desemprego não pode ser suprido somente a partir do prisma da produção de bens e serviços, como explica Galbraith, “dar prioridade à educação, à redução dos miseráveis, à melhora da saúde, ao desenvolvimento regional”¹⁹⁷ deve-se ao fato de que podem estar associadas ao desemprego e ao atraso no crescimento econômico:

¹⁹⁶ RAO, Mohan J. A Equidade em uma Estrutura de Bens Públicos Globais. In: Bens Públicos Globais. Cooperação Internacional no século XXI. Editado por Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 126.

¹⁹⁷ GALBRAITH, John Kenneth. Galbraith Essencial. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 112.

(...) se atenção apropriada não for concedida às necessidades públicas, o desempenho técnico do setor privado sofrerá. Uma grande parte de seu conhecimento e tecnologia é suprida pelo setor público. A indústria moderna, em particular, chegou a requerer seu próprio tipo de homem.¹⁹⁸

Assim sendo, percebe-se que para sair do ciclo vicioso em que o baixo crescimento contribui para a permanência da pobreza, e a pobreza e a desigualdade elevada que mantêm o baixo crescimento, políticas de desenvolvimento e políticas sociais devem estar associadas. Por esse motivo, é necessária a melhora da qualidade da instrução e da redução da desigualdade com elevação da renda, para que as pessoas pobres “adquiram os ativos e tenham real acesso às oportunidades econômicas que lhes permitiriam elevar sua própria produtividade e progredir por seu próprio esforço”.¹⁹⁹ A melhora da produtividade das pessoas em países em desenvolvimento requer, além do aumento dos ativos das pessoas pobres, um incremento da produtividade e do retorno sobre esses ativos, o que evidencia a premência pela elevação do capital humano e técnico desses países. A inadequação para o atingimento de resultados satisfatórios no desenvolvimento de recursos humanos e métodos inovadores técnicos e científicos é uma barreira para o crescimento econômico. Um desenvolvimento sustentado no mundo globalizado carecerá desses aportes, como explica Wolff e Castro:

¹⁹⁸ Idem, *Ibidem*, p. 113.

¹⁹⁹ BIRDSALL, Nancy; SZÉKELY, Miguel. Esforço próprio em vez de “paliativos”: pobreza, equidade e política social. In: *Depois do Consenso de Washington*. Organizadores: Pedro-Pablo Kuczynski, John Williamson. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004. p. 58.

Essas mudanças na economia mundial requerem um número cada vez maior de trabalhadores com habilidades de nível mais alto que precisam atualizar seus conhecimentos e habilidades regularmente. (...) Em muitos outros lugares pelo mundo, tanto como na América Latina, o elevado valor do conhecimento está resultando em declínio nos salários dos trabalhadores não qualificados ou semiquilificados comparados aos dos qualificados. Essas mudanças no valor relativo de trabalhadores qualificados aumentam o potencial para divergências na distribuição da renda interna dos países. A modernização política e econômica como também as rápidas mudanças na sociedade também levam a outro conjunto de metas que podem ser alimentadas pela educação: o desenvolvimento de uma cultura cívica que destaque a tolerância, a cooperação e um sentido mais amplo de comunidade nacional.²⁰⁰

Com isso, até mesmo os acordos sobre o meio ambiente tornam-se mais complicados, quando um equilíbrio no desenvolvimento qualitativo não é atingido. Países que ainda não atingiram o estágio de um desenvolvimento qualitativo, além de serem substancialmente dependentes do capital natural, terão dificuldades de acordar por cotas da poluição mundial. Enquanto não desenvolverem seu potencial humano e técnico, eles não conseguirão usar, de uma forma mais eficiente e consciente, seus próprios recursos naturais. Os impasses do desenvolvimento refletem, também, dessa forma, no bem estar das futuras gerações em nível global. Por isso, uma cooperação internacional precisa considerar que as assimetrias acentuadas nos níveis de desenvolvimento

²⁰⁰ WOLFF, Laurence; CASTRO, Claudio de Moura. Educação e Treinamento: a tarefa à frente. In: Depois do Consenso de Washington. Organizadores: Pedro-Pablo Kuczynski, John Williamson. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004. p. 157.

são impeditivas para uma eficiente, estável e efetiva integração internacional. Algo que a corrente neoliberal da cooperação e a ortodoxia neoclássica precisam rever, pois não reconhecem os efeitos adversos das desigualdades para a cooperação internacional.

Uma maior legitimidade internacional não pode ser garantida sem um processo mais equilibrado no desenvolvimento. Mesmo que não seja uma característica exclusiva para a cooperação internacional, o processo de negociações internacionais não encontrará uma participação efetiva de países e sociedades insatisfeitas com retornos e condições que permitem uma situação de dependência e estagnação, com níveis de vida aquém do desejado. Não é um modelo de legitimidade que visa ao equilíbrio do desenvolvimento qualitativo que a teoria da cooperação baseada na microeconomia neoclássica propõe:

O modelo oficial corrente de interesse próprio e de jogadores racionais, contudo, destina-se a topar com dificuldades. (...) Ademais, em um modelo fechado de interesse próprio, como o oferecido pela economia política neoclássica, todas as políticas públicas serão tomadas por grupos perseguidores de interesses próprios. Numa tal visão de isolados agentes, grupos e Estados, as exortações normativas não encontram lugar e a política parece adentrar num beco sem saída determinista.²⁰¹

Existem teorias rivais que explicam como o mercado deveria trabalhar e, nesse sentido, diferentes modelos de cooperação, diferentes modos de considerar o que é uma “falha do mercado”, como explica Chang baseado em Albert Hirschman, que se, para alguns, a desigualdade é uma falha inaceitável, “in neoclassical economics, this is not a market

²⁰¹ RAO, Mohan J. A Equidade em uma Estrutura de Bens Públicos Globais. Op. cit. p. 117.

‘failure’, because the ‘ideal’ neoclassical economics is not assumed to generate equitable income distribution in the first place”.²⁰² Isso significa fundamentalmente que para os neoclássicos a distribuição não é algo que deveria se esperar do mercado. Da mesma forma, a eficiência é considerada de um certo modo: “allocative efficiency is the most important sort of efficiency and that free markets, minimal commitments and maximal flexibility is a better recipe for national competitiveness than maintaining a system of mutual trust and co-operation”.²⁰³

Existem também diferenças nos modelos para o desenvolvimento. Para “a teoria econômica neoclássica das vantagens comparativas, um país não precisava se industrializar para se desenvolver”.²⁰⁴ Outra importante diferença é o papel que o Estado deve desempenhar na economia. Enquanto que o modelo neoclássico visa a diminuir o papel do Estado, em um modelo como o novo-desenvolvimentismo (o antigo defende certa complacência com os déficits públicos e a inflação, papel central do Estado no investimento em empresas e em poupança forçada, a industrialização baseia-se na substituição das importações²⁰⁵) proposto por Bresser-Pereira, por exemplo, o Estado possui papel fundamental na política a ser implantada para o crescimento econômico, além de uma administração e controle na economia financeira. O Estado para um novo-

²⁰² CHANG, Ha-Joon. As institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: *Institutions and role of the State*. Editado por: Leonardo Burlamaqui, Ana Célia Castro and Ha-Joon Chang. Massachusetts, 2000. p. 12.

²⁰³ DORE, Ronald. National diversity and global capitalism. In: *Op. cit. Institutions and the Role of the State*. p. 140.

²⁰⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Celso Furtado e a Teoria Econômica. In: FURTADO, Celso. *Economia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. p. 233.

²⁰⁵ Idem, *Ibidem*, p. 91.

desenvolvimentismo não precisa ser protecionista, nem é contra o livre-mercado ou a globalização. No entanto, não pode ter um desempenho fraco. As instituições são importantes e “reformá-las é uma tarefa constante, na medida em que, nas sociedades complexas e dinâmicas em que vivemos, as atividades econômicas precisam constantemente sofrer nova regulação”.²⁰⁶

As políticas indústrias também são importantes para o desenvolvimento voltados para a exportação (modelo não fica limitado ao espaço interno, e o desempenho das indústrias é mais fácil de medir do que no sistema de substituição de importação), embora a quantidade dessas políticas precisa ser medida para um resultado eficaz. A falta de um modelo de desenvolvimento, ou melhor, que deixa para o mercado determinar qual caminho a seguir, proporcionou lições e atrasos para os países latino-americanos, enquanto os asiáticos seguiram outra rota. A ortodoxia convencional “é a ideologia do Estado mínimo, dos mercados autorregulados (...) deixando a coordenação econômica, os investimentos em infraestrutura e até mesmo os serviços sociais, como assistência a saúde e educação, para os mecanismos do mercado”.²⁰⁷ Para tornar as empresas competitivas no mercado internacional, usa-se o artifício da mão de obra barata e com poucas garantias sociais.

Contrário a esse modelo, Minsky já destacava que o “capitalismo seja inerentemente falho por causar desigualdades, ineficiência e instabilidade nos ajuda muito a estabelecer um cenário ideológico político”,²⁰⁸ por isso, argumenta que “a regulamentação e a intervenção governamentais nos mercados são processos válidos quando fazem com que estes se comportem como se fossem

²⁰⁶ Idem, *Ibidem*, p. 97.

²⁰⁷ Idem, *Ibidem*, p. 96.

²⁰⁸ MINSKY, Hyman P. *Estabilizando uma Economia Instável*. São Paulo: Novo Século, 2010. p. 395.

competitivos”.²⁰⁹ Desse modo, “uma política industrial que funciona no sentido de promover uma indústria competitiva, facilitando o financiamento, auxiliando e encorajando o desenvolvimento da força de trabalho que é treinada e produtiva, é altamente desejável”,²¹⁰ de modo que “uma vez que o problema técnico de se eliminar o ‘terror do desemprego’ seja resolvido, o melhor programa econômico será aquele que minimize as desigualdades”.²¹¹

Por isso, um equilíbrio complexo entre as nações precisa ser estabelecido, que possa promover a tendência para a diminuição da diferença na qualidade de desenvolvimento, para que as economias internas consigam enfrentar o problema da desigualdade e do desemprego. A qualidade do desenvolvimento é parte fundamental para que essas mudanças se processem em níveis sustentáveis. É também a condição para que os países pobres e emergentes aproveitem o processo da globalização com as suas oportunidades e consigam atingir os patamares para um desenvolvimento para além da dependência econômica.

7.2. Razões para um integracionismo solidarista.

O integracionismo tem mostrado, principalmente depois do período da Guerra Fria, que é possível promover uma melhor ordem internacional, tanto econômica como política, e pode ter efeitos promissores para o estabelecimento de regimes democráticos e os direitos humanos. De caráter internacional e regional, com os aspectos geográficos, econômicos e culturais, o integracionismo toma forma em um sistema que é designado por normas, valores e práticas, que se compartilham com outras regiões e em instituições internacionais, como a

²⁰⁹ Idem, *Ibidem*, p. 437.

²¹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 437.

²¹¹ Idem, *Ibidem*, pp. 395-396.

ONU, que também encoraja as organizações regionais.²¹² Nesse sentido, a proposta do presente trabalho não se prende a regionalismos em particular, mas a um integracionismo global, e inter-regional, mas que também utiliza os aspectos de integrações regionais. O objetivo é que um integracionismo solidarista possa ser uma diretriz para as instituições internacionais e regionais. O argumento que defendo é que o solidarismo só é sustentável dentro de um processo de integração com as seguintes características: controle da instabilidade econômica e da competição e promoção da autonomia mediante o equilíbrio na qualidade do desenvolvimento. Por isso, a necessidade de processos integrativos com parcerias diferenciadas que consigam conter ondas de desequilíbrios. Sem isso, a competição desenfreada e a instabilidade impossibilitam um solidarismo eficiente e eficaz. O solidarismo deve estar acoplado a um processo de integração dentro e em conjunto com as características citadas. Sozinho, um solidarismo é falho e ineficiente, incapaz de gerar processos autossustentáveis. Uma moralidade de não cometer injustiças e taxaço sobre recursos naturais é insuficiente quando operada em si, fora de um processo integrativo mais amplo que responda para contrabalançar as incertezas do cenário internacional. Com isso, procuro mostrar que: 1) Mesmo que não se considere um princípio da justiça internacional, como argumenta Rawls contra Pogge, a equidade é condição indispensável para uma maior legitimidade internacional; 2) O solidarismo sustentável deve estar dentro de um processo de integração que resolva outras características importantes; 3) Um solidarismo heterodoxo é preferível dentro de uma integração forte e mais factível, sem a necessidade de sobretaxar recursos naturais. Desse modo, um integracionismo solidarista visa a resolver os desequilíbrios

²¹²FARELL, Mary. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press, 2005. p. 21.

internacionais de uma forma mais sustentável, na medida em que procura promover a autonomia dos Estados. Assim, é uma alternativa tanto a proposta de Rawls, que não considera os efeitos da ordem internacional na ordem local e não pondera o peso das desigualdades internacionais para o desenvolvimento sustentado e para as instabilidades, como a de Pogge, embora adequado em sua defesa por reformas institucionais e nas assunções sobre as injustiças internacionais, mas que possui problemas práticos e de sustentabilidade em suas propostas de soluções para a desigualdade internacional.

7.3. Desenvolvimento sustentado para além do minimalismo subsistencialista.

Para Rawls, o princípio de justiça distributiva deve ser somente factível no plano interno, mas não no internacional:

Although I think the difference principle is reasonable for domestic justice in a democratic society, it is not feasible as a way to deal with the general problem of unfavorable conditions among societies. For one thing, it belongs to the ideal theory for a democratic society and is not framed for our present case.²¹³

De acordo com Rawls, a diferença entre as sociedades determina que nenhum princípio razoável de justiça distributiva possa ser adotado: “the hierarchical societies reject all liberal principles of domestic justice”.²¹⁴ Mas um dever de assistência é condição para possibilitar que outras sociedades possam ser bem ordenadas. Para Rawls, o

²¹³ RAWLS, John. The Law of Peoples. Global Justice. Op. cit. p. 446.

²¹⁴ Idem, Ibidem, p. 447.

problema fundamental das sociedades em condições não favoráveis não é a falta de recursos: “rather, the problem is commonly the nature of the public political culture and the religious and philosophical traditions that underlie its institutions”.²¹⁵ O problema de elites corruptas e governos opressivos são as condições principais da injustiça na ordem internacional na visão de Rawls. Para ele, se tais sociedades fossem bem ordenadas, não faltariam as condições ou os recursos para a sua prosperidade.²¹⁶ Um princípio distributivo deveria ser rejeitado de acordo com Rawls, pois poderia ser injusto com países que resolveram, em um estágio de igualdade anterior, gastar o seu tempo e os recursos para a industrialização, enquanto outros não fizeram o mesmo, da mesma forma, que uns controlam a natalidade enquanto outros não, uns economizam, enquanto outros países não fazem o mesmo.²¹⁷

Thomas Pogge rejeita o argumento de Rawls. Para Pogge, muito da desigualdade internacional deriva de instituições injustas endossadas pelos países mais ricos, e de ações passadas que devem ser compensadas e reparadas. Pogge afirma:

WPHR (World Poverty and Human Right), by contrast, sees most severe poverty as traceable to unjust supranational institutional arrangements that cause severe poverty either directly or indirectly by helping to support and perpetuate oppression, corruption, and violent conflict in poor countries. Speaking from the standpoint of my minimal conception of justice, I do not dispute Rawls’s

²¹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 448.

²¹⁶ Idem, *Ibidem*, p. 448.

²¹⁷ MERLE, Jean-Christophe. Can Global Distributive Justice be Minimalist and Consensual? – Reflections on Thomas Pogge’s Global Tax on Natural Resources. In: POGGE, Thomas and FOLLESDAL, Andreas. *Real World Justice*. Netherlands: Springer, 2005. p. 352.

(poorly defended) rejection of any egalitarian principle of global distributive justice, but I do dispute his empirical explanation of severe poverty and his view that a mere duty of assistance, without reforms of the global institutional order, provides a sufficient response to world poverty. These two flaws render Rawls's international theory unpromising as a basis for addressing questions of basic justice and institutional reform.²¹⁸

Pogge, nesse sentido, argumenta que não está defendendo uma redistribuição dos recursos, mas uma concepção procedimental de justiça, através da elaboração de regras justas nas instituições internacionais, por meio de deveres negativos: “affluent persons must compensate for their share of the harm they together produce”.²¹⁹ Desse modo, Pogge estabelece que 1) dever de não cometer danos e 2) contra um global institucional igualitarismo, uma ordem internacional é injusta se produz um substancial e razoavelmente evitável déficit aos direitos humanos. Nisso consiste o seu padrão mínimo de justiça internacional.²²⁰ A sua defesa por deveres negativos e não por deveres positivos (dever de executar determinada ação) dá-se porque os deveres positivos não possuem o apelo suficiente para os países mais afluentes mudarem de posição: “thus, to justify any further resistance, they need to argue against those *specific* negative duties, and can't get away with simply refusing to countenance any enforceable positive duties”.²²¹ Apesar de serem importantes, os deveres positivos não conseguem ter o apelo de convencimento de fazer com que povos afluentes

²¹⁸ POGGE, Thomas. Responses to the Critics. In: Thomas Pogge and his Critics. Malden, MA, USA: Polity Press, 2010. p. 220

²¹⁹ Idem, Ibidem, p. 207.

²²⁰ Idem, Ibidem, p. 195.

²²¹ Idem, Ibidem, p. 195.

façam mais do que estão fazendo para não serem considerados violadores dos direitos humanos.²²² Deveres negativos, segundo Pogge, estabelecem limites claros para quem os viola, enquanto o mesmo não ocorre com os deveres positivos.

Ao responder a crítica de Robert Nozick que considera apenas a justiça corretiva em certos casos, Pogge assevera que Nozick suporta as instituições como algo natural, mas, para Pogge, “the selected economic ground rules, whatever their content, do not redistribute, but rather govern how economic benefits and burdens get distributed in the first place”.²²³ Assim, de acordo com Pogge, não existe uma distribuição natural, para através da qual um princípio da justiça poderia fazer uma redistribuição, que demandaria que um princípio tomasse de alguns para dar a outros. Para Pogge, o seu modo de ver a justiça internacional é por arranjos distributivos e não redistributivos, ou seja, o modo como as instituições são construídas e não dadas pela natureza.

Mas Pogge termina por demandar mais do que um princípio de distribuição e arranjos institucionais. Jean-Christophe Merle concebe uma incompatibilidade no argumento de Pogge, o qual se compromete com uma justiça corretiva, mas o seu princípio operativo é redistributivo. Em outras palavras, Pogge vai além de corrigir certas injustiças e estabelece um “general encroachment upon the existing structure of property rights”.²²⁴

Pogge abandonou por razões pragmáticas o princípio da diferença.²²⁵ Mas o GRD, “Global Resources Dividend”, no mesmo sentido, parece encaixar-se como um

²²² Idem, *ibidem*, p. 206.

²²³ POGGE, Thomas. *An Egalitarian Law of Peoples*. Op. cit. p. 478.

²²⁴ MERLE, Jean-Christophe. *Can Global Distributive Justice be Minimalist and Consensual?* Op. cit. p. 346.

²²⁵ Idem, *Ibidem*, p. 343.

princípio redistributivo, além de possuir certos problemas pragmáticos. Para Merle, o GRD funciona como um princípio da diferença até uma aproximação de uma redistribuição. A taxação sobre os recursos naturais serve, portanto, para o presente e o futuro dos pobres em nível global: “The basic idea is that, while each people owns and fully controls all resources within its national territory, it must pay a dividend on any resources it chooses to extract.”²²⁶

Mas o GRD além de ser mais do que uma justiça corretiva, possui problemas práticos: a corrupção não apenas internacional, mas local para lidar com esses recursos, a ingerência ou a intervenção em assuntos domésticos, como ter controle total sobre os recursos extraídos na falta de um governo mundial, e o dilema de não usar os próprios recursos para receber mais do GRD. A corrupção local pode impedir que o GRD consiga gerar resultados. As elites corruptas poderiam utilizar o GRD em combate à pobreza, ao mesmo tempo em que os recursos próprios dos países poderiam ser gastos em assuntos particulares das elites privilegiadas.²²⁷ De fato, o próprio Pogge estava consciente disso e, nesse sentido, agências internacionais poderiam comprometer-se com a sua utilização. Assim, outros canais de administração deveriam encarregar-se de promover que esses recursos rendessem resultados satisfatórios. Nesse aspecto, ressalta-se o problema da ingerência em assuntos internos de outros países. O quanto um país soberano estaria disposto a colaborar, ou ser administrado por agências internacionais, ou aceitar as regras de “an international group of economists and international lawyers”?²²⁸ As intervenções em assuntos internos podem gerar um sentimento de um

²²⁶ POGGE, Thomas. *An Egalitarian Law of Peoples*. Op. cit. p. 467.

²²⁷ Idem, *Ibidem*, p. 469.

²²⁸ Idem, *Ibidem*, p. 469.

retorno ao colonialismo ou imperialismo por outras vias.²²⁹ O GRD também poderia funcionar em benefício da população local e para o cumprimento dos direitos humanos, mas uma atenção tem que ser dada para esse problema de ingerência. Parece improvável, todavia, que o GRD em si pode ser suficiente para diminuir uma desigualdade e melhorar os níveis de subdesenvolvimento, quando outros fatores domésticos e internacionais estão presentes.

Da mesma forma, os aspectos de administração desses recursos, bem como a sua captação devem ser mais bem compreendidos. Um dos motivos porque Rawls nem mesmo quis discutir o GRD mais detalhadamente diz respeito à falta de um governo mundial²³⁰ e de problemas administrativos:

Quão grande é a diferença entre o dever de assistência e esse princípio igualitário? Certamente, há um ponto em que as necessidades básicas de um povo (estimadas em bens primários) são satisfeitas e ele pode caminhar com os próprios pés. Pode haver discordância quanto a esse momento, mas que ele exista é crucial para o Direito dos Povos e o seu dever de assistência. Dependendo de como os respectivos alvos e pontos de interrupção forem definidos, os princípios poderão ser os mesmos, com questões práticas de tributação e administração, para distingui-los.²³¹

Essas diferenças fazem com que, de acordo com Merle, “two conflicting conceptions are based upon

²²⁹ MERLE, Jean-Christophe. Can Global Distributive Justice be Minimalist and Consensual? Op. cit. p. 351.

²³⁰ POGGE, Thomas. An Egalitarian Law of Peoples. Op. cit. p. 466

²³¹ RAWLS, John. O Direito dos Povos. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p.156.

fundamentally incompatible principles of justice”.²³² Rawls quer um padrão mínimo de ajuda, até que as sociedades tenham alcançado as instituições liberais básicas e possam caminhar com os próprios pés, enquanto que Pogge vai além de uma justiça corretiva. Rawls quer muito menos do que um cosmopolitismo: “O Direito dos Povos supõe que cada sociedade tem na sua população um cabedal suficiente de capacidades humanas, dispondo de recursos humanos potenciais para concretizar instituições justas”.²³³

O GRD traz o dilema de que Estados poderiam preferir não se desenvolver e não usar seus recursos naturais, e, por isso, preferir esperar pelos recursos advindos de outros Estados.²³⁴ Nesse sentido, limites claros deveriam ser estabelecidos para que Estados utilizassem, pelo menos, um mínimo de seus recursos, além de promover o desenvolvimento, para possibilitar que os recursos sobrassem para Estados despossuídos. Sem esse mínimo, não proposto por Pogge, os Estados poderiam exportar os custos de suas decisões de não se industrializar ou desenvolver. Mas, para estabelecer esses mínimos, um passo tem que ser dado na direção de uma ingerência interna e na administração dos assuntos econômicos e políticos dos países soberanos.

No entanto, se um princípio da justiça internacional não tem um consenso e um convencimento esperado, parece pouco provável que o dever de assistência de Rawls possa proporcionar as condições para uma estabilidade e uma legitimidade internacional. Um desenvolvimento muito desigual em uma sociedade internacional interdependente e globalizada poderá gerar e manter as condições para as sociedades bem ordenadas pelas razões certas? Em uma

²³² MERLE, Jean-Christophe. Op. cit. p. 358.

²³³ RAWLS, John. O Direito dos Povos. p. 156.

²³⁴ MERLE, Jean-Christophe. Op. cit. 356.

sociedade internacional, em que as fronteiras são porosas ao comércio e aos fluxos globais, um desenvolvimento precisa ser atingido para proporcionar uma sociedade liberal e ordenada, não apenas em sentido formal, mas substancialmente. Nesse sentido, se um princípio da justiça internacional não possui convencimento, uma equidade internacional em relação a um desenvolvimento econômico precisa ser conquistada. Uma ordem internacional não pode ser mantida de forma estável, em que desigualdades muito consideráveis entre os países e entre regiões em interdependência crescente impedem que muitos deles consigam prosperar e desenvolver-se. Essas desigualdades consideráveis reduzem as chances de uns enquanto aumentam as de outros, o que desfavorece muitos países em manter uma sociedade bem ordenada. Então, diferente do argumento de Rawls que estabeleceu que os “Direitos dos Povos” não possuem relação alguma com justiça distributiva tanto internamente quanto em nível internacional, um desenvolvimento equitativo precisa ser conquistado, pelo menos, em seus aspectos qualitativos. Um desenvolvimento muito desigual proporciona um ciclo de instabilidade e de mais desigualdades, de modo que medidas são necessárias contra esses desequilíbrios:

Unequal distribution of wealth among countries leads to unequal distribution of power. The injustice is that the unequal distribution of resources among countries puts some countries in control of the manner in which the distributive regulations for goods and services at the level of international trade are administered. A principle of assistance is a necessary, but not a sufficient condition for realization of global justice.²³⁵

²³⁵ ZANETTI, Véronique. Egalitarian Global Distributive Justice or Minimal Standard? POGGE's Position. In: Real World Justice. Op. cit. p. 207.

Uma sociedade contemporânea parece ser difícil de ser construída e mantida sem um desenvolvimento econômico sustentado. O comércio e o desenvolvimento interno cada vez mais dependem de um comércio internacional. Desse modo, o *desenvolvimento interno* precisa encontrar *medidas internacionais* que lhe favoreçam. Sendo assim, um desenvolvimento econômico parece necessitar de um nível de equidade nas relações internacionais:

A globalização e a liberalização, desse modo, levaram a crescentes disparidades industriais e tecnológicas que refletem diferenças na competitividade industrial. A racionalização industrial no nível global – com globalização e liberalização crescentes – tende a levar a uma concentração em um pequeno número de grandes locais de produção, principalmente para os bem-sucedidos que chegaram primeiro e possuem fortes capacidades tecnológicas, e em aglomerados industriais. Não se pode esperar que as forças do mercado, reforçadas pela liberalização econômica, venham a conter - e muito menos a reverter – essas diferenças de competitividade internacional.²³⁶

Como um processo de desigualdades muito acentuada em nível internacional conseguirá reverter o papel de dependência de sociedades em desenvolvimento ou povos ainda mais despossuídos? É possível conquistar uma autonomia internacional ao mesmo tempo em que se desconsideram os desequilíbrios sistêmicos e de desenvolvimento entre as regiões do globo? Em que sentido

²³⁶ JOMO. K. S. Estados Desenvolvimentistas Frente à Globalização: O Sudeste Asiático numa perspectiva comparativa Leste-Asiática. In: Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade. Brasília: Cátedra UNESCO, 2008. p. 85.

os povos conquistarão o título de sociedades bem ordenadas sem um sistema internacional que lhes favoreça? Como uma conjuntura internacional pode manter essas desigualdades e esperar somente para momentos de crises ou fome aguda as soluções apropriadas? O que está em jogo é a escolha entre soluções apenas subsistencialistas e soluções sustentáveis. Um processo de dependência internacional não pode ser resolvido quando um sistema mantém desequilíbrios consideravelmente desestabilizadores.

Como argumentam os sociólogos Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, o processo de subdesenvolvimento não pode ser explicado em termos puramente internos, sem considerar os processos internacionais de desenvolvimento do sistema capitalista. Um desenvolvimento sustentado internamente precisa mais do que as características próprias para obter renda e tecnologias e mantê-las através do tempo. Sem as condições favoráveis em nível internacional, faltarão os meios para progressos históricos significativos:

O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se analisar, com efeito, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve

início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários.²³⁷

Nesse sentido, entendo que além do enfoque controverso entre justiça corretiva ou justiça redistributiva deveria ser considerada a questão da legitimidade internacional. Quais as consequências da desigualdade, por exemplo, para a ordem internacional e para a sua legitimação pelos membros que dela fazem parte? O que ela inclina-se a ocasionar? Como elucida Adam Watson²³⁸, no mundo antigo a legitimidade era o ingrediente essencial que fazia com que os sistemas de Estados alcançassem a estabilidade e a sua continuidade. Então não é somente uma questão de justiça corretiva ou redistributiva, mas também em que sentido a desigualdade determina as relações entre os participantes na arena internacional, e como ela promove ocorrências de instabilidades, e uma ordem internacional mais conflitiva, não-cooperativa e pouco participativa. Uma ordem internacional pacífica deve corresponder aos anseios, valores e normatizações que são construídos ao longo do tempo por agentes comunicativos em interação. Por isso, além da disputa entre se é justo ou não repartir aquilo que um país conquistou mediante suas várias fontes de riquezas, pelos seus esforços lícitos ou até ilícitos, ou se está reparando um mal causado a algum outro povo, a questão da desigualdade também possui consequências que vão além dessas questões, que deveriam ser mais bem consideradas nas disputas em torno das relações internacionais, como, por exemplo, causa para guerras civis que provocam distúrbios internacionais, aumento do êxodo populacional, autoritarismos e

²³⁷ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, sétima edição, 1984. p. 26.

²³⁸ WATSON, Adam. The Evolution of International Society. London: Routledge, 2009.

insatisfação com níveis de vida de subsistência. Existe o problema de qual legitimidade internacional será construída com um alto grau de desigualdades internacionais que favorecem um processo de dependência e subdesenvolvimento. De que modo essas diferenças dificultam uma estabilidade política internacional, uma participação mais democrática e multilateral, um acesso às regras internacionais de forma equitativa e uma maior responsabilidade com os direitos humanos?

Com isso, penso que a resolução dos desequilíbrios internacionais não é uma questão somente de justiça corretiva ou redistributiva, mas, também de legitimidade. A questão da legitimidade internacional remete de certo modo a pergunta sobre qual tipo de ordem se quer atingir? É também, fundamentalmente, um assunto de ação comunicativa entre os atores nas instituições supranacionais. Valores como a estabilidade política e social, a paz internacional, uma participação mais inclusiva, condições para um melhor respeito aos direitos humanos, a promoção da autonomia sustentável, devem muitas vezes sobrepor-se a uma disputa entre “aquilo que é meu daquilo que é seu” presente em muitos debates sobre o dever ou não de ajudar os despossuídos. Desse modo, em que sentido uma ordem internacional poderia alcançar um melhor grau de legitimidade?

Existem três razões principais que levam sistemas sociais para a obediência as regras. Pela coerção, quando os atores sentem o medo de serem punidos e obrigados pela força. Pela noção do autointeresse, que as normas podem ser instrumentalmente seguidas. E pelo sentimento de que as regras são legítimas e devem ser obedecidas. São três ideais tipos que ocorrem combinados, ou separados, em todos os sistemas sociais para influenciar os comportamentos.

O conceito de legitimidade é diferenciado geralmente em dois sentidos, um sociológico e outro normativo. O sociológico refere-se à tendência de um grupo

de indivíduos a aceitar as regras de uma ordem política. No entanto, a simples aceitação de um conjunto de normas parece não ser suficiente para definir a legitimidade. Precisa-se do aspecto normativo, que diz respeito às crenças e razões que os indivíduos possuem para seguir a obediência, que se distingue do autointeresse ou comportamento instrumental e da coerção.²³⁹ No sentido normativo, legitimidade refere-se, portanto, à percepção do ator em relação às instituições, e que afeta seus interesses e comportamentos e ajuda a definir o que ele entende como o mais correto a seguir. Entretanto, legitimidade não é, nesse sentido, somente uma observância pura das leis, pois elas podem ser consideradas ilegítimas. A legitimidade internacional também não é uma legitimidade universal.²⁴⁰ Ela somente pode ser observada dentro de uma estrutura, com suas características próprias.

Para Habermas, por exemplo, a ambivalência entre a “ideia e a realidade”, ou de uma postura apenas idealista de um conteúdo transcendente, ou a “pose cínica dos assim chamados ‘realistas’”, deve dar lugar ao realismo dos direitos humanos, que não é mais possível de se rejeitar. Contudo, para tal, deve-se afugentar a outra face em que o realismo assume-se, a saber, “um deflacionamento brando dos direitos humanos”. De acordo com ele, a proposta de um minimalismo impede que os direitos humanos assumam a sua verdadeira face, “a proteção igual da dignidade de cada um”, que evoca como aspiração legítima por populações despossuídas.²⁴¹ Por isso,

²³⁹ HURRELL, Andrew. Legitimacy and use of force: can the circle be squared? *Review of International Studies* 31, 2005. p. 16.

²⁴⁰ HURD, Ian. *Legitimacy and Authority in International Politics*. MIT Press: International Organization. Vol. 53. Nº 2 (Spring 1999) pp. 379-408. Acessado em: www.jstor.org/stable/2601393 em 18/04/2012.

²⁴¹ HABERMAS, Jürgen. *Sobre a Constituição da Europa*. São Paulo: UNESP, 2012. pp. 34-35.

(...) serve o argumento de que nas relações internacionais as obrigações morais entre os Estados (e cidadãos) emergem primeiro da crescente integração sistêmica de uma sociedade mundial cada vez mais interdependente. Desse ponto de vista, as pretensões de inclusão resultam primeiro da dependência recíproca em interações que ocorrem *faticamente*. Esse argumento tem certa força explicativa para a questão empírica sobre como se forma em nossas sociedades de bem-estar uma sensibilidade para a pretensão legítima de grupos populacionais marginalizados e desprivilegiados que querem ser incluídos nas relações de vida liberais.²⁴²

A proteção da dignidade de cada um precisa ser conquistada mediante o desenvolvimento econômico. Estudos estabelecem o “elo entre crescimento econômico e redução da pobreza”.²⁴³ Para atingir-se um desenvolvimento sustentado é necessário evitar as variações bruscas de crescimento ao longo do tempo, o que parece mostrar que uma atenção tem que ser dirigida para a qualidade do desenvolvimento: “estudos sugerem que maiores flutuações nas taxas de crescimento estão associadas com média mais baixa de crescimento. A volatilidade parece importar”.²⁴⁴ Certos fatores, como baixa distribuição de renda, associada com poucos investimentos no desenvolvimento humano, sobretudo, em educação, além de poluição podem impedir que o desenvolvimento econômico seja de qualidade e, portanto, constante: “um crescimento estável sustentado é altamente benéfico para os pobres, que habitualmente sofrem mais nas reversões do crescimento-pare-e-

²⁴² Idem, *Ibidem*, p. 36.

²⁴³ VINOD, Thomas. Vários autores. *A Qualidade do Crescimento*. São Paulo: UNESP, 2001. p. 23.

²⁴⁴ Idem, *Ibidem*, p. 15.

acelere”.²⁴⁵ Investimentos em capital humano e natural são fundamentais para o desenvolvimento sustentado:

Como (parcialmente) bens públicos, eles possuem expansões positivas que não são necessariamente levadas em conta pelas ações de indivíduos ou empresas. É por isso que a política pública e outros mecanismos devem prever o subinvestimento neles. Tem havido alguma ênfase na produção tecnológica positiva e nas externalidades tecnológicas associadas com a acumulação de capital físico. Mas as externalidades associadas com capitais humano e natural são muito mais difíceis de levar em conta, e são, provavelmente mais amplas. Capitais natural e humano são importantes não apenas como fatores de produção, mas, também, como determinantes diretos do bem-estar social.²⁴⁶

Para a promoção do crescimento estável sustentado, uma considerável atenção deveria ser direcionada para as estruturas internacionais que impedem um maior equilíbrio no desenvolvimento qualitativo entre os países. Tal equilíbrio não é um igualitarismo em tudo, mas também não é um minimalismo. Nesse sentido, defendo a ideia de que um desenvolvimento estável sustentado não pode ser conquistado mediante uma proposta minimalista para a política internacional, em consideração aos direitos humanos e a um solidarismo. Um desenvolvimento econômico estável em um mundo globalizado e interdependente deveria prover as características qualitativas que mantêm uma sociedade e a sua produção de forma competitiva e que ajuda a sustentar a qualidade de vida em patamares aceitáveis para um nível de vida liberal. Uma desigualdade considerável entre os padrões de vida e de renda entre os países é prejudicial ao

²⁴⁵ Idem, *Ibidem*, p. 32.

²⁴⁶ Idem, *Ibidem*, p. 32.

desenvolvimento, do mesmo modo como um desenvolvimento inferiorizado inviabiliza a sua autossustentabilidade. Assim, um minimalismo substancialista não é possível, caso se objetive a promoção do desenvolvimento estável sustentado, fundamental para a garantia de condições de vida melhores ao longo do tempo para as camadas mais despossuídas.

Em particular, a volatilidade de crescimento tem severas consequências para os pobres que não possuem bens para minimizar seu consumo durante as reviravoltas econômicas. Os custos sociais associados com as crises nas economias de mercado emergentes têm sido substanciais.²⁴⁷

Desse modo, pode-se definir o desenvolvimento nesses termos: “o processo histórico autossustentado de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico levando ao aumento do padrão de vida da população”.²⁴⁸ Mas, para haver esse processo, um aumento da produtividade deve corresponder a um aumento de renda das camadas mais baixas. O consumo dos ricos por si só não consegue manter uma demanda suficiente para impulsionar os investimentos que geram o desenvolvimento.²⁴⁹ Enquanto que em países desenvolvidos a acumulação dá-se pela elevação da produtividade e da renda, um mercado de subsistência não é suficiente para impulsionar uma economia, pois “contribuem para tornar ainda mais escassos

²⁴⁷ Idem, *Ibidem*, p. 128.

²⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Celso Furtado e a teoria econômica. In: FURTADO, Celso. *Economia do desenvolvimento*. Curso ministrado na PUC-SP, 1975. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. p. 232.

²⁴⁹ Idem, *Ibidem*, p. 232.

os recursos disponíveis para a industrialização”.²⁵⁰ Para Furtado, a intensidade da acumulação depende do nível de renda dos consumidores e da diversificação da demanda para a introdução de novos produtos. Por isso que,

Ocorre, entretanto, que, se a taxa de salário permanece próxima às condições de vida prevalentes na agricultura de subsistência, a implantação desse tipo de indústria não chega a modificar de forma significativa a estrutura de uma economia subdesenvolvida.²⁵¹

Para ser possível uma maior legitimidade internacional, em um sistema mais inclusivo tanto economicamente como em participação multilateral nas decisões políticas, algumas características parecem ser fundamentais. Um sistema que é apenas subsistencialista, mas não oportuniza objetivos de longo prazo e duradouros, não conseguirá modificar as relações de subdesenvolvimento e dependência. Nesse sentido, penso que um processo de integração regional e inter-regional poderia atingir as características necessárias para uma legitimidade internacional de forma sustentada. Em uma crescente interdependência entre os Estados e os aspectos da economia internacional que permite os mais favorecidos ter as melhores oportunidades para o desenvolvimento, um projeto de integração solidarista equilibrado deveria possibilitar as condições necessárias para uma autonomia sustentável dos Estados despossuídos e em desenvolvimento. O que parece ser evidente é a impossibilidade da conquista da autonomia em um ciclo de dependência e estagnação onde não exista um planejamento,

²⁵⁰ FURTADO, Celso. Economia do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. p. 200.

²⁵¹ FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 90.

uma harmonização das regras e uma facilidade no cenário internacional para os Estados em situações desfavoráveis. Sem isso, uma competitividade desenfreada, somada a uma desigualdade acentuada de recursos e conhecimento, tenderá a tolher qualquer medida ou conquista mínima para um desenvolvimento seguro: econômico e social. Por isso, defendo a ideia de que uma autonomia sustentável para esses Estados e as condições para uma legitimidade internacional precisam ser conquistadas dentro de um processo de integração que permita o favorecimento de processos mais estáveis ao longo do tempo, e não fora desse processo. Um solidarismo com mais possibilidade de render os objetivos almejados parece ser mais duradouro e eficaz dentro desse processo. Com isso, a integração solidarista poderá fornecer as condições internacionais necessárias para o controle da instabilidade econômica e política, além de promover a autonomia, a participação inclusiva e a segurança social. Uma legitimidade internacional deveria ser repensada a partir desse cenário.

7.4. Controlar a instabilidade política e econômica e a competição.

As reformas neoliberais, que se evidenciaram nas décadas finais do século XX, eram baseadas em premissas tais como: abertura do comércio com redução geral das tarifas, privatização das empresas públicas para aumentar a competitividade e concorrência internacional. Muitas dessas ideias são derivadas dos modelos econômicos clássicos e neoclássicos, principalmente do princípio do equilíbrio geral. Essas noções consideraram amplas possibilidades para o crescimento e o desenvolvimento, assim como uma redução das desigualdades de renda dos países em desenvolvimento. Porém, o resultado não foi o esperado, sendo que muitos países sofreram com a concorrência desleal e com um período de estagnação econômica e déficits comerciais.

As políticas de integração regionais e também inter-regionais surgem como alternativas para esse cenário de desequilíbrios e vulnerabilidade. O objetivo dessas políticas, geralmente, não é ir contra um mercado aberto, mas o regulamentar ou permitir que os resultados sejam mais equilibrados e menos desiguais: que os desequilíbrios possam ser mais bem apaziguados. Muitas dessas medidas são tentativas de obter condições favoráveis para o enfrentamento de situações adversas para o desenvolvimento econômico e social, além de possibilitar um intercâmbio de experiências políticas e culturais.

A necessidade de harmonizar políticas para um desenvolvimento econômico e social e para facilitar uma melhor distribuição de recursos são objetivos principais de um processo de integração. Essa construção de regras e padronizações em conjunto visa a permitir a geração de oportunidades de crescimento econômico e industrialização, somados a um ganho de conhecimento técnico. A sistematização das políticas pode proporcionar um maior acesso a bens, facilitar a inserção no mercado internacional, controlar de uma forma mais satisfatória as incertezas econômicas, amenizar conflitos políticos ao estabelecer padrões de comportamento e fóruns de negociações, além de poder ser desenvolvido projetos que estabeleçam um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões. Os objetivos podem incluir interações no plano social, cultural, assim como no político e econômico. A integração pode ser entendida, dentre outras formas, como “um meio de fornecimento de bens públicos, dando satisfação a funções de utilidade coletiva dos cidadãos: a sua industrialização ou ainda, por exemplo, a sua autossuficiência em relação ao exterior”.²⁵² Também razões não-econômicas levam a um

²⁵² PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLÔRES, Renato Galvão Jr. Teoria e Política de Integração na União Européia e no Mercosul. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 55.

processo de integração, como assegurar a paz e o cumprimento dos direitos dos cidadãos, muito evidenciado na União Europeia no período após a Segunda Guerra Mundial. Em meio à implantação de uma União Econômica e Monetária na década de 1990, na Europa, a divisão de competência entre os Estados e a União Europeia proporcionou um debate entre as questões macroeconômicas e as implicações sociais:

Como pano de fundo desse instigante e renovado debate intelectual e desse complexo processo de *institutional building*, a aposta em jogo é a tentativa de construir uma resposta aos desafios da globalização capitalista e à necessidade de impulsionar reformas na proteção social e no mercado de trabalho, compatível com a construção de um modelo social europeu baseado em uma lógica de concertação, na expectativa de que esta possa gerir melhor os *trade offs* entre eficiência econômica e justiça social.²⁵³

O controle da estabilidade que a integração econômica pode considerar, primeiramente, é um processo de desenvolvimento equilibrado. A concepção de que um modelo econômico apropriado deve combinar medidas de desenvolvimento econômico com segurança social é uma preocupação presente nos debates sobre a integração. Do mesmo modo que existe essa preocupação de interligar o econômico e o social, os aspectos de um desenvolvimento em processos de industrialização e inovação são de fundamental importância. A contribuição, por exemplo, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL – torna evidente a questão do desenvolvimento

²⁵³ TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo? In: Pactos Sociais, Globalização e Integração Regional. Campinas, SP: Ed. UNICAMP, 2008. p. 69.

industrial contra a teoria pura do comércio internacional, que tende a afirmar o livre-mercado e desconsiderar as diferenças estruturais entre os países, uns encarregados de bens primários e matérias primas e outros de grandes nações industrializadas:

Entretanto, para Furtado e outros autores estruturalistas, o desenvolvimento latino-americano não poderia se resumir apenas na busca de formas mais eficientes de produção dentro de um modelo pré-estabelecido, como aquele que vigorou antes da Primeira Guerra. Era necessário alterar essas estruturas. As características internas da região e sua particular inserção nas relações econômicas internacionais demandavam outras estratégias e teriam um objetivo maior: reduzir as visíveis diferenças entre os níveis de renda entre as regiões denominadas centro e periferia. Tais mudanças deveriam ocorrer a partir da negação da divisão baseada em trocas de bens primários por manufaturas.²⁵⁴

Mas em relação à defesa da indústria e do desenvolvimento, autores clássicos, como Stuart Mill, Alexander Hamilton e Frederick List, já afirmavam a necessidade da proteção da indústria nascente e a defesa de um desenvolvimento mais diversificado, baseado em manufaturas. List, por exemplo, defendia que “a indústria proporcionaria um maior progresso não apenas econômico, mas político e social”.²⁵⁵ Nesse aspecto, esses autores já constatavam aquilo que a ONU depois reafirmava em seu relatório “*Post-war price relations in trade between under-developed*

²⁵⁴ BRAGA, Márcio Bobik. Integração e Desenvolvimento na América Latina. A contribuição de Raul Prebisch e da CEPAL. São Paulo: Annablume, 2012. pp. 31-32.

²⁵⁵ Idem, *Ibidem*, p. 37.

and industrialized countries” de 1949, “a existência de uma tendência de deterioração dos termos de troca, desfavoráveis às economias menos desenvolvidas”.²⁵⁶ Tais autores clássicos, que defenderam a indústria nascente, consideraram os efeitos que, geralmente, não são levados em conta quando se percebe a teoria em sua forma pura do comércio internacional e das vantagens comparativas idealizadas por Adam Smith e David Ricardo.

Para a estabilidade econômica e política, a integração significa, portanto, *planejamento*. O objetivo é estabelecer estruturas produtivas que permitam uma ruptura nos processos desiguais no comércio internacional e a aposta num comércio multilateral mais equilibrado. Nesse sentido, o integracionismo não é um mercado fechado, mas aberto, coordenado para que o desenvolvimento estruturado possa proporcionar os ganhos em um comércio internacional. A questão é beneficiar-se do comércio internacional mediante condições favoráveis aos países em desenvolvimento. O planejamento pode propiciar ganhos de produtividade, criar incentivos para os investimentos, assim como para a utilização de técnicas mais eficientes e a redução das incertezas do mercado. O planejamento econômico integrativo também pode colaborar para investimentos estrangeiros, dado à padronização de tarifas e regras comerciais.

Assim, uma integração política e comercial pode promover um processo de liberalização comercial, controlar os desequilíbrios na balança de pagamentos entre os países para não prejudicar os menos desenvolvidos, planejar soluções em conjunto que proporcionam uma industrialização para o desenvolvimento de acordo com as características de cada região e possibilitar uma distribuição mais equânime. O processo de liberalização econômica que almejava um “equilíbrio de Pareto” é indiferente para as

²⁵⁶ Idem, *Ibidem*, p. 39.

desigualdades resultantes desse processo e para as estruturas mantidas nele:

Para a teoria neoclássica, os ganhadores podem compensar os perdedores. Mas esse movimento cooperativo não é trivial em acordos internacionais, particularmente quando os países são pouco desenvolvidos. O debate, naquele momento, não considerava o 'bem estar estático' proporcionado pelo comércio regional. Mais importante seria a possibilidade de elevação da taxa de crescimento econômico com a condução mais eficiente do processo de substituição de importações.²⁵⁷

Com o processo integracionista é importante manter mecanismos que considerem a distribuição mais equânime dos ganhos do desenvolvimento econômico, e parece evidente que é nesse ponto que ela faz mais sentido. A distribuição dos ganhos do desenvolvimento a poucos países tornaria a integração desnecessária, algo que o livre comércio *mainstream* neoclássico já poderia fazer por si mesmo. Portanto, não um “bem estar estático” com ganhos mínimos apenas *quantitativos*, mas um “bem estar dinâmico” com ganhos *qualitativos* e mais sustentáveis deveria ser proporcionado por um processo de integração regional e no comércio internacional como um todo. Nesse aspecto, ressalta-se o tratamento diferenciado e regimes especiais que países menos desenvolvidos devem ter em um processo de integração. Em outras palavras, os incentivos para o desenvolvimento e inovação:

Uma alternativa para países menos desenvolvidos poderia ser o estabelecimento de acordos de complementação industrial. Tais acordos teriam como objetivo estabelecer relações comerciais

²⁵⁷ Idem, *Ibidem*, p. 95.

preferenciais e mesmo de assistência técnica, seja entre firmas de uma mesma indústria distribuída em diferentes países, seja entre indústrias e fornecedores de matérias-primas.²⁵⁸

A estabilidade econômica e política em um processo de integração regional e internacional precisa, de fato, envolver um planejamento para um desenvolvimento mais equânime entre os países. O tratamento diferenciado aos países menos desenvolvidos com condições favoráveis permite uma descentralização no processo de desenvolvimento e, nesse aspecto, propicia uma viabilidade política e econômica para a integração, traz avanços qualitativos para as regiões. Um esforço pela harmonização das decisões e instituições que podem viabilizar e fortalecer um planejamento comercial e político poderia possibilitar as condições do desenvolvimento social e econômico a países menos desenvolvidos. Não é somente a equidade, mas também a eficiência que pede um desenvolvimento descentralizado:

Só recentemente, contudo, se tornou mais claro que o desenvolvimento das regiões deprimidas pode conferir benefícios gerais, promovendo um crescimento mais elevado e não apenas uma redistribuição do rendimento, ideia reforçada recentemente num documento da Comissão Europeia: ‘A solidariedade com essas regiões é uma base indispensável para o progresso não só por razões sociais, mas *também de forma a aumentar o potencial econômico da União no seu todo*’.²⁵⁹

²⁵⁸ Idem, *Ibidem*, p. 90.

²⁵⁹ PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLÔRES, Renato Galvão Jr. Op. cit. p. 188.

O estabelecimento da promoção descentralizada do desenvolvimento e do investimento requer que uma atenção seja dada para os níveis de competição. Mesmo que se tenha presente que um nível de competitividade é essencial para a inovação e o desenvolvimento, países menos desenvolvidos precisam ajustar-se ao mercado livre e competitivo. Por isso, uma intervenção através do integracionismo é necessária, para que desequilíbrios muito acentuados impeçam que o processo seja conduzido e torne-se ineficiente. A desigualdade, nesses termos, é ineficiente para o integracionismo.

A abertura do mercado a países desestruturados pode conduzir a um desequilíbrio entre as regiões e entre países. Países com diferenças de desenvolvimento elevadas não podem permitir-se disputar de igual para igual no mercado competitivo internacional. Assim sendo, a abertura no integracionismo precisa estar acompanhada de uma intervenção dentro desse processo. Destarte, no integracionismo, é também importante a criação de fundos para certos ajustamentos que se fazem necessários, além das medidas das condições da competitividade. Nesse sentido, é importante que se criem as condições de competitividade para os países menos favorecidos, conforme argumentam Porto e Flôres:

Naturalmente a intervenção regional deve seguir as regras – em todos os propósitos – do argumento das indústrias nascentes: apoiando numa primeira fase regiões que depois terão de ser competitivas em economia aberta. (...) Neste caso justifica-se a intervenção comunitária na medida em que a intervenção dos países seria insuficiente, diante da dimensão da desigualdade e do esforço de aproximação a fazer: sendo, aliás, do interesse do

conjunto comunitário e mesmo mundial que se dê tal aproximação.²⁶⁰

Na resolução não apenas da eficiência, mas ao considerarem-se também os aspectos políticos e sociais, é relevante pensar em planos de compensações das desigualdades. Além do investimento direto em setores que favoreçam o desenvolvimento dos países, as restrições comerciais, se fazem imperativas quando existem dificuldades inerentes nas políticas administrativas para a promoção dos setores a serem considerados. Nesse sentido, para a participação num mercado aberto, as economias periféricas demandam um período de adaptação que forneça as condições para um desenvolvimento e para competir de forma justa. A competição, nesse aspecto, deve ser feita em níveis aceitáveis, para que não seja um fator de desigualdades e desequilíbrios entre as regiões. Medidas estruturais, por isso, precisam ser tomadas para garantir uma estabilidade regional e inter-regional em nível internacional: “não se pode perder de vista a dimensão dos desequilíbrios entre os países (e entre as regiões), sendo muito grande o caminho a percorrer até que haja uma proximidade razoável”.²⁶¹ Uma maior abertura econômica, assim, precisa considerar os efeitos que isso pode acarretar nas desigualdades presentes. Por isso, em um integracionismo regional e internacional, a convergência por pactos de estabilidade econômica deve ser induzida, na medida em que também é necessário considerar os efeitos políticos de desequilíbrios muito acentuados, ou seja, os conflitos regionais e as crises internas que a pressão da desigualdade proporciona. Como é destacado na União Europeia, um dos requisitos para a União Econômica e Monetária foi justamente a ameaça das desigualdades regionais:

²⁶⁰ Idem, *Ibidem*, p. 64.

²⁶¹ Idem, *Ibidem*, p. 250.

A consciência da importância simultaneamente econômica e política de um maior equilíbrio que o Relatório Delors sobre a união econômica e monetária destacou a importância da coesão, sendo ‘essencial assegurar que os efeitos benéficos da união econômica e monetária se façam sentir no conjunto da comunidade’, reconhecendo que ‘desequilíbrios regionais excessivos constituiriam uma ameaça, tanto econômica como política, para a União’.²⁶²

Portanto, é uma matéria tanto de estabilidade quanto de eficiência que as desigualdades sejam reduzidas. Uma estabilidade política e social internacional e regional parece não ser possível em condições de desigualdades acentuadas. Por isso, um processo de integração regional, e da mesma forma, as condições favoráveis em nível internacional, deveria partir de ajustes estruturais de forma a proporcionar mudanças para um desenvolvimento sólido. Os benefícios de resolver tais desequilíbrios superam os custos, pois além de viabilizar uma estabilidade política, valerá certamente a pena “promover certas zonas e as empresas nelas instaladas durante um determinado período, usando intervenções no mercado, se vierem a ter capacidade competitiva”.²⁶³ Ajustes estruturais planejados na integração, favorecem a abertura comercial e trazem os benefícios que um comércio livre pode proporcionar.

7.5. Promover a autonomia sustentável.

A legitimidade nas relações internacionais, que é resultado de uma estabilidade política e social, precisa então ser conquistada mediante um processo de integração que

²⁶² Idem, Ibidem, p. 257.

²⁶³ Idem, Ibidem, p. 190.

garanta um planejamento para a resolução dos desequilíbrios acentuados entre as regiões. Assim, não tão-somente no sentido de ser uma justiça redistributiva ou corretiva, a equidade entre as regiões apresenta-se como uma forma de assegurar a estabilidade política e econômica, como também da eficiência, com um melhor aproveitamento das potencialidades de cada Estado ou região e reduzir os efeitos negativos da desigualdade sobre uma legitimidade internacional. Uma cooperação pelas razões certas precisa considerar um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões, se quiser, de fato, construir processos em conjuntos para os desafios que se apresentam. Desse modo, não é somente por um dever de assistência que deve apoiar-se uma cooperação internacional, que não se propõe a resolver os desequilíbrios e os efeitos do desenvolvimento desigual entre as regiões, nem do mesmo modo uma taxa de recursos naturais que sem um planejamento organizacional e estruturado dentro de um ambiente internacional favorável tenderá a ser ineficiente, além de suas dificuldades práticas e administrativas. Rawls quando afirma que “O direito dos povos é indiferente as duas distribuições”²⁶⁴ (distribuição entre países, e entre pessoas de países diferentes) parece descon siderar os efeitos das desigualdades sociais e econômicas para o desenvolvimento em seus efeitos dinâmicos em relações de interdependência e as consequências dessas desigualdades para a estabilidade e para a autonomia. Uma autonomia, que é mantida por um processo muito desigual de desenvolvimento, parece pouco provável de ser autossustentada ao longo do tempo. De outro lado, a proposta de Pogge do GRD, mesmo que, por princípios corretos, poderia possibilitar um desincentivo ao desenvolvimento econômico e, desse modo, ao invés de

²⁶⁴ RAWLS, John. O Direito dos Povos. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 157

diminuir as diferenças, propiciaria a imersão na inércia de uma satisfação mínima.

Uma cooperação internacional precisa considerar os efeitos adversos de uma diferença de desenvolvimento e desigualdades entre as regiões dentro de um processo de interdependência crescente para uma ordem internacional mais pacífica. Por isso, que proponho um solidarismo heterodoxo, a saber:

- Um solidarismo para o desenvolvimento qualitativo equilibrado entre as regiões, com condições favoráveis para os países menos desenvolvidos, de modo que possam usufruir dos benefícios de um comércio internacional.
- Destaca-se também, as consequências dos desequilíbrios entre as regiões para o processo de legitimação da ordem internacional, em um mundo interdependente.

Desse modo, algumas características podem ser consideradas em um processo integrativo, tais como: as políticas organizacionais, o tratamento diferenciado aos Estados menos desenvolvidos e a divisão de competências para um integracionismo equilibrado.

7.5.1. As políticas organizacionais

A política de desenvolvimento de um processo de integração visa a dar as condições de sustentação em longo prazo para os diversos países. Nesse caso, não se trata de tão-somente uma distribuição de recursos, mas é essencial um planejamento coordenado entre os atores e as instituições para que os efeitos positivos façam-se sentir. Por isso, não são essencialmente as políticas de curto prazo que são priorizadas, de modo que as de curto prazo e emergenciais devem estar combinadas com as de longo prazo. Não se defende, portanto, apenas as transferências

diretas para as regiões menos desenvolvidas, mas a construção de oportunidades para a própria rentabilidade local. Nesse aspecto, tem-se presente a ideia de que se não for resolvido o problema do desenvolvimento em um sistema capitalista que tende a concentrar altas quantias de recursos em poucos locais, a autonomia dos Estados estará comprometida.

O desenvolvimento não se refere somente aos aspectos tecnológicos e de conhecimento, mas também à questão organizacional das atividades que poderão proporcionar condições sociais mais aceitáveis. Joseph Schumpeter já expressava os fatores organizacionais como fundamentais para o desenvolvimento.²⁶⁵ Este aspecto também é relevante para um integracionismo. As questões organizacionais devem ocupar, de fato, um destaque proeminente para o sucesso de uma cooperação entre países, para melhor coordenar a aplicação dos recursos na busca por medidas corretas para o desenvolvimento econômico e social, e na melhor utilização das características das regiões. O processo visa a coordenar os planos de ações e ordenar as informações e conhecimentos pertinentes parece tão significativo quanto o aporte de recursos necessários.

Os avanços nos processos institucionais e nas ações que proporcionam investimentos podem ter resultados tão satisfatórios quanto às evoluções tecnológicas e científicas. Regiões menos desenvolvidas precisam, fundamentalmente, desse tipo de avanços organizacionais para a utilização mais apropriada dos recursos que são disponibilizados. Como explica Galvão: “isso sinalizaria que as tarefas prioritárias de desenvolvimento ainda devem recair fundamentalmente sobre a constituição de meios físicos e humanos sobre o estímulo à constituição das instituições necessárias à

²⁶⁵ SCHUMPETER, Joseph. A. A Teoria do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982. pp. 48-49.

implantação de uma agenda de desenvolvimento”.²⁶⁶ Portanto, políticas que propiciam uma condição organizacional eficiente e equitativa devem ter prioridade em um processo integrativo.

No aspecto organizacional, é importante ressaltar o papel do conhecimento, que pode delimitar os alcances de sucesso dos programas a serem executados. As estruturas organizacionais de Estados menos desenvolvidos precisam estar em sintonia com os conhecimentos em nível regional e internacional para não retardar o ritmo de seu desenvolvimento. Para Stiglitz, é o conhecimento “de como organizarmos empresas, como organizarmos sociedades, como vivermos vidas mais saudáveis e de maneiras que sustentem o meio ambiente”, e não somente o conhecimento patenteável.²⁶⁷ Para isso, a coordenação de políticas para um desenvolvimento econômico e social precisa de um compartilhamento de práticas e pesquisas que deve ser facilitado pelas instituições internacionais para o desenvolvimento:

O conhecimento aumenta a produtividade do capital. O relatório recente do nosso departamento de pesquisa sobre a *Avaliação da ajuda* (Assessing Aid) mostra que a ajuda causa um impacto substancial no crescimento econômico em países que põem em prática boas políticas, enquanto tem efeito ínfimo nos países que não o fazem. Saber se boas políticas estão sendo praticadas nos países em desenvolvimento e adaptar os programas de empréstimos do Banco Mundial para refletirem

²⁶⁶ GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. Política de Desenvolvimento Regional e Inovação. Lições da experiência Europeia. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 243.

²⁶⁷ STIGLITZ, Joseph E. O Conhecimento como um Bem Público Global. In: Bens Públicos Globais. Cooperação Internacional no Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 363.

essas realidades são portanto um elemento importante de um programa de empréstimos bem-sucedido.²⁶⁸

O papel da inovação também deve ser destacado. A inovação é a característica principal da evolução do desenvolvimento, ou em outras palavras, é o motor do desenvolvimento. Ela promove a substituição de estruturas e tecnologias e favorece mudanças em toda a sociedade. Sendo assim, o processo inovador envolve riscos, investimentos, perdas e, às vezes, grandes ganhos. Com isso, faz-se necessário que a inovação esteja presente como um dos objetivos da integração política e econômica, como fator de dinamização da renda e da renovação de estruturas institucionais e organizacionais ultrapassadas. A inovação faz-se ainda mais necessária em países menos desenvolvidos, na busca por soluções locais criativas e mais efetivas em relação aos problemas que se apresentam.

Na visão que privilegia a capacidade de inovação – em especial de base tecnológica – como peça-chave na geração de transformações, a gravidade do quadro dos desníveis regionais compromete mais do que se imagina o desenvolvimento das regiões, diluindo o efeito dos esforços realizados. Essa fragilidade implica maiores vazamentos de renda, que reduzem o efeito multiplicador dos investimentos e diminuem as chances de uma superação da condição de subdesenvolvimento absoluto ou relativo.²⁶⁹

Os processos inovadores, porém, para países menos desenvolvidos, devem ter respaldos de instituições regionais e internacionais, que facilitem o acesso ao conhecimento e

²⁶⁸ Idem, *Ibidem*, p. 364.

²⁶⁹ GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. *Op. cit.* p. 197.

informações para que as mudanças possam efetivar-se. Os incentivos à inovação são importantes, na medida em que a falta de inovação para o desenvolvimento pode ser um dos fatores de desigualdades que refletem no nível de vida social dos indivíduos. A União Europeia, por exemplo, tem como um de seus objetivos a inovação, não somente tecnológica, mas organizacional, como aspecto propulsor do desenvolvimento. Essa ideia de defesa da inovação é reforçada pela constatação de que ganhos volumosos com a inovação por empresas multinacionais são revertidos para os países de origem dessas empresas. Processos de inovação são promovidos para alavancar os ganhos econômicos e os resultados sociais²⁷⁰, conforme explana Galvão:

A estratégia em vigor de constituição de uma Área Europeia de Pesquisa – com a intensificação do intercâmbio de pesquisadores, o deslançar de espaços da pesquisa cooperativada, o estímulo à estruturação de projetos integrados, e assim por diante – resultou da preocupação manifesta de que o objetivo global estabelecido em Lisboa, de deslanche de um processo de transição em direção a uma economia baseada em conhecimento, fosse prejudicado pelas desigualdades existentes na UE.²⁷¹

Para os processos de inovação, não são, essencialmente, condicionantes as características próprias de uma região, mas o grau de adequação que se processa para que as políticas tomem efeitos em diferentes regiões. Nesse sentido, as experiências da UE mostram que não existe uma deficiência cultural ou “genética” para que certos países venham a fracassar no desenvolvimento. Não é encontrado, portanto, “uma espécie de determinismo geográfico, como

²⁷⁰ Idem, *Ibidem*, p. 171.

²⁷¹ Idem, *Ibidem*, p. 221.

tantos que se proliferaram no passado das ciências sociais”.²⁷²

7.5.2. Tratamento diferenciado aos países menos desenvolvidos.

Em um comércio integrado internacionalmente, a proporção das diferenças em desenvolvimento entre os países faz-se sentir, na forma que grandes quantias de riqueza são acumuladas por países com capacidades tecnológicas e organizacionais aprimoradas. Um comércio internacional livre pode trazer desequilíbrios para as regiões menos capacitadas, ou organizacional ou tecnologicamente. Dessa forma, uma integração comercial e política em nível internacional que tenha o objetivo de trazer uma estabilidade econômica e política para as regiões menos desenvolvidas, precisa adequar políticas que considerem as distintas características regionais. No mesmo sentido, essas políticas podem proporcionar os ganhos econômicos necessários para os planos internos de combate às mazelas sociais. Os países menos desenvolvidos devem receber esses benefícios internacionais para que consigam estruturar-se economicamente, na medida em que um comércio livre, mas em desequilíbrio entre as partes, não viabilizará para todos os efeitos benéficos das trocas de mercadorias. Para que um processo de abertura econômica funcione para as distintas regiões, um tratamento diferenciado para os países menos desenvolvidos deveria ser considerado, na medida em que, como explica Dupas:

As profundas reformas estruturais induzidas pelo discurso hegemônico – abertura, privatização e exposição à concorrência internacional – aumentaram intensamente o grau de vulnerabilidade externa da maioria dos grandes países da periferia

²⁷² Idem, *Ibidem*, pp. 137-138.

mundial, a qualidade dos empregos se deteriorou e a distribuição de renda se tornou ainda mais perversa.²⁷³

A simples abertura comercial em si não é suficiente para que países menos desenvolvidos consigam atingir bons resultados econômicos. A abertura não é eficiente para esses países, se eles não atingirem um grau de competitividade tecnológica e de inovação que se traduza em ações práticas e em ganhos. O processo integrativo deveria, assim, estar coordenado com os países periféricos de modo que políticas sejam estabelecidas e as intervenções necessárias sejam conduzidas, para que os empreendimentos adequados gerem o dinamismo econômico pretendido. Por isso, em uma integração econômica deve-se também incentivar as parcerias entre os países, onde os países menos desenvolvidos tenham as oportunidades de beneficiar-se das experiências bem sucedidas e de fatores de produções, inovações e organizações mais desenvolvidas. Acordos diferenciados, nesse sentido, devem ser afinados de modo a trazer vantagens de aprimoramento das capacidades para os países em condições desfavoráveis, assim como promover a inserção desses países no mercado internacional, para a promoção do crescimento econômico e as melhorias das questões sociais. É uma solução de compromisso, onde os países podem ter benefícios mútuos, melhorar a eficiência e possibilitar, com medidas de suporte, uma maior equidade entre os países. Nesse cenário de equilíbrio, tão importante quanto receber recursos, é o fator do conhecimento e da inovação nos diversos setores. Precisa-se, porém, de processos transparentes de cooperação internacional, que viabilizem recursos sem a interferência e as imposições de condições de modelos econômicos que reforcem as

²⁷³ DUPAS, Gilberto. *Hegemonia, Estado e Governabilidade*. São Paulo: Ed. SENAC, 2001. p. 136.

distinções entre as regiões, facilidades de acesso a tecnologias e as informações necessárias.

Para a evolução dos países em desenvolvimento não é suficiente a adoção das políticas de atração do investimento estrangeiro. Tais políticas devem ser conjugadas com planos mais ambiciosos de desenvolvimento interno, dada a dependência desses investimentos do setor de importação que proporcionam balanças comerciais negativas.²⁷⁴ O desenvolvimento dos setores e estruturas internas próprias deveria ser de caráter prioritário para o equilíbrio das contas no comércio internacional. É nesse quadro que o processo integrativo pode fornecer as condições apropriadas, ao estabelecer as regras diferenciadas para esses países conquistarem melhores oportunidades na relação entre os países e regiões.

O economista John Maynard Keynes, que participou ativamente dos eventos econômicos e institucionais no período pós-guerra, e no acordo monetário de Bretton Woods como representante do tesouro da Inglaterra, estabeleceu um nexos entre o comércio e a paz internacional, em seu tratado *“The Economic Consequences of the Peace”*(1919):

The Economic Consequences clearly suggests a link between trade and peace. Keynes argued that obstacles to trade (including currency disorder and inflation) lead to impoverishment, especially because of the need for trade to sustain the population; that privation leads to domestic disorder and extremism (either revolution or reaction); and that these lead to international hostility, perhaps war.²⁷⁵

Um dos argumentos fundamentais de Keynes, nesse tratado, era de que o empobrecimento da Alemanha levaria

²⁷⁴ Idem, *Ibidem*, p. 124

²⁷⁵ MARKWELL, Donald. *John Maynard Keynes and International Relations*. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 102-103

ao empobrecimento da Europa e traria consequências desastrosas e repercussões políticas, como guerras e revoluções. Nesse sentido, Keynes faz duras críticas ao Tratado de Versalhes (1919), que impôs pesados encargos aos perdedores da Primeira Guerra. O problema que países como Alemanha e Áustria, naquela época, enfrentavam para sustentar suas populações fazia com que Keynes acreditasse que o foco deveria ser invertido dos aspectos políticos para os econômicos: “Keynes believed that, in an interdependent Europe, the security of one state was not advanced by the destruction of others”.²⁷⁶ Keynes defendia um mercado livre, mas com um programa combinado para as ações internacionais, que diferia dos pensadores do *laissez-faire*.²⁷⁷

No Tratado de Keynes, já era possível vislumbrar uma necessidade em um modelo de interdependência por um processo integrativo internacional equilibrado, que possibilitasse uma relação entre mercado livre e maior equidade como condição para uma estabilidade política. O Tratado, em linhas gerais, já prenunciava a sua obra mais importante, a “*Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*”. Nessa obra, Keynes defende, em seus aspectos de filosofia social, a eficiência, a equidade e a liberdade como princípios norteadores.

A proposta de Keynes em Bretton Woods, diferente do colega americano, Harry Dexter White, era encorajar o crescimento econômico. Os dois representantes polarizaram e rivalizaram as propostas para o novo sistema que estava por ser criado, que incluía o Fundo Monetário Internacional, o Banco para a Reconstrução e o Desenvolvimento e o Banco Mundial. Enquanto White argumentava que os déficits das balanças comerciais era um problema apenas dos países deficitários, Keynes imaginava um comércio

²⁷⁶ Idem, *Ibidem*, p. 105.

²⁷⁷ Idem, *Ibidem*, p. 107.

internacional que equilibrasse as balanças de pagamentos dos países.

Na sua obra principal, Keynes pondera que o mercado livre não é suficiente para manter a paz. A luta pelos mercados e a pressão da população (falta de controle em natalidade) seriam fatores de guerra, caso o mercado não encontrasse saídas mais balanceadas. A luta pelos mercados, o fator principal em seu argumento, indicava que o mercado livre não tinha a inclinação para a paz como seus defensores pensavam, por isso, o mundo precisava de um capitalismo reformado:

Against the advocates of laissez-faire, Keynes defended ‘the enlargement of the functions of government’ which he proposed ‘as the only practicable means of avoiding the destruction of existing economic forms in their entirety’, and perhaps of avoiding authoritarianism. The ‘world will not much longer tolerate the unemployment’ associated ‘with present-day capitalistic individualism’.²⁷⁸

Keynes acreditava que, da mesma forma, que os Estados protegiam-se do livre mercado, a cooperação internacional demandava políticas econômicas para promover o progresso nos assuntos internacionais, e, de forma análoga, as políticas internas precisavam estar direcionadas para o pleno emprego. Pode-se deduzir desses dois trabalhos de Keynes, que um mercado internacional desregulado e incapaz de gerar prosperidade em países menos desenvolvidos ou empobrecidos traz consequências para os demais, principalmente pela instabilidade política e social que provocam. Por isso, uma ordem internacional que pretenda ser pacífica precisaria conduzir a sua economia e as desigualdades acentuadas para um estado mais equilibrado,

²⁷⁸ Idem, *Ibidem*, p. 183.

com políticas que facilitassem a possibilidade desses países alcançarem patamares aceitáveis de desenvolvimento econômico e social, através do aprimoramento e da valorização de suas indústrias e de seus produtos.

7.5.3. A divisão de competências. Por uma Integração equilibrada.

Os Estados no processo de integração precisam adequar as suas políticas para que os resultados ocorram como o esperado, a saber: uma maior eficiência de seus mercados somados a uma distribuição mais equânime. Para que isso aconteça, deverão estabelecer reformas sociais e melhorias institucionais. Os Estados devem ter autonomia para essas medidas, e tal é o quadro da União Europeia, que estabeleceu a ideia do princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht, que determina que os órgãos superiores só devam entrar em ação quando os níveis inferiores não conseguirem atingir os seus propósitos.²⁷⁹ As tarefas devem ser preferencialmente operadas pela autonomia dos Estados para evitar uma centralização excessiva. Além disso, a descentralização pode vir a reforçar as soluções sustentadas quando os meios propícios para elas estiverem à disposição. As facilidades proporcionadas pelo processo de integração também podem estabelecer metas de desenvolvimento humano e social para os Estados beneficiados, desde que operados de uma forma transparente e conforme as realidades de cada país. A imposição de muitas condicionalidades para a ajuda em países menos desenvolvidos, às vezes, pode ser um agravante para a própria relação de assimetria entre as partes. Lopes explica a situação paradoxal das condicionalidades excessivas, quando Estados fracos e incapacitados que mais

²⁷⁹ GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. Política de Desenvolvimento Regional e Inovação. Op. cit. p. 130.

precisam de ajudas, por estarem nessas situações, são justamente aqueles que não conseguem cumprir as condicionalidades e, por isso, deles são exigidos mecanismos mais rígidos de controle:

Tais países precisam de mais e não de menos ajuda. Se o processo de desenvolvimento não é bem-sucedido, isto não significa que ele deva ser totalmente abandonado, mas sim que precisamos mudar o método de intervenção para outro que funcione naquelas condições particulares.²⁸⁰

A integração, de fato, não visa ao abandono da autonomia dos Estados, mas é uma maneira de atingir os mesmos resultados objetivados internamente, de forma mais eficiente. A tendência é que os Estados mantenham o seu papel na condução de suas políticas sociais e econômicas, mas que, com um processo de integração apropriado, possam melhorar seus resultados de desenvolvimento, empregos, bem-estar “com *economia de meios e otimização de resultados*”.²⁸¹ A abertura externa não, necessariamente, leva à debilidade das políticas nacionais e, como observa Almeida, existe, sim, “um esforço inaudito em prol da vigilância recíproca desse cumprimento, o que implica justamente um aparelhamento ainda maior dos mecanismos de controle e fiscalização por parte dos Estados”.²⁸²

Por conseguinte, como destaca Flôres e Porto, estudos sobre a avaliação da integração mostrou que se obteve ganhos, tanto de médio quando de longo prazos, no bem estar para os membros do Mercosul:

²⁸⁰ LOPES, Carlos. Cooperação e desenvolvimento humano. A agenda emergente para o novo milênio. São Paulo: UNESP, 2005. p. 150.

²⁸¹ ALMEIDA, Paulo Roberto. Os Primeiros Anos do Século XXI. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 165.

²⁸² Idem, Ibidem, p. 165.

As suas conclusões encontram um certo eco em Esteveordeordal e outros, que, usando dados parcialmente semelhantes, porém, relativos a um período maior *antes e após* o Tratado de Assunção, inferem que o Mercosul se qualifica como o que Ethier chama de *novo regionalismo*, significando uma integração regional que avança na direção (multilateral) do livre-comércio, enquanto aumenta o bem-estar dos seus membros, sem diminuir o dos países que dela não fazem parte.²⁸³

O efeito da integração sobre as instituições pode ser positivo para as reformas domésticas que precisam ser conduzidas para o caminho do desenvolvimento social e econômico. A adequação dos esforços entre os Estados para a padronização de regras e otimização de resultados pode propiciar medidas que, de outro modo, teriam poucos chances de viabilizar-se. Os acordos internacionais podem provocar uma mobilização entre os grupos internos para que consigam alcançar os objetivos estabelecidos.²⁸⁴ Desse modo, as instituições da integração podem fornecer exemplos de atuação e experiências como fontes catalisadoras para as reformas institucionais domésticas. A necessidade de adotarem-se políticas em comum permite que o intercâmbio das experiências possa ser benéfico para o desenvolvimento sustentado de países em desenvolvimento, ao agregar os distintos grupos internos desses países a conduzir políticas mais adequadas com os acordos, com as metas sociais de organismos internacionais. Assim, as reformas institucionais podem aumentar os níveis

²⁸³ PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLÓRES, Renato Galvão Jr. Op. cit. p. 294.

²⁸⁴ BIRDSALL, Nancy; LAWRENCE, Robert Z. Acordos Profundos de Integração e de Comércio. In: Bens Públicos Globais. Cooperação Internacional no Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 180.

de confiança internos e externos, e proporcionar ganhos em novos compromissos e investimentos. Contudo, as reformas precisam ser estabelecidas de acordo com a realidade de cada região, para que regras e padrões internacionais não sejam um agravante para a inserção dos países em desenvolvimento no cenário internacional. A adequação das reformas é relevante para evitar que medidas completamente inatingíveis em curto prazo impossibilitem qualquer harmonização ou projeto em comum. Dessa forma, ao invés de adotar-se qualquer medida coerciva, um processo de integração demandaria estabelecer, em um primeiro plano, padrões de transparências multilaterais para o relato dos projetos e avanços.

Com isso, percebe-se que os caminhos da integração planejada podem contribuir muito para os países menos desenvolvidos, e talvez seja a forma mais sustentada de garantir uma inserção mais equilibrada no cenário internacional. Para isso, precisa-se, contudo, pensar em qual integração regional e internacional se quer atingir? Um modelo de integração que reforce um comércio aberto, mas que não vise a diminuir os desequilíbrios acentuados entre os países e que, de cunho assistencialista, não proponha romper com as estruturas condicionantes que impedem a prosperidade dos países periféricos, ou talvez um modelo que proporcione que essas estruturas sejam acessíveis para os países menos desenvolvidos, e que estabeleçam as condições para um desenvolvimento econômico e social mais equilibrado e sustentado entre as regiões? Nesse sentido, é também importante entender a disposição de países menos desenvolvidos em aceitar que esses desequilíbrios continuem a ser mantidos ao mesmo tempo em que a cooperação internacional pede uma convergência entre vários temas de interesses globais, como o terrorismo, as questões ambientais, o tráfico de drogas, etc. Parece pouco provável que uma convergência internacional

necessária possa ser obtida facilmente em condições estruturais tão díspares.

O problema da cooperação internacional, como explica Martin, não é tanto atingir um equilíbrio, mas como esse equilíbrio é construído de forma a promover o consenso e a estabilidade.²⁸⁵ Existem muitos modos de cooperar, e muitos podem não ser satisfatórios para uma parcela significativa de países. Questões de coordenação que não geram problemas distributivos podem ter soluções rápidas. Soluções com consequências distributivas dispõem-se a ser mais demoradas, o que pode originar obstáculos para cooperação internacional.²⁸⁶

E quais as consequências dos desequilíbrios regionais para a legitimidade internacional? A dificuldade de garantir um modelo mais equilibrado de integração internacional poderá influenciar no modo como a ordem internacional possa ser mantida e respeitada pelos países que visam à cooperação. Expresso de outra forma, a construção de uma ordem global que proporcione que certos países fiquem somente com o lado indesejável da globalização poderá não ser legitimada por eles, como explica Habermas sobre a União Europeia:

Uma solidariedade civil em todo o espaço europeu não poderia se desenvolver caso as desigualdades sociais se tornassem estruturalmente constantes entre os Estados membros, vale dizer, nos pontos de ruptura nacionais. A União tem de garantir o que a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (no artigo 106, inciso 2) chama de 'homogeneidade das condições de vida'. Essa 'homogeneidade' diz respeito apenas a um campo de variação das condições *sociais* de vida considerada aceitável sob os

²⁸⁵ MARTIN, Lisa L. A Economia Política da Cooperação Internacional. In: Op. cit. Bens Públicos Globais, p. 95.

²⁸⁶ Idem, *Ibidem*, p. 98.

pontos de vista da justiça distributiva, e não a um nivelamento das diferenças *culturais*.²⁸⁷

O que vale para a Europa deve valer também para uma integração internacional. Uma legitimidade internacional, nos seus aspectos institucionais e cooperativos, parece ser difícil de ser construída sem um equilíbrio qualitativo de desenvolvimento econômico e social entre os países. Não é uma homogeneidade cultural, mas das condições para padrões de vida e de renda que garantam a sua autossuficiência ao longo do tempo. A globalização em progresso que tão-somente reforce o caráter excludente de graus de dependência e estagnação tenderá a trazer dificuldades para alcançar a solidariedade necessária para a garantia dos acordos internacionais. A construção de uma legitimidade internacional precisa enfrentar os obstáculos que impedem um desenvolvimento econômico e social mais equilibrado em seus aspectos qualitativos entre os países. Por isso, as condições para a legitimidade deveriam ultrapassar o viés neoliberal de cooperação, que acaba por favorecer as capacidades assimétricas de poder, e desigualdades econômicas, por seus pressupostos neorrealistas, e encontrar modos de trazer um modelo de estabilidade política e econômica para que, de fato, uma cooperação aconteça. Nesse aspecto, Cardoso argumenta,

A correção dessas assimetrias não pode se basear apenas em imperativos morais, mas em políticas que encorajem a generalização do crescimento econômico e ensejem uma ação efetiva na luta contra a pobreza e as enfermidades nas regiões mais pobres do planeta.²⁸⁸

²⁸⁷ HABERMAS, Jürgen. Sobre a Constituição da Europa. São Paulo: UNESP, 2012. p. 89.

²⁸⁸ CARDOSO, Fernando Henrique. Xadrez interacional e social-democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 59.

Desse modo, um processo cooperativo internacional que envolva os pressupostos para uma estabilidade política internacional não pode abdicar dos requisitos de incluir, em seus fundamentos, a clara necessidade de resolver os desequilíbrios internacionais persistentes entre as regiões. Não será efetiva e duradoura uma cooperação que vise somente à eficiência e à manutenção de um jogo de poder assimétrico sem incluir, em sua pauta, a resolução gradual das disparidades que acabam influenciando nos níveis de vida e civilidade de vários países.

Capítulo 2

O REALISMO E SEUS LIMITES

1. Introdução

Conforme destaca Fred Halliday, o “internacional” é um fator decisivo tanto no mundo atual como nos séculos passados, na medida em que, quando algo acontece dentro de um país, tende a possuir grandes chances de ser parte de processos internacionais mais amplos:

Através das histórias ‘nacionais’, a competição internacional desempenha um papel formativo bastante central, como influência e exemplo. A taxação para propósitos militares e a arrecadação de taxas no comércio habitam o coração do Estado moderno: o departamento de alfândega e a receita britânica gozam de ampla autonomia dos ministérios governamentais por que existem há mais tempo. Portanto, não pode haver uma história puramente nacional de qualquer Estado: da mesma forma, não pode haver teoria da economia, do Estado e das relações sociais que negue o impacto formativo, residual ou recente, do internacional. Portanto, nenhuma das abordagens convencionais, a negação e o exagero, faz justiça à questão comum a todos os cientistas sociais e que, dentro da ótica particular da disciplina das relações internacionais, é a sua preocupação constitutiva: a interação do nacional e do internacional, do interno e do externo¹.

Nas relações internacionais, como em outras áreas das ciências sociais e humanas, existem dois modos de

¹ HALLIDAY, Fred. Repensando as relações internacionais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. pp. 17-18.

perceber os fatos e as ações. O plano analítico, que se preocupa em descrever os modos que as relações se estabelecem, e determina como é o comportamento de um conjunto de dados selecionados; e o plano normativo, que se refere tanto a questões como qual conjunto de dados deve ser escolhido em detrimento de outros, qual o melhor uso dos resultados obtidos pelas análises, e qual a legitimidade para tais usos. Em outras palavras, a descrição dos fatos será apenas uma parte das pesquisas, sendo que o momento valorativo é fundamental e necessário para qualquer prática, e, na maioria das vezes, está intimamente relacionado com as análises, desde a seleção dos dados, determinando a sua importância, até os objetivos gerais da pesquisa e do pesquisador.

Deve-se constatar que a teoria das relações internacionais não está alheia ao desenvolvimento da própria ciência social, da filosofia e de outras áreas. Desse modo, qualquer evolução destas influenciará a maneira como se percebe também as relações internacionais. Por isso, ao longo dos anos, a própria teoria das relações internacionais recebeu o impacto do desenvolvimento intelectual e histórico. O desenvolvimento da teoria do realismo na época da Guerra Fria é destacado, assim, como a evolução transnacional dos mercados, acelerou a ideia da teoria da interdependência, e o behaviorismo sinalizou para novas abordagens que poderiam quantificar determinados comportamentos entre os Estados.

O realismo político nas relações internacionais trabalha com certas assunções ou premissas que guiam as análises da política. Primeiramente, o realismo como vertente teórica das relações internacionais surgiu como reação ao utopismo ou idealismo. E desde os anos de 1940, o realismo foi estudado como a corrente principal sobre as abordagens da teoria do pensamento político internacional, mas também foi o pensamento político dominante nos círculos oficiais. No entanto, como ressaltam Dougherty e

Pfaltzgraff, existem algumas semelhanças e diferenças entre as duas teorias:

Realism, like utopianism, is normative and policy-oriented; to a greater degree than utopianism, its generalizations about international behavior come from the study of history. But much of realist theory is a critique of utopianism. Realism, unlike utopianism, holds that public opinion is easily changed and is thus an unreliable policymaking guide. In contrast to utopianism, with its emphasis upon the development of norms of international behavior based on law and organization, realism stress the nation-state as the principal unit of analysis. Unlike the utopians, realists assume there is no essential harmony of interests among nations. Instead, they posit that nations-states often have conflicting national objectives, some of which lead to war.²

Como ressaltado na citação anterior, o realismo além de ser uma crítica ao idealismo é, entretanto, uma teoria normativa e não apenas descritiva, e, desse modo, politicamente orientado, como já foi especificado no primeiro capítulo. As orientações políticas do realismo político vêm de uma tradição do pensamento político desde a antiguidade clássica. E mesmo que pensadores políticos destacam-se nesta corrente, sem especificar as diferenças entre esses autores, alguns conceitos são, contudo, aceitos amplamente como sendo do realismo político:

Realist theorists assume that certain largely immutable factors shape international conduct. In contrast to utopianism, realism holds that human

² DOUGHERTY, James E; PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. *Contending Theories of International Relations*. Philadelphia, EUA: J.B. Lippincott Company, 1971. p. 65.

nature is essentially constant, or at least not easily altered. Man is not innately good or perfectible. There are severe limitations in the extent to which political reform or education can alter human nature. Man is evil, sinful, power-seeking. (...) Thomas Hobbes, like Machiavelli, viewed power as crucial in human behavior. Man has a 'perpetual and restless desire of power after power, that ceaseth only in death.' Hobbes believed that 'covenants, without the sword, are but words and of no strength to secure a man at all.' Without a strong sovereign, chaos and violence follow: 'if there be no power erected, or not great enough for our own security; every man will and may lawfully rely on his own strength and art for caution against all other men.'³

Robert Gilpin em seu livro "*Global Political Economy*" tentou esboçar qual o tipo de teoria pode ser compreendida quando se trabalha o realismo nas relações internacionais:

Realism is a philosophical position and an analytic perspective; it is not necessarily a moral commitment to the nation-state. Many realists, in fact, lament a world in which the nation-state is not adequately restrained by international rules and moral considerations. Nor is realism a scientific theory. As a philosophic or intellectual perspective, realism is not subject to the Popperian criterion of falsifiability and, like other philosophic positions such as liberalism and Marxism, realism can neither be proved nor disproved by empirical research. However, international relations scholarship in the realist tradition has led to a number of theories or hypotheses such as the theories of balance of power and hegemonic stability that can be and have been

³ Idem, *Ibidem*, p. 68.

subjected to empirical testing to determine their validity.⁴

É interessante esta análise de Gilpin, pois revela o caráter intrínseco da tradição do realismo político. De todo modo, apesar de deixar clara a ideia que o realismo é uma filosofia, admite as tentativas de positivá-lo por integrantes dessa escola, como o neorrealista Kenneth Waltz. Nesse sentido, a pergunta que deve ser endereçada aos seus defensores pode ser formulada nestes termos: Afinal, o realismo político é uma filosofia ou uma ciência que pode ser submetida a provas? A suspeita é que Gilpin estava certo quando afirmava que a tradição do realismo político só pode ser considerada uma filosofia ou metafísica, nos moldes em que Popper especificou, mas jamais uma ciência com métodos das ciências naturais. Considerá-la como científica, seria cair no historicismo em ciências sociais. Se ela é uma filosofia política, ela não pode prever comportamentos históricos, determinar leis gerais para a análise ou construção social, apenas indicar caminhos e descrever fatos e aspectos que considera mais importante. Acima de tudo uma filosofia política tem como característica principal a prescrição das diretrizes que determinado filósofo considera melhor do que outras em determinado momento histórico.

Para o presente trabalho, considerar-se-á que o realismo apesar das diferenças entre autores, com suas diversas interpretações, segue alguns princípios fundamentais, como Gilpin reforça em seu artigo para a obra *“Neorealism and its Critics”*: “from this perspective, all realist writers – neoclassical, structural, or what you have – may be said share three assumptions regarding political life”.⁵ A

⁴ GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001. p. 15.

⁵ GILPIN, Robert. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 304.

primeira assunção para Gilpin é a consideração que a natureza dos casos internacionais são, essencialmente, uma luta pelo poder, em sua essência, está o conflito onde a “anarchy is the rule; order, justice, and morality are the exceptions”⁶, ele escreve depois de citar Hobbes. A segunda assunção é a de que o homem é um ser grupal, uma espécie tribal, e, como tal, defende as lealdades para esse grupo, sendo que no mundo atual, o Estado-nação cumpre esse papel. A terceira assunção presente no realismo em geral, de acordo com Gilpin, é a questão a “primacy in all political life of power and security in human motivations”.⁷

Não é difícil chegar à conclusão que o que está por trás da luta pelo poder, em sua necessidade a-histórica, presente nos trabalhos dos escritores realistas das relações internacionais, é a ideia do egoísmo racional da luta pelo poder. Como assevera Waltz “quer seja ou não pela força, cada estado segue o caminho que pensa servir melhor aos seus interesses”⁸ e “eles são actores unitários que, no mínimo, procuram a sua própria preservação e, no máximo, visam o domínio universal”.⁹

Contudo, foi Hans Morgenthau que, de uma maneira brilhante, deixou os exemplos mais nítidos da ideia do realismo nas relações internacionais. Exemplos na sua obra não faltam. A sua principal definição do realismo conhecida é: “A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder”.¹⁰ A noção de uma natureza humana objetiva e invariável: “o

⁶ Idem, Ibidem, p. 304.

⁷ Idem, Ibidem, p. 305.

⁸ WALTZ, Kenneth. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 158.

⁹ Idem, Ibidem, p. 164.

¹⁰ MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações. Brasília: Ed. UNB, 2003. p. 6.

realismo político acredita que a política, como, aliás, a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana”.¹¹ O realismo político deve, assim, segundo Morgenthau, desenvolver uma teoria racional que reflita as leis objetivas da natureza humana.¹² Essa natureza é invariável: “a natureza humana, em que as leis da política têm as suas raízes, é a mesma desde as filosofias clássicas da China e da Índia. A Grécia buscou descobrir essas leis”.¹³ Qual a principal característica desse universal *animus dominandi* já explicitado em sua obra “*Scientific Man Versus Power Politics*”, e também na citação que segue da “*A Política entre as Nações*”?

O poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla uma outra. O poder cobre o domínio do homem pelo homem não só quando se apresenta disciplinado por desígnios morais e controlado por salvaguardas constitucionais (tal como ocorre nas democracias ocidentais), como quando ele se converte nessa força bárbara e indomável que só consegue encontrar leis em sua própria força e justificação em seu próprio desejo de engrandecimento.¹⁴

¹¹ Idem, Ibidem, p. 4

¹² Idem, Ibidem, p. 5.

¹³ Idem, Ibidem, p. 5

¹⁴ Idem, Ibidem, p. 18.

2. Edward Carr e os limites do realismo

O estudo das relações internacionais caracteriza-se pela divergência ideológica e metodológica entre as diferentes abordagens. Tais características enriquecem o debate, mas também mostram o conflito tanto empírico quanto teórico nas abordagens das decisões e dos temas. A variedade, muitas vezes, está associada à condição histórica onde a teoria foi estabelecida e reflete as circunstâncias dos respectivos países no qual as ideias são defendidas. A tendência, com frequência, é fruto do momento e mostra que as teorias das relações internacionais quase sempre acompanham o cenário internacional. Não é a toa que a teoria do idealismo ganhou força depois da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), na tentativa de evitar um conflito dessa magnitude novamente:

Sem a contenção das instituições democráticas e sob pressão de seus generais, os líderes autocráticos tomaram decisões fatais que levaram seus países a guerra. Já os governos democráticos da França e da Grã-Bretanha, por sua vez, foram arrastados para o conflito por meio de um sistema entrelaçado de alianças militares. Embora tais acordos tivessem a intenção de manter a paz, eles impulsionaram todos os poderes europeus a participar da guerra uma vez que qualquer grande poder ou aliança estava envolvido com o conflito. Quando a Áustria e a Alemanha confrontaram a Sérvia com Forças Armadas, a Rússia foi obrigada a ajudar a Sérvia e recebeu o apoio compulsório da Grã-Bretanha e da França. Para os pensadores liberais da época, a teoria ‘obsoleta’ da balança de poder e o sistema de alianças

precisavam ser fundamentalmente reformados para evitar que tal calamidade ocorresse novamente¹⁵.

Na época, o presidente americano Woodrow Wilson, antigo professor universitário de ciência política, pensava que a única forma de impedir novas guerras era levar valores democráticos e liberais à Europa e ao resto do mundo. Entre os pontos apresentados por ele, no Congresso em janeiro de 1918, estavam o fim do serviço secreto, a liberdade de navegação nos mares, o fim das barreiras para o livre comércio, a redução de armamentos, o princípio de autodeterminação dos povos contra o colonialismo e a criação de uma associação de nações com o objetivo de garantir a integridade e a independência política das grandes e pequenas nações, o que resultou na criação da Liga das Nações na Conferência de Paz de Paris, em 1919.¹⁶

Dois aspectos são destacados na defesa de Wilson. O primeiro é a confiança na democracia liberal que substituiria os governos autocráticos Europeus, com a convicção de que as democracias não fazem guerras entre si. Além disso, a criação de uma organização internacional que, com base em leis e regras, poderia substituir a tradicional balança do poder dos estadistas e teóricos realistas. A noção que instituições internacionais poderiam promover a paz e a cooperação é um pensamento caro aos liberais. A fé de Woodrow Wilson de que a paz seria alcançada por uma organização internacional remete ao pensamento do filósofo liberal mais famoso que tratou da ordem internacional: Immanuel Kant, com “*A Paz Perpétua*”.

No entanto, a Liga das Nações não conseguiu estabelecer a paz desejada e uma onda de autoritarismos começou a varrer a Europa com regimes totalmente

¹⁵ JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Introdução às Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007. p. 63.

¹⁶ Idem, Ibidem, pp. 64-65.

militarizados. Mesmo o senado americano não ratificou o acordo da Liga devido à tradição isolacionista dos Estados Unidos, assim como não queria envolver-se com as questões difíceis dos europeus. Wilson sofreu a maior derrota dentro do seu próprio país e, portanto, já nos anos 30, ela estava completamente ineficaz. Contudo,

The League of Nations failed to take hold in America because the country was not yet ready for so global a role. Nevertheless, Wilson's intellectual victory proved more seminal than any political triumph could have been. For, whenever America has faced the task of constructing a new world order, it has returned in one way or another to Woodrow Wilson's precepts. At the end of World War II, it helped build the United Nations on the same principles as those of the League, hoping to found peace on a concord of the victors. When this hope died, America waged the Cold War not as a conflict between two superpowers but as a moral struggle for democracy. When communism collapsed, the Wilsonian idea that the road to peace lay in collective security, coupled with the worldwide spread of democratic institutions, was adopted by administrations of both major American political parties¹⁷.

Com o fracasso da Liga das Nações e a expansão dos regimes autoritários na Europa e no mundo, principalmente com os fascismos, o tom do discurso nas relações internacionais assumiu os seus aspectos mais realistas, como o autor do clássico “*Vinte anos de Crise – 1919-1939*” de Edward Hallett Carr, que procurava examinar os anos entre guerras. De uma perspectiva geral, o tema do poder voltou a

¹⁷ KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon e Schuster Paperbacks, 1994. p. 54.

comandar os discursos na ordem internacional e autores clássicos, como Tucídides, Maquiavel e Hobbes, passaram a serem mais respeitados nesses assuntos do que Kant. Não é a toa que Carr coloca como epígrafe de seu livro uma frase de Francis Bacon: “Os filósofos elaboraram leis imaginárias para comunidades imaginárias, e seus discursos são como estrelas que dão pouca luz por estarem muito altas”.¹⁸ De uma maneira muito precisa Carr reflete sobre o dilema das ciências políticas:

Nenhuma ciência merece tal nome até que tenha, adquirido humildade suficiente para não se considerar onipotente, e para distinguir a análise do que é, da aspiração do que deveria ser. Porque nas ciências políticas esta distinção jamais pode ser absoluta, algumas pessoas pretendem retirar delas o direito do título de ciências. Tanto nas ciências físicas quanto nas ciências políticas, logo se atinge um ponto onde o estágio inicial do desejo deve ceder lugar a um estágio de análise dura e impiedosa. A diferença reside no fato de que as ciências políticas nunca podem emancipar-se totalmente da utopia (...). No campo da ação, o realismo tende a enfatizar o poder irresistível das forças existentes e o caráter inevitável das tendências existentes, e a insistir em que a mais alta sabedoria reside em aceitar essas forças e tendências, e adaptar-se a elas. Tal atitude, embora defendida em nome do pensamento 'objetivo', pode facilmente ser levada a um extremo em que resulte a esterilização do pensamento e a negação da ação. Mas há um estágio em que o realismo é o corretivo necessário da exuberância da utopia, assim como em outros períodos a utopia foi invocada para contra-atacar a esterilidade do

¹⁸ BACON, Francis. *On the Advancement of Learning*, 1605, apud. Edward H. Carr. *Vinte anos de Crise – 1919-1939*. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

realismo (...). O pensamento maduro combina objetivo com observação e análise. Utopia e realidade são, portanto, as duas facetas da ciência política.¹⁹

Esses dois lados da ciência política, o idealismo e o realismo, na visão de Edward Carr precisam ser equilibrados para atingirem-se os objetivos almejados. E, de fato, é esse equilíbrio sempre difícil, entre idealismo e realismo, que circunda os debates em torno da teoria das relações internacionais. Alguns teóricos pretendem ser completamente realistas, outros, no extremo oposto, têm dificuldades para pensar uma teoria de acordo com uma dada realidade, mas também, mais recentemente, surgiram correntes que reconhecem que a melhor alternativa é este equilíbrio já exposto por Carr no começo do Séc. XX.

A antítese entre o mundo dos valores e o mundo da natureza, já implícita na dicotomia objetivo-fato, está profundamente arraigada na consciência humana e no pensamento político. O utópico estabelece um padrão ético que proclama ser independente da política, e procura fazer com que a política adapte-se a ele. O realista não pode aceitar logicamente nenhum valor padrão, exceto o dos fatos. Em seu modo de ver, o padrão absoluto do utópico é condicionado e ditado pela ordem social, sendo, portanto, político. Moralidade só pode ser relativa, não universal. A ética tem de ser interpretada em termos de política; e a procura de uma norma ética fora da política está fadada à frustração.²⁰

¹⁹ CARR, Edward H.. Vinte anos de Crise – 1919-1939. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. pp. 13-15.

²⁰ CARR, Edward H.. Vinte anos de Crise – 1919-1939. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. pp. 28-29.

Essa difícil relação entre os valores e os fatos estará no plano de fundo deste trabalho. Como relacionar os objetivos a serem perseguidos na ordem do dever-ser com a análise da realidade nem sempre suscetível a ordem do dever. Também será importante destacar que o realismo mais puro esconde sobre o seu manto uma extensa carga valorativa, a mesma com a qual Carr, na citação anterior, acusa os idealistas utópicos de possuírem a moral da sociedade. Ora, a moral da sociedade foi usada pela ideologia do realismo em suas vertentes mais conservadoras e usaram-na sempre muito bem. Como, por exemplo, explicar os valores difundidos do realismo, a sua valorização do *status quo*, a aceitação do uso da força como instância que garante o poder, os ideais do liberalismo econômico sem controle para a maximização dos interesses de suas respectivas nações, a aceitação conservadora da ordem internacional como uma instância inflexível às mudanças, na medida em que é esta ordem que garante os realistas no topo do poder. A necessidade da análise da ordem internacional deveria passar por uma crítica aos valores que são sustentados como dados, e, nesse sentido, um realismo puro parece ser tão utópico quanto a mais vã das utopias. Assim, uma teoria das relações internacionais precisa estabelecer os parâmetros que definem uma dada realidade e os valores que esta ordem ambiciona, e quais modelos poderiam ser utilizados para a construção de alternativas.

O desmascaramento, pela crítica realista, da fragilidade do edifício utópico é a primeira tarefa do pensador político. Somente quando a simulação for demolida que poderá haver alguma esperança de erigir-se uma estrutura mais sólida em seu lugar. Mas não podemos, como medida final, acomodar-mo-nos no realismo puro. O realismo, embora preponderante em termos lógicos, não nos dá as fontes de ação que são necessárias até mesmo para o

prosseguimento do pensamento. Com efeito, o próprio realismo, se o atacarmos com suas próprias armas, freqüentemente se revela, na prática, como tão condicionado quanto qualquer outra forma de pensamento. Na política, a crença de que certos fatos sejam inalteráveis, ou certas tendências irresistíveis, normalmente reflete uma falta de desejo, ou de interesse, em mudá-los ou resistir a eles. A impossibilidade de se ser um realista consistente e completo é uma das mais corretas e curiosas lições da ciência política. O realismo consistente exclui quatro coisas que parecem ser ingredientes essenciais de todo o pensamento político eficaz: um objetivo finito, um apelo emocional, um direito de julgamento moral e um campo de ação.²¹

Para se entender melhor como Carr concebe o seu julgamento dos limites do realismo, deve-se estabelecer como ele pensa o realismo, e, de fato, ele é considerado um teórico clássico realista das relações internacionais. Para isso, precisa-se começar com uma breve citação de Maquiavel:

Mas como minha intenção é escrever algo útil para quem estiver interessado, pareceu-me mais apropriado abordar a verdade efetiva das coisas, e não imaginá-las. Muitos já conceberam repúblicas e monarquias jamais vistas, e de cuja existência real nunca se soube. De fato, o modo como vivemos é tão diferente daquele como deveríamos viver, que quem despreza o que se faz e se atém ao que deveria ser feito, aprenderá a maneira de se arruinar, e não a defender-se. Quem quiser praticar sempre a bondade em tudo o que faz está fadado a sofrer, entre tantos que não são bons. É necessário, portanto, que o príncipe que deseja manter-se,

²¹ Idem, *Ibidem*, p. 117.

aprenda a agir sem bondade, faculdade que usará ou não, em cada caso, conforme seja necessário.²²

De acordo com Carr, foi só depois do fim do sistema medieval que houve a cisão definitiva entre a teoria e prática política. No mundo helênico, quando sentenciaram que “a justiça é o direito do mais forte”, isso representava apenas uma parcela insignificante da população e, no contexto medieval, durante o Império Romano, e depois com a Igreja Católica, a ideia de um bem político separado de um bem moral era impensável.²³ Desse modo, desprende-se de Maquiavel o começo do pensamento político moderno.

Três características são destacadas na doutrina de Maquiavel, que se pode afirmar, são os fundamentos da filosofia realista. Em primeiro lugar, o entendimento de que a história é uma sequencia de causa e efeito, que pode ser vislumbrada através do intelecto. Em segundo, a ideia de que é a prática que cria a teoria e não o contrário. Por fim, a constatação de que a autoridade é quem cria a moralidade e, com isso, a moral é um produto do poder: “Portanto se um príncipe pretende conquistar e manter o poder, os meios que empregue serão sempre tidos como honrosos, e elogiados por todos, pois o vulgo atenta sempre para as aparências e os resultados”.²⁴

A diferença de Maquiavel para o realismo moderno do séc. XVIII, de acordo com Carr, é a crença no progresso. Tanto o realismo quanto o idealismo utópico incorporaram

²² MAQUIAVEL, Niccolò. O Príncipe. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 93.

²³ CARR, Edward H.. Vinte anos de Crise – 1919-1939. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 85.

²⁴ MAQUIAVEL, Niccolò. O Príncipe. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 104.

a ideia do progresso e o próprio realismo acabou por tornar-se mais progressista que o próprio idealismo. Enquanto o idealismo baseava-se numa crença em um padrão absoluto, mas de forma estagnada, o realismo ao contrário:

se tornou mais dinâmico e relativizado. O progresso tornou-se parte da mais profunda essência do processo histórico; e a humanidade se movia adiante, para um objetivo que permanecia indefinido, ou definido por diferentes filósofos. A 'escola histórica' dos realistas teve seu lar na Alemanha, e seu desenvolvimento foi traçado através dos grandes nomes de Hegel e Marx. Mas nenhum país da Europa ocidental, e nenhum ramo do pensamento, ficaram imunes à sua influência em meados e fins do século dezenove e esse desenvolvimento, embora tenha libertado o realismo da coloração pessimista que lhe foi conferida por pensadores como Maquiavel e Hobbes, realçou fortemente o caráter determinista.²⁵

A ideia do determinismo, que na religião estava associada com a Providência Divina, ganhou, na racionalidade dos filósofos do séc. XVIII e XIX, novos contornos, principalmente com o "Zeitgeist" de Hegel e no materialismo histórico de Marx até chegar à tese "científica" dos realistas, que imaginavam a realidade como um processo que o filósofo ou o cientista deveriam investigar.

Não pode haver realidade alguma fora do processo histórico. 'Conceber a história como evolução e progresso', escreve Croce, 'implica aceitá-la em todos os seus aspectos, e, portanto, negar a validade de julgamentos sobre ela'. Condenar o passado em

²⁵ CARR, Edward H.. Vinte anos de Crise – 1919-1939. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 89.

termos éticos não têm sentido; pois, nas palavras de Hegel, ‘a filosofia transfigura o real, que pareça injusto, no racional’. O que foi, está certo. A história não pode ser julgada, exceto por padrões históricos. É significativo que nossos julgamentos históricos, exceto os relativos a um passado de que podemos nos lembrar tão bem quanto o presente, sempre pareçam partir do pressuposto de que os fatos não poderiam ter sucedido de outra forma.²⁶

A história cria o direito e não o contrário. Em outras palavras, é a confirmação tanto das teses de Maquiavel em “*O Príncipe*”, quanto do “*Leviatã*” de Thomas Hobbes. Além dessa contribuição para as análises realistas, Hobbes também deu a indicação do que seria, depois, um dos aspectos principais dessa corrente de pensamento, a atitude relativista e, em moral, poderia ser entendido como a falta de valores, ou o ceticismo moral.

Edward Carr, um clássico das relações internacionais, já questionava os limites do realismo político. Como foi visto, Carr insistiu no fracasso de pensar a política em termos puramente causais objetivistas, como a tendência irresistível dos fatos, pois a via dupla de fatos-valores estabelece que sempre se possam questionar os fatos com aquilo que pensamos sobre eles. Contudo, foi claro ao questionar o idealismo utópico que não está preocupado com a análise política, mas apenas com objetivos ideais. Entretanto, ao questionar as forças irresistíveis da objetividade histórica, Carr estabeleceu que não se pode apenas pensar a história como eventos causais contendo apenas uma racionalidade. Como citado, Carr entende que um objetivismo leva a “esterelização do pensamento”, e pensou como necessário o estabelecimento de objetivos: “na política, a crença de que certos fatos sejam inalteráveis, ou

²⁶ Idem, *Ibidem*, pp. 89-90.

certas tendências irresistíveis, normalmente reflete uma falta de desejo, ou de interesse, em mudá-los ou resistir a eles”.²⁷ A moralidade em Carr não é uma moralidade universal, mas historicamente construída. Por isso, a ideia do egoísmo racional, “identificar racionalidade com a maximização do autointeresse”²⁸, presente em vários autores realistas, como algo determinista, é insuficiente para mostrar a historicidade da política e da moral.

3. Charles Beitz e a crítica ao ceticismo moral nas relações internacionais

Uma ampla análise e crítica do ceticismo moral do realismo nas relações internacionais foi feita por um seguidor de John Rawls, o filósofo americano Charles Beitz. Segundo ele, uma variedade de fontes sustenta o ceticismo sobre assuntos morais nas relações internacionais tais como o relativismo cultural, a apreensão sobre os reais efeitos da moralidade nas relações internacionais, a ideia que os atores da ordem internacional têm uma obrigação superior em defender os interesses nacionais dos seus respectivos países, e também o argumento de que não podem existir princípios universais de aplicação na ordem mundial composta por Estados soberanos.

Estes argumentos fundamentam-se na tese hobbesiana de um estado de natureza internacional, um estado de anarquia, que não pode suportar conteúdos morais em última instância. Tal ordem de agentes independentes perseguindo os seus próprios interesses que não possuem qualquer poder em comum para forçar uma cooperação.

²⁷ CARR, Edward H.. *Vinte anos de Crise – 1919-1939*. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 117.

²⁸ SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. p. 28.

Beitz entende que o argumento hobbesiano possui duas premissas, a saber:

The first is the empirical claim that the international state of nature is a state of war, in which no state has an overriding interest in following moral rules that restrain the pursuit of more immediate interests. The second is the theoretical claim that moral principles must be justified by showing that following them promotes the long-range interests of each agent to whom they apply. I shall argue that each premise is wrong: the first because it involves an inaccurate perception of structure and dynamics of contemporary international politics, and the second because it provides an incorrect account of the basis of moral principles and of the moral character of the state. Both premises are embodied in the image of international relations as a Hobbesian state of nature, and in both respects this image is misleading.²⁹

O argumento hobbesiano nas relações internacionais transformou-se na ortodoxia dos estudiosos e estudantes da área, mesmo entre fervorosos defensores da moral individual. Como alguém pode defender a moralidade nas questões individuais e ser um amoral nas relações internacionais? Está é a pergunta que Beitz tenta responder ao mostrar o que entendeu como as falácias do realismo político: “I shall argue that one cannot consistently maintain that there are moral restrictions on individual action but no such restrictions on the actions of states”.³⁰

Uma teoria da moral deveria ser construída para refutar o ceticismo moral, com base na diferença entre

²⁹ BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1999. p. 14.

³⁰ Idem, *Ibidem*, p. 15.

egoísmo e moralidade, em outras palavras, que explique que existe algo que se deve seguir além do autointeresse ou considerações de prudência. Beitz assume que não construirá esta teoria, mas procede com a tese de que se partilham algumas ideias básicas da natureza da moralidade, e, nesse sentido, deveria verificar se o ceticismo internacional está de acordo com essas ideias.

Beitz compreende que, apesar das diferenças culturais e de diferenças de valores entre as nações, é possível reconhecer que alguma concepção moral disponível será melhor sobre determinadas circunstâncias. Ele concorda que nem todos entenderão os princípios estabelecidos e que mesmo em uma sociedade ocorrem disputas sobre os melhores princípios e a melhor fundamentação. Também não é o caso de procurar princípios idealistas que estariam em esferas completamente inatingíveis em dado momento. O que está em jogo é a necessidade de encontrar justificações morais quando se pensam as questões normativas, e isso não é invalidado por argumentos de que a moralidade falha em determinados momentos, pois isso não implica que não se deve fazer julgamentos morais:

What is being said is that the moral reasoning regarding some decisions is flawed: either an inappropriate moral principle is being applied, or an appropriate principle is being incorrectly applied. It does not follow that it is wrong even to attempt to apply moral principles to international affairs, yet this conclusion must be proved to show that international skepticism is true. An argument is still needed to explain why it is wrong to make moral judgments about international behavior whereas it is not wrong to make them both domestic political behavior or about interpersonal behavior.³¹

³¹ Idem, *Ibidem*, p. 21.

A teoria em contraponto a de Beitz é a teoria clássica do realismo político exposta pelo seu representante na obra monumental de Hans Morgenthau, “*A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*”. Nela, já no primeiro parágrafo, estabelece: “A prova pela qual tal teoria deve ser julgada tem de caracterizar-se por uma natureza empírica e pragmática, e não apriorística e abstrata”. A caracterização de sua teoria como sendo racional, objetiva e uma “preocupação teórica com a natureza humana tal como ela se apresenta” levou-o a formular seis princípios que descrevem, de maneira geral, a sua teoria.

1)O realismo político acredita que a política, como aliás a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana. (...) 2)A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder. (...) 3) O realismo parte do princípio de que seu conceito chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente. (...) 4) O realismo político é consciente do significado moral da ação política, como o é igualmente da tensão inevitável existente entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito. (...) 5) O realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo. (...) 6) Intelectualmente, o realista político sustenta a autonomia da esfera política, do mesmo modo como o economista, o advogado e o moralista sustentam as deles.³²

³² MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. pp. 4-28.

A definição da política internacional como “o interesse definido como poder” é defendida pela racionalidade com que consegue descrever o universo da política, como “um quadro pintado racionalmente” sobre a natureza do poder político na arena internacional, na metáfora do próprio Morgenthau.

No que diz respeito ao ator, contribui com a disciplina racional em ação e cria essa assombrosa continuidade em matéria de política externa, que faz com que a política exterior americana, britânica ou russa se nos apresente como algo sujeito a uma evolução contínua, inteligível e racional, em geral coerente consigo própria, a despeito das distintas motivações e preferências e das qualidades morais dos políticos que se sucederam. Uma teoria realista da política internacional evitará, portanto, duas falácias populares: a preocupação com motivos e a preocupação com preferências ideológicas.³³

A identificação da boa política com uma teoria racional, na descrição de que “o realismo político sustenta não somente que a teoria tem de ser focalizada sobre os elementos racionais da realidade política, mas também que a política externa tem de ser racional em vista de seus propósitos morais e práticos”³⁴, pode ser refutada como um dos limites do realismo, como proposto por Edward Carr.

Antes de tratar dos limites do realismo, porém, é importante abordar outras características sobre como Carr pensava o realismo. Além dos aspectos deterministas, o aspecto relativo do pensamento merece destaque. A relatividade, nesse caso, trata-se das circunstâncias onde determinado pensamento foi elaborado. Para Carr, os

³³ Idem, *Ibidem*, p. 7.

³⁴ Idem, *Ibidem*, p. 16.

padrões éticos e noções absolutas dos utópicos, na verdade, são frutos tanto dos interesses como das circunstâncias em que foram criados, portanto relativos a uma determinada época ou interesses de quem os elaborou. Nesse sentido, a teoria idealista ou realista não seria fruto de um pensamento puro de princípios desinteressados, mas estaria sempre influenciada pelo momento em que foi construída.

Outra característica refere-se ao ajuste do pensamento a um objetivo determinado, ou seja, o caráter pragmático do pensamento: quem pensa, pensa num objetivo a atingir. Então, certas “verdades” são intencionais, e desse modo muitas vezes condicionadas aos objetivos aos quais alguém estaria interessado.

Teorias produzidas para desacreditar um inimigo, ou inimigo em potencial, são uma das formas mais comuns de pensamento intencional. Retratar inimigos, ou possíveis vítimas, como seres inferiores perante Deus tem sido uma técnica familiar, de toda forma, desde os dias do Velho Testamento. As teorias, antigas e modernas, pertencem a esta categoria pois o domínio de um povo, ou classe, sobre o outro é sempre justificado pela crença na inferioridade mental e moral do dominado.³⁵

De certa maneira, as “descobertas” realistas sobre a relatividade e a objetividade do pensamento desvendam as intenções tanto dos idealistas como dos realistas, mas aquilo que antes era apenas entendido como realista, a saber, os interesses e a relatividade do pensamento acabam por serem aspectos do chamado discurso idealista. O problema em propor esta solução está em relativizar qualquer forma de proposta e, desse modo, ao ter todas na mesma situação,

³⁵ CARR, Edward H.. Vinte anos de Crise – 1919-1939. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 95.

corre-se o risco de não se saber qual a melhor. Nesse caso, a tentativa de Carr de desvelar o que está por de trás do idealismo não acabou por revelar os próprios equívocos dos realistas?

Se como afirma Carr, no capítulo sobre “As limitações do Realismo”, o realismo realmente exclui quatro formas necessárias de qualquer pensamento político, “um objetivo finito, um apelo emocional, um direito de julgamento moral e um campo de ação”, a resposta a pergunta anterior parece que é “sim”. Na medida em que, o realismo precisa de todos estes ingredientes, sempre tentar-se-á ir além do simples relativismo e do interesse meramente circunstancial, pelo fato de ser necessário sempre de um julgamento moral para as ações.

Por isso, o “realismo consistente” que descreve Carr e que deveria excluir, por ser consistente com suas próprias ideias, qualquer julgamento moral da história é falho, nas próprias palavras de Carr:

Acima de tudo, o realismo consistente falha porque deixa de oferecer qualquer campo para a ação voltada para objetivos e significados. Se a seqüência de causa e efeito for suficientemente rígida para permitir a ‘previsão científica’ dos acontecimentos, se o nosso pensamento for irrevogavelmente condicionado por nosso *status* e nossos interesses, então tanto a ação quanto o pensamento se tornam desprovidos de objetivo. Se como Schopenhauer sustenta, ‘a verdadeira filosofia da história consiste na compreensão de que, através do emaranhado de todas essas mudanças incessantes, temos diante dos olhos o mesmo ser imutável, que segue o mesmo rumo hoje, ontem e para sempre’, então a contemplação passiva é tudo o que resta ao indivíduo. Tal conclusão é claramente repugnante à mais profunda crença do homem sobre si mesmo. Que os assuntos humanos possam ser dirigidos e

modificados pela ação e pelo pensamento humanos é um postulado tão fundamental, que sua rejeição parece ser dificilmente compatível com a sua própria existência como ser humano.³⁶

Nessa análise de Carr, a exclusão de julgamentos morais pelo realismo político é a grande falha dessa corrente de pensamento. Os homens sempre tendem a julgar a história e avaliar o que é certo e errado de acordo com padrões morais. Assim, regimes como os fascismos na Europa são condenados, bem como as democracias estáveis no presente são amplamente aclamadas não apenas pelos críticos, mas também pelos cidadãos de cada nação. As bases do realismo são insuficientes quando avaliadas pelos seus próprios argumentos e mesmo aqueles que se consideram realistas, muitas vezes, usam julgamentos, como atesta o realismo moderado do próprio Edward Carr:

A necessidade, reconhecida por todos os políticos, seja em assuntos internos ou internacionais, de disfarçar interesses sob as vestes de princípios morais é, por si só, um sintoma da insuficiência do realismo. Toda época reclama o direito de criar seus próprios valores, e de fazer julgamentos à luz deles; e mesmo quando se utiliza armas realistas para dissolver outros valores, ainda acredita no caráter absoluto de seus próprios valores.³⁷

Essa necessidade de julgamentos morais, que é intrínseco a quem trabalha com questões políticas e sociais, é algo presente não só nas correntes chamadas de idealistas, mas no próprio realismo e, nesse sentido: “qualquer

³⁶ CARR, Edward H.. Vinte anos de Crise – 1919-1939. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 121.

³⁷ Idem, *Ibidem*, p. 121.

pensamento político lúcido deve basear-se em elementos tanto de utopia, quanto de realidade”.³⁸ A destruição da utopia pelo realismo não exclui a necessidade de uma nova utopia e de novos valores que poderão, no futuro, serem esmagados por outro realismo. A utopia e o realismo assim são as “duas faces de uma mesma moeda”, e devem, portanto, cada qual cumprir o seu papel nas sociedades.

Mas se alguns realistas afirmarem que o realismo possui uma moral nas relações internacionais relacionada com a posição de Maquiavel em “O Príncipe”, na razão de que o estadista estaria ao defender os interesses de seu país, agindo em acordo com a moral correta e, desse modo, aqueles que defendem certo tipo de realismo maquiavélico estariam, de fato, seguindo um determinado padrão moral, que não seria, então, um caso de relativismo ou ceticismo moral. Essa moral, o egoísmo ético, segundo o qual defender os seus interesses próprios é a melhor escolha a fazer, possui um princípio moral substantivo. Mas será que esse princípio é moral? Charles Beitz acredita que não:

What is distinctively moral about a system of rules is the possibility that the rules might require people to act in ways that do not promote their individual self-interest. The ethical egoist denies this by asserting that the first principle of his ‘morality’ is that one should always act to advance one’s own interests. To call such a view a kind of morality is at least paradoxical, since, in accepting the view, one commits oneself to abandoning the defining feature of morality. (...) Similarly, to say that the first principle of international morality is that states should promote their own interests denies the possibility that moral considerations might require a state to act otherwise. And this position is closer to

³⁸ Idem, *Ibidem*, p. 122.

international skepticism than to anything that could plausibility be called international morality.³⁹

Um realista consistente deveria aceitar a tese de que não existe acima do interesse nacional qualquer princípio moral e seria contraditório, para um realista puro como Morgenthau, aceitar normas morais que regulassem a política do poder. O problema é como ser cético em relação às normas morais nas relações internacionais e não ser cético quando o cenário é outro, como a situação interna dos Estados, onde todos os indivíduos, inclusive, os próprios governantes são chamados a público para esclarecer os motivos de suas ações. Em outras palavras, como é possível ser cético apenas em uma dada situação e não ser cético em tudo? Nesse caso, esse ceticismo seria consistente?

Uma das respostas a essas perguntas é fornecida ao distinguir as diferenças entre o plano interno e o externo, ou seja, na ausência de um juiz acima das partes, que se fornece o padrão moral correto, sugere uma razão para o ceticismo nas relações internacionais. A ausência de leis positivas na ordem internacional, no entanto, não impede a moralidade, ou os julgamentos morais sobre as ações praticadas, como do mesmo modo nas relações interpessoais e relações sociais, onde um juiz não está presente, contudo, os padrões morais são seguidos. O fato de não existir um terceiro acima das partes parece não impedir um julgamento moral sobre os atos tanto interna como externamente.

Contudo, uma melhor análise da situação internacional e suas singularidades pode ser investigada na ideia hobbesiana do estado de natureza. Hobbes, no capítulo XIII, explica os passos da condição natural do ser humano, da igualdade natural até as paixões que levam o homem para a paz, o medo da morte e o desejo das coisas necessárias para

³⁹ BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1999. p. 23.

uma vida confortável. O estado de natureza pode ser entendido de duas maneiras, ou hipoteticamente ou como ele realmente é em nossos dias.

No modo hipotético, a descrição de Hobbes oferece uma maneira de entender como o estado civil originou-se do estado de natureza, sem, contudo precisar mostrar como isso realmente aconteceu. Na medida em que a ideia de como Hobbes entendia a filosofia era um conhecimento adquirido por raciocínio, da geração de qualquer coisa para as suas propriedades, ou ao inverso, das propriedades para a sua geração para produzir certos efeitos desejados, a noção hipotética de um estado de natureza servia a este propósito. Assim, é possível entender a sociedade através das suas propriedades atuais, retrocedendo para a sua geração, ou na hipótese de um estado de natureza, como a sociedade civil poderia ter surgido. A hipótese do estado de natureza, portanto, estaria de pleno acordo com a ideia do que era a filosofia para Hobbes, no capítulo 46 de “*Leviatã*”. Mas seria apenas um modo de entender o contrato social e não como, de fato, ele originou-se. Ao imaginar como seria o estado de natureza, poder-se-ia imaginar como pessoas racionais escolheriam as propriedades dessa sociedade, entre elas, a mais importante para Hobbes, os poderes da soberania. As propriedades seriam reconhecidas como essenciais para a realização dos objetivos principais, como um contrato social para trazer paz e estabilidade aos acordados.⁴⁰

O segundo modo de entender o estado de natureza é aquele que interessa no presente trabalho. De acordo com Hobbes, para aqueles que negam a existência do estado de natureza, a esfera internacional dá um exemplo claro de como esse estado apresenta-se:

⁴⁰ RAWLS, John. Lectures on the History of Political Philosophy. EUA: Harvard University Press, 2010. pp. 30-32.

Mesmo que jamais tivesse havido um tempo em que os indivíduos se encontrassem numa condição de guerra de todos contra todos, em todos os tempos os reis e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência, vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas apontadas, cada um de olhos fixos no outro. Seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra. Dessa forma protegem a indústria de seus súditos, não advindo daí, como consequência, aquela miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos isolados. Da guerra de todos contra todos, também isto é consequência: que nada pode ser injusto. As noções do bem e do mal, de justiça e injustiça, não podem ter lugar aí. Onde não há poder comum não há lei. Onde não há lei não há injustiça.⁴¹

O estado de natureza é considerado um estado de guerra porque possui certas características. Esse estado não se caracteriza apenas pela luta armada, mas é um estado de insegurança: “A guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalhas é suficientemente conhecida”.⁴² Tal situação dá-se devido 1) a igualdade física e mental dos homens leva-os para uma igualdade nas necessidades e nos fins a atingir, dado o desejo central pela autopreservação e para uma vida cômoda. Essa igualdade de fins coloca os seres em competições para conquistar os meios de sobrevivência, tornando-os em inimigos; 2) a competição cria um estado de incertezas com respeito aos objetivos dos

⁴¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã. Ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martin Claret, 2004. cap. XIII p. 99.

⁴² Idem, *Ibidem*, p. 98.

outros e a possibilidade de complôs uns contra os outros, o que gera a desconfiança; 3) a desconfiança cria um estado de insegurança. Alguns podem almejar o domínio sobre os outros através do orgulho e da vaidade. Ao considerar-se a ausência de uma soberania capaz de arbitrar entre as partes, o que faz com que os indivíduos ao desejar a segurança como o maior bem, promovem ataques por antecipação; 4) como nesse estado a disposição para a luta é suficientemente conhecida publicamente configura-se um estado de guerra.

As características do estado de natureza, na própria visão de Hobbes, estariam presentes no próprio sistema dos estados. Essa visão de Hobbes, aliada a sua ideia de um egoísmo psicológico, de que alguém somente tem razão em fazer algo quando isso promoverá o seu próprio interesse, principalmente aquele de evitar a morte e assegurar uma vida feliz, constrói uma teoria da obrigação prudencial. Ninguém possui obrigação de performar uma ação, a menos que essa trará benefícios que satisfaça o autointeresse.

Supposing that moral rules cannot require a man (or nation) to do that which he (or it) has no reason to do, the argument holds that is irrational to adhere to moral rules in the absence of reliable expectation that others will do the same.⁴³

De acordo com Beitz, esse é o mais forte argumento do ceticismo, na medida em que regras morais só podem ser plausíveis na medida em que se conformar com o ponto de vista do agente. Mas se poderia pensar em outra forma de racionalidade, na qual o agente deveria sacrificar os seus interesses para atingir outras formas de bens. Contudo, em um primeiro momento, parece que isso seria mais viável no plano pessoal e não no plano internacional, pelo fato de que,

⁴³ BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1999. p. 32.

difícilmente, os Estados poderiam deixar de realizar os seus próprios interesses em troca de outros objetivos.

Contudo, o problema moral posto por Hobbes, no sentido da impossibilidade de criar as condições para que o direito natural pudesse ser de fato efetivo, poderia ser invertido. Quando em estado de natureza internacional ninguém tem a obrigação de cumprir os princípios morais, mas se houvesse a possibilidade da confiança no cumprimento mútuo de tais princípios, talvez fosse desejável e rentável a observância dos princípios estabelecidos. Se as condições para o estabelecimento normativo fossem postas e sob um baixo risco, haveria a expectativa de que seria desejável o cumprimento das normas.

De acordo com Beitz, tanto os aspectos analíticos da teoria do estado de natureza hobbesiano, quanto os seus aspectos prescritivos não se encontram de todo nas relações internacionais. Quanto aos aspectos analíticos, à analogia com o estado de natureza poderia dar demasiado valor ao individualismo e, no caso das relações internacionais, a natureza puramente estatal das relações. Em nossas sociedades, existem esferas que estão além do Estado, como ONGs e empresas internacionais que facilitam a cooperação e exercem pressão no próprio governo. Nesse sentido, a despeito de o Estado ser a instância última para as tomadas de decisões sobre conflitos, os interesses de grupos transnacionais têm alcançado poder de barganha para uma mútua partilha além-fronteiras.

Outra característica analítica de um estado de natureza nas relações internacionais é a independência dos Estados e os seus assuntos internos com relação os assuntos internacionais. Contudo, as relações entre os Estados não parecem um jogo de soma zero. Existem acordos, alianças, tratados, etc., que tornam a interdependência muito mais próxima do que uma total independência.

Such interdependencies explain the rise of international institutions and practices that organize

interstate rivalries in ways that require cooperation is the practices are to be maintained and conflicts resolved by nonviolent means. In the economic area, these include the organizational and consultative practices of the International Monetary Fund and its rules governing adjustment of currency exchange rates, and the related rules of trade formulated in the General Agreement on Tariffs and Trade. Taken together, these institutions can be seen as the constitutional structure of international finance and trade; their role is fundamental in promoting or retarding the growth of trade, the flow of investment, and the international transmission of inflation and unemployment.⁴⁴

A participação nas organizações internacionais trazem novas formas de cooperação, no lugar das velhas, entretanto, sempre dependerá das condições de estabilidade para uma prática consensual. Qualquer modelo poderá ser instável se os atores não obtiverem consenso. No entanto, a necessidade dessa estabilidade para atingir certos objetivos, sobretudo econômicos, requer esse consenso, desse modo, a violência seria um recurso apenas em última instância, mas sem utilidade nesse modelo de cooperação.

A ausência de um terceiro acima das partes, na concepção hobbesiana, também invalidaria a confiança na normatividade nas relações internacionais, como o próprio grau de justiça e injustiça. Existe uma falta de expectativa de que a obediência a uma normatividade será cumprida, o que invalida e inutiliza o cumprimento dos pactos e da normatividade em geral. Não obstante, com o modelo da interdependência “a wide variety of areas of international relations are characterized by high degrees of voluntary compliance with customary norms and institutionalized rules

⁴⁴ Idem, *Ibidem*, p. 43.

established by agreement”.⁴⁵ A existência de organizações internacionais, tanto nos seus aspectos políticos quanto econômicos, exige um nível mínimo de cooperação entre os Estados. Isso não significa que esse modelo “horizontal” das relações internacionais, em que pese às expectativas para o cumprimento das normas e a cooperação entre os Estados, elimine a violência ou a guerra. O que se espera é que a competição entre os Estados pode dar-se em formas não violentas, que em várias formas se estabelece a aceitação das regras, o que determina um interesse mútuo para a cooperação.

Apesar de considerarem-se as relações internacionais com padrões normativos similares a situação doméstica, isso não significa que não exista uma diferença substancial. A efetividade das instituições internacionais ainda é menor do que a situação interna, mesmo que nessa ordem se pode pensar tanto em termos de competitividade ou de cooperação como na situação interna dos países. No entanto, as instituições internacionais ainda carecem de mais efetividade e, por isso, apresentam-se com problemas distintos daqueles internos, o que não invalida a ideia de uma normatividade para esse plano.⁴⁶

Um segundo modo de entender o estado de natureza hobbesiano é pelo modo prescritivo. Se, no momento analítico, são mostradas as características de um estado de insegurança e também de cooperação, no modo prescritivo, evidencia-se um fundamento para agir nesse estado. Para Hobbes, esse fundamento é o autointeresse. Ninguém tem uma razão para agir de acordo com o direito natural, a menos que o cumprimento desse direito possa ser assegurado para todos:

⁴⁵ Idem, *Ibidem*, p. 47.

⁴⁶ Idem, *Ibidem*, p. 49-50.

Quando transfere seu direito ou a ele renuncia, alguém o faz em consideração a outro direito que reciprocamente lhe foi transferido ou a qualquer outro bem que daí espera. É um ato voluntário. O objetivo de todos os atos voluntários dos homens é algum bem para si mesmos. Segue-se que há alguns direitos que é impossível admitir algum homem, por quaisquer palavras ou outros sinais, possa abandonar ou transferir.⁴⁷

Beitz pensa que uma simples analogia do estado de natureza aplicado às relações internacionais não pode ser feita, dado as especificidades de cada uma das esferas. Se parece até mesmo muito racional e compreensível pensar nos interesses individuais em uma ação interpessoal, o mesmo não se dá prontamente no caso das relações internacionais. Quais são os interesses dos Estados? São os interesses dos governantes, das pessoas que habitam determinado Estado ou de algum grupo de pessoas? Em outras palavras, não se tem, de forma clara, o que um direito de autopreservação para um Estado envolve. Um dos motivos para esse problema é a falta de um entendimento do que seria agir racionalmente em termos estatais, dada à dificuldade de captar objetivamente os dados que determinado ator possui com a consequente aplicação dos mesmos.

O que está em jogo não é o direito de autodefesa em caso de uma agressão por parte de outro Estado, ao ameaçar a vida dos habitantes de determinada nacionalidade, nem o direito de que as pessoas ou países possuem em reclamar contra outros países ou pessoas, mas o fato de que certos conflitos entre pessoas ou Estados não envolvem o direito de autopreservação, como demonstrado no estado de natureza hobbesiano. Nesse caso, o que estaria em discussão

⁴⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã. Ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martin Claret, cap. XIV. p. 103.

são direitos de outra ordem e, portanto, não seriam passíveis de enquadrarem-se numa justificação racional pelo autointeresse hobbesiano, o que, numa justificação racional, poderia parecer imoral, ou até ilegal. Em outras palavras, o autointeresse hobbesiano não pode servir para justificar tudo o que é moral ou legal e, se isso for o caso, qualquer pacto entre os estados precisariam ir além do simples acordo pela analogia com o estado de natureza. Estar-se-ia, assim, numa justificação de segunda ordem, além do puro interesse dos Estados por autopreservação. Desse modo, a justificação de qualquer ato por um Estado como apenas a busca pelo seu próprio interesse poderia ser acusada de imoral e ilegal, em outra forma de ver uma concepção moral que não o egoísmo natural do estado de natureza hobbesiano.

But if we wish to *prescribe* principles to guide the behavior of states, we are involved in a quite different sort of question. For then our justification of normative principles must appeal ultimately to those kinds of considerations that are appropriate in a prescriptive context, namely, the rights and interests of persons. If the idea of national interest plays any role in justifying prescriptions for state behavior, it can only be because the national interest derives its normative importance from these deeper and more ultimate concerns.⁴⁸

O argumento de Beitz mostra que se é o interesse das pessoas que merece consideração na ordem internacional, o apelo ao argumento da analogia do estado de natureza aplicado às relações internacionais só faz sentido quando esses cidadãos estão correndo perigo de vida e, nesse sentido, torna-se válido usar todos os meios de que dispõem para defender-se e sobreviver. Com isso, a defesa dos

⁴⁸ BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1999. p. 53.

interesses nacionais poderia ser usada quando a ameaça à vida das pessoas fosse constatada ou quando não houvesse uma confiança no cumprimento das regras acordadas. Mas, de outro modo, quando existisse a confiança mútua no cumprimento das regras, não existiria a necessidade para apelar ao irrestrito uso dos interesses nacionais para justificar os princípios das ações. Os direitos de autopreservação estariam assegurados pela expectativa do cumprimento mútuo das regras e isso justificaria a sustentação dos outros direitos das pessoas.⁴⁹

O que está sendo proposto é a contraposição da ideia de que em matéria de assuntos internacionais, o interesse dos Estados sempre terão o maior peso e os princípios morais devem ser desconsiderados, como é proposto por Morgenthau e outros. Esse princípio que considera que sempre o Estado deve perseguir o princípio da sobrevivência nacional para atingir o sucesso das ações políticas e desconsiderar os princípios morais deveria ser mantido apenas em casos em que o direito de autopreservação das pessoas estivesse em questão, e quando assuntos econômicos, culturais e de outra natureza fossem considerados, a sustentação do princípio do interesse nacional não se sustenta. Em primeiro lugar, dever-se-ia considerar o interesse dos indivíduos e não do Estado, pois somente nesse sentido a analogia com o estado de natureza parece sustentar-se, dado que se trata da sobrevivência dos indivíduos que são afetados pelas escolhas. Em segundo, em assuntos que não envolvem a autopreservação, a desconsideração de outros padrões normativos pelo interesse nacional carece de uma boa justificação.

The parties would still agree to a principle that used the national interest as a guide to behavior in the absence of reliable expectations of reciprocal

⁴⁹ Idem, *Ibidem*, p. 54.

compliance with moral rules. But now they would limit the national interest to justify principles of international conduct at all. For in that case individual rights of self-preservation are assured by the existence of stable expectations. The important question in identifying justifiable rules of international conduct would then be the effects of mutual compliance with the various alternative rules on the other rights of persons.⁵⁰

O problema prescritivo em relação ao estado de natureza é a constatação de que para um realista as regras morais só podem ter sentido se trouxerem algum interesse ou benefício para aqueles que a praticam. Com isso, a observância de padrões morais que não oferecem benefícios para as partes é desconsiderada e, do mesmo modo, nenhum criticismo moral das práticas estabelecidas é permitido. Portanto, em que sentido é possível uma consideração moral nas questões quando não envolve a vantagem para as partes numa relação? Beitz considera que, para além de considerar especificamente as normas morais, se partilham algumas intuições gerais sobre a natureza da ética, para mostrar como a visão hobbesiana falha nesse problema.

Existem certos casos, como não causar desnecessários sofrimentos ou ajudar a salvar a vida de alguém quando os riscos são medidos, que podem ser feitos sem a ideia de um cumprimento recíproco dessa mesma regra. Na verdade, essas atitudes são feitas pela obrigação moral, sem qualquer consideração de interesses envolvidos, um dever pelo simples dever: “if the notion of natural moral requirements has a clear reference, it is to these sorts of obligations which do not gain their binding quality from the expectations, conventions, and institutions of particular

⁵⁰ Idem, *Ibidem*, p. 54.

communities”.⁵¹ Mas mesmo quando envolve as questões institucionais seria difícil para um hobbesiano seguir tais normas, como participar em instituições que propõem normas gerais. O princípio da obrigação política, de aceitar as regras instituídas de uma sociedade, pode ter que se submeter em determinados casos contra o seu próprio benefício. Mas se pensar na lógica realista, esse castelo de cartas logo cairá, na medida em que não tem sentido para um realista submeter-se às regras institucionais quando ele beneficiar-se-á pela não submissão. Parece que instituições políticas não podem ser criadas simplesmente ao considerar o fraco elo do interesse dos envolvidos, mas para um hobbesiano nenhuma alternativa é possível.

Speaking very roughly, the moral point of view requires us to regard the world from the perspective of one person among many rather than from that of a particular self with particular interests, and to choose courses of action, policies, rules, and institutions on grounds that would be acceptable to any agent who was impartial among the competing interests involved. Of course, this is not to say that interests are irrelevant to moral choice. The question is how interests come into the justification of such choices. From the point of view of self-interests, one chooses that action or policy that best serves one's own interests, all things considered.⁵²

Assim, para ambos, o egoísmo racional e a moral, a existência de interesses, é fundamental. Mas qual tipo de interesses? O problema está na justificação dada para as escolhas. E, nesse sentido, aqueles que levam em conta apenas o autointeresse justificam as suas ações de forma diversa daqueles que consideram de um ponto de vista

⁵¹ Idem. Ibidem, p. 57.

⁵² Idem, Ibidem, p. 58.

imparcial ou do coletivo, historicamente construído, e baseiam-se em princípios outros do que o egoísmo racional. Desse modo,

From the moral point of view, on the other hand, one views one's interests as one set of interests among many and weighs the entire range of interests according some impartial scheme. Both points of view are normative in the sense that they may impose requirements on action – for example, by requiring us to subordinate some immediate desire to some other consideration: either long-range self-interest (on Hobbes's view) or the interests of everyone. But only the moral perspective allows us to explain the basis of such natural moral requirements (and perhaps some institutions ones as well) as may move us to act even when there is no assurance of reciprocal compliance, and hence no self-interested justification, available.⁵³

Um problema em aberto, depois de afirmar-se, como faz Beitz, a importância da teoria moral para a teoria política internacional, é o vazio entre essa constatação e os conteúdos que seriam utilizados para formular princípios, normas e instituições. Se o argumento da ausência das expectativas de cumprimento das normas não é motivo para abandonar uma teoria política internacional ao considerar-se a moralidade, a substância dependerá das características do que está sendo avaliado no momento de uma decisão. De acordo com isso, para além de tentar entender as relações internacionais em analogia com um estado de natureza hobbesiano, o interessante é compreender as singularidades das relações internacionais, que não são as mesmas de um estado além do estado civil. A justificação moral poderia utilizar a analogia com o estado de natureza e até procurar

⁵³ Idem, *Ibidem*, p. 58.

uma moralidade nesse estado como foram feitas pelos teóricos do direito natural, como John Locke e Samuel Pufendorf, como um guia para a formulação de princípios para uma teoria política internacional. Mas a analogia serve apenas como um guia para debater a moralidade no caso internacional, que possui características próprias. O fundamental é entender, de acordo com Beitz, o ponto de vista moral, que seria uma justificação comum dos princípios morais para ambas as esferas, o caso interno e o internacional.

Com isso, Beitz pondera que o ceticismo nas relações internacionais não pode ser considerado válido, se não se considera válido um ceticismo para toda a moralidade, por questão de coerência. Nesse sentido, em muitos casos, a justificação para a ação será diferente do racional autointeresse dos agentes, e ações podem ser praticadas mesmo quando o cumprimento de determinadas regras e a participação em instituições não estarão de acordo com o próprio interesse dos agentes. O que permanece um problema é a substância normativa dos princípios que deveriam governar a esfera internacional. Beitz mesmo, em seu trabalho, rejeitou a teoria da moralidade dos estados, que considera que a comunidade internacional é composta de estados autossuficientes que só interagem entre si de modo marginal e as regras estabelecidas seriam apenas para preservar a ordem pacífica entre os Estados. A moralidade dos estados defende a autonomia soberana dos estados, imunes de interferências externas, sendo que nenhum princípio de justiça distributiva pode ser admitida e, portanto, nenhuma regra moral que poderia regular a estrutura e a conduta das relações econômicas entre os Estados. Esta teoria utiliza uma analogia do liberalismo do séc. XIX, que acreditava na liberdade individual dos agentes,

com indiferença para a distribuição dos resultados econômicos.⁵⁴

Charles Beitz, assim, direcionou a sua crítica para o ceticismo moral presente nas teorias dos realistas políticos. O que está por trás desse ceticismo é o egoísmo racional que estabelece a maximização do interesse dos agentes e o desprezo pela ética nas relações internacionais e outras formas de pensar a racionalidade. Mesmo sem esboçar qual ética e normas devem ser estabelecidas para as relações internacionais, que de todo modo, são decisões historicamente construídas, Beitz oferece uma boa contra-argumentação ao egoísmo racional nas relações internacionais, pois mostra que tantos aspectos analíticos como prescritivos do egoísmo racional não são encontrados em muitos casos nas relações internacionais. Dos aspectos analíticos, pode-se destacar que as relações internacionais vão muito além dos Estados e abrangem ONGs e transnacionais que facilitam a cooperação entre os povos, assim como o papel das instituições, tratados e acordos diversos entre os Estados que facilitam a interdependência e decisões consensuais, amplas formas de organizações voluntárias de observância de regras. Em outros termos, muitas relações dão-se de formas não violentas de cooperação. Dos aspectos prescritivos, Beitz questiona que o princípio de autointeresse vale para todos os momentos, quando isso não envolve riscos de vida para os indivíduos. Nesse sentido, a aplicação de ceticismo moral ou egoísmo racional para todas as instâncias e momentos carece de fundamentação quando se percebe que quando a autopreservação não está em jogo, outros princípios devem ser considerados. Beitz afirma o compromisso dos indivíduos com certos valores éticos que asseguram a participação em instâncias coletivas para além do autointeresse. Assim, considerando-se que existem padrões

⁵⁴ Idem, *Ibidem*, pp. 64-66.

éticos, por coerência, esses padrões devem ser tidos em nível internacional.

4. Hans Morgenthau e Kenneth Waltz: O realismo neoclássico e o neorealismo nas relações internacionais.

Com as duas guerras mundiais, o realismo ocupou o papel de destaque na explicação das relações internacionais. Nos anos 20 e 30 foi a proposta realista que articulou as críticas à Liga das Nações. A noção do poder como característica central e dominante no cenário internacional, aliada a uma herança do darwinismo social militarista e racista do final do séc. XIX e início do séc. XX, estabeleceram as diretrizes que ditaram um modelo de explicação simples, mas com amplo respaldo pelos fatos que se seguiam.

Eles tomam como ponto de partida a busca do poder dos Estados e a inevitabilidade duradoura do conflito em um mundo de múltipla soberania. Mesmo não negando inteiramente o papel da moralidade, do direito e da diplomacia, os realistas dão maior peso à força militar como instrumento de manutenção da paz. Eles acreditavam que o mecanismo central para regular o conflito era o equilíbrio de poder através do qual a força maior de um Estado seria compensada pelo aumento da força ou pela expansão das alianças dos outros: esta situação era dada no sistema, mas também poderia ser promovida conscientemente.⁵⁵

⁵⁵ HALLIDAY, Fred. Repensando as relações internacionais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 24.

O reinado do realismo começou a ser questionado nos anos 60 com a elaboração de novas teorias na ciência como o behaviorismo e as críticas que se faziam ao realismo tradicional na sua insuficiência em dar uma explicação consistente da noção de equilíbrio de poder, além de uma maior atenção ao papel econômico nas relações internacionais. Nesse contexto, surgiram as teorias da chamada escola inglesa, os neorealistas americanos e os pós-modernistas. Os primeiros ao tentar defender uma posição tradicional do empirismo, os segundos na tentativa de incorporar um “empirismo científico”, ao mesmo tempo em que incorporasse a economia nos assuntos de relevância internacional, também pudesse dar mais rigor teórico aos estudos das relações internacionais, e os pós-modernos com a crítica ao modelo de verdade dos neorealistas.

Nesta parte, trabalharei o neorealismo americano e, no próximo capítulo, darei uma atenção especial para a escola inglesa por considerar que esta tradição de pesquisas possui um poder explicativo melhor para a teoria das relações internacionais.

A escola behaviorista apareceu como uma alternativa nos anos 60 do séc. XX tanto aos estudos das relações internacionais, como a outras áreas das ciências sociais, ao expor um novo método e novos conceitos. Essa escola que teve a maior presença nos Estados Unidos, tentou “positivar” com métodos quantitativos muitos temas sociais. O behaviorismo na política tentou afastar-se dos conceitos tradicionais como o de Estado, para um estudo do quantificado mediante a observação do comportamento. Nesse sentido, um debate desenvolveu-se entre os tradicionalistas e os behavioristas no campo das relações internacionais. Nas trocas de acusações e em críticas retomadas no mesmo tom daquelas feitas às ciências políticas norte-americanas, a “escola inglesa” permaneceu firme, contrapondo história e ‘julgamento’ contra o que era

visto como a abordagem vulgar enganosamente ‘científica’ da ciência política americana”.⁵⁶

A teorização do behaviorismo como alternativa para os estudos políticos não conseguiu suplantar o desenvolvimento anterior na área, mas a introdução do debate proposto pelos behavioristas acabou por originar avanços, posteriores, como nas análises da política externa, da economia política internacional e da interdependência. Com a introdução do behaviorismo, novos temas entraram no debate e continuam até o presente. Contudo, os métodos do behaviorismo entraram em descrédito em, praticamente, todas as áreas sociais e também das ciências naturais:

O objetivo de Relações Internacionais científicas (ou de ciências sociais em geral) quantitativamente fundamentadas é uma fantasia que ignora a necessária imprevisibilidade do comportamento humano, a impossibilidade de análise sem critério de significado e o papel das questões éticas na vida humana. Além disso, a despeito de reinvidicações de cientificismo, o behaviorismo funciona dentro de um conceito ilegítimo de ciência: se foi dito que os políticos se utilizam de concepções de economistas mortos, muitos cientistas sociais, não poucos nas Relações Internacionais, valem-se de preconceitos dos falecidos filósofos da ciência (como John Stuart Mill 1806-73).⁵⁷

Nas ciências naturais, a predição já não merece todo o destaque. Tais ciências também se deparam com o problema da imprecisão conceitual e da necessidade do julgamento. Como esclarece Halliday, no auge do behaviorismo apareceu à obra de Thomas Kuhn, que explica o caráter institucional da ciência e a importância de

⁵⁶ Idem, *Ibidem*, p. 26.

⁵⁷ Idem, *Ibidem*, p. 43.

concepções outras que a própria análise dos dados para os contextos de pesquisa.

No entanto, como foi expresso, as relações internacionais não ficaram alheias a essa inserção do pensamento behaviorista nas ciências sociais e o neorrealismo norte-americano parece sofrer algumas influências desse positivismo, como será mostrado. Os estudos das relações internacionais pela corrente neorrealista tentou atualizar as ideias realistas, mas com um foco positivista e a-histórico. O que o neorrealista propõe é um sistema sem conteúdo, uma tentativa de tornar científicas as análises do realismo tradicional nas relações internacionais. Nesse sentido, o neorrealista procurou superar as críticas que foram feitas contra os realistas e, através da defesa de uma teoria sistêmica das relações internacionais, tentou entender como funcionava o processo de mudança ou permanência da ordem estudada. Mas a tentativa do neorrealismo de estabelecer uma teoria científica e racionalmente coerente cumpre, de fato, as especificidades do científico e do racional? É possível estabelecer uma teoria política internacional que não inclua julgamentos valorativos e diretrizes para a ação? É o neorrealismo uma corrente das relações internacionais que está imune a julgamentos morais, ou que pode ser considerada imparcial, sem conteúdos e princípios norteadores? O que se pretende é mostrar, primeiro, a falta de poder explicativo da teoria neorrealista em sua vertente norte-americana e, em segundo, uma dificuldade do neorrealismo de propor-se como uma teoria racional e científica, mas que não consegue desvencilhar-se dos valores e prescrições dos realistas tradicionais.

No tempo de Tucídides, com sua “*História da Guerra do Poloponeso*” já no V séc. a.C., estabeleceram-se as bases do realismo político que seria, depois, aperfeiçoada através da história. Mas os pontos principais continuam até o presente: 1) Estados (ou cidades-estados) são as unidades de ação nas relações entre os países; 2) eles buscam o poder, ou como

fim em si, ou como meio para atingir outros fins; e 3) eles comportam-se de forma racional, e de modo compreensível para outros de fora da situação. Estas características permanecem até nossos dias como premissas explicativas para os realistas e, depois, também influenciaram as análises neorrealistas.

A defesa dos teóricos realistas para as suas teses é sua aplicabilidade prática para os problemas das relações internacionais. Elas fornecem uma base para lidar com problemas de segurança e ameaças entre os Estados. Através dessas premissas, os realistas podem prever o comportamento dos Estados de forma racional e com um bom grau de certeza, de acordo com eles e, com isso, escolher qual melhor ação praticar em dada situação.

A facilidade de aplicar essas premissas realistas para o sistema interestatal levou o realismo a ser o modelo dominante, e intuitivamente plausível para os líderes estatais do período pós-medieval na Europa Ocidental. Nessa ampla aceitação, outros modelos como “*A Paz Perpétua*” de Immanuel Kant, que estabelecia uma livre federação de repúblicas, não seduziram os líderes mundiais. Depois da Paz de Vestfália em 1648, que legitimava o sistema estatal, o realismo político tornou-se a sabedoria convencional dos Estados, principalmente na Europa.

Mas, após a Primeira Guerra Mundial (1914-19), as teorias realistas, principalmente a teoria do equilíbrio do poder, foram amplamente responsabilizadas pela guerra:

A primeira Guerra Mundial causou uma enorme fragmentação social e ondas de choque de reacção contra a carnificina sem sentido. A política de equilíbrio do poder foi amplamente responsabilizada pela guerra. Woodrow Wilson, o presidente americano durante a Primeira Guerra Mundial, era um típico liberal do século XIX, que considerava as políticas de equilíbrio do poder como imorais porque violavam os princípios da democracia e da

autodeterminação nacional. Na opinião de Wilson: ‘O equilíbrio de poder é o grande jogo agora para sempre desacreditado. É a ordem antiga e perversa que prevaleceu antes desta guerra. O equilíbrio de poder é uma coisa sem a qual podemos passar no futuro’.⁵⁸

O presidente americano Woodrow Wilson, um dos idealizadores da Liga das Nações, contestava o equilíbrio do poder pelo fato de que para manter esse equilíbrio, muitas vezes, as nações precisariam da Guerra, como ao tentar impedir que um Estado torne-se preponderante no sistema dos Estados. Mas como a Primeira Guerra foi tão caótica e terrível, muitos começaram a questionar a necessidade da guerra para preservar o equilíbrio. Com isso, Wilson imaginava um institucionalismo internacional, que como não poderia abolir os Estados soberanos, poderia ser limitado por instituições aos moldes internos, como legislaturas e tribunais e, dessa forma, tornar o mundo mais democrático e liberal.

Mas com a ineficácia desde os anos trinta da Liga das Nações e com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, os padrões realistas novamente adquiriram força. A luta contra os nazistas colocou em dúvida a eficácia de leis internacionais e enfatizou o papel do poder nas relações internacionais. Com o fim da Segunda Guerra e o começo da Guerra Fria, EUA e URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), assumiram o controle do poder mundial, como hegemônicos, e através de uma competição global, principalmente nas questões militares e tecnológicas, estabeleceram uma nova fonte para o modelo do realismo político nas relações internacionais.

⁵⁸ NYE, Joseph S.. Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 103.

Nesse período pós-Segunda Guerra, surgiram estudiosos das relações internacionais, principalmente no mundo angloamericano, que realçaram o modelo realista, como John Herz, George F. Kennan, Walter Lippmann, Hans J. Morgenthau. Esses autores estabeleceram o realismo como contrário ao utopismo, legalismo, idealismo, que associavam com o modelo liberal nos estudos das relações internacionais. De fato, os realistas propuseram um modelo de política internacional que procurasse reafirmar os poderes dos países hegemônicos sem buscar um mundo seguro para a democracia. Desse modo, os realistas afirmavam que os Estados Unidos deveriam envolver-se nos problemas internacionais para acumular um poder de forma racional, o que significava o abandono do isolacionismo americano.⁵⁹

Com os fatos políticos internacionais e o poder argumentativo dos estudiosos e defensores do modelo realista, qualquer outra concepção internacional estava condenada. Quando desejavam falar de normas e ética, os discursos eram justificados em nome do conceito ambíguo e amplo do “interesse nacional”. E foi em nome desse interesse e da política de poder que um dos principais realistas, Hans J. Morgenthau defendeu as suas ideias. Morgenthau não aspirava a uma teoria, mas uma prática que pudesse olhar à frente dos estadistas e predizer as suas ações.

Pode-se afirmar que Hans Morgenthau é o pai do realismo político do século XX, pois tentou sistematizar isso de modo a poder defender as ideias do realismo contra a tradição liberal. A partir dele, considera-se que surgiu a disciplina da “Teoria da Política Internacional”, e com base em seus escritos outros autores estabeleceram suas próprias conclusões. Alguns dos conceitos chaves para entender a teoria realista de Morgenthau são os interesses nacionais, a questão do poder, da racionalidade e do equilíbrio do poder.

⁵⁹ KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 9.

O modo como abordou esses conceitos trouxe críticas para ele e para a concepção realista como um todo, pois o que defendeu pode ser caracterizado como uma síntese do pensamento realista.

Morgenthau caracteriza a política internacional como uma luta pelo poder, e não apenas pelo fato de uma lógica inerente da política internacional ser a competição estatal, mas também pelo desejo sem limite pelo poder que se revela na mente humana. Como Hobbes, Morgenthau possui uma característica antropológica para defender o seu realismo. Ele entende o poder como “a força de um homem sobre as mentes e as ações de outros homens, fenômeno esse que pode ser encontrado sempre que seres humanos vivem em contato social uns com os outros”. Tudo o mais é ideologia para tentar justificar o poder: “a verdadeira natureza da política se esconde por trás de justificações e racionalizações ideológicas”.⁶⁰ Já no primeiro dos seis princípios do realismo político de Morgenthau está claro que “a política, como a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana”.⁶¹ Desse modo, a teoria de Morgenthau apoia-se nas características objetivas da natureza humana e, assim, procura pela racionalidade que lhe é inerente, ou seja, existem leis objetivas que governam a sociedade.⁶²

Contudo, como a antropologia Hobbesiana, a antropologia de Morgenthau não parece ser suficiente para fundamentar uma Teoria Política, tanto interna como externamente. Como atesta o neorrealista Kenneth Waltz, esse tipo de antropologia considera alguns aspectos da natureza humana em detrimento de outros aspectos mais benignos. E falha para explicar variações de guerras e paz

⁶⁰ MORGENTHAU, Hans. J. A Política entre as Nações. São Paulo: UNB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. pp. 199 e 173.

⁶¹ Idem, *Ibidem* p. 4.

⁶² Idem, *Ibidem*, p. 5.

sobre o tempo e espaço, pois se a natureza humana é constante porque a guerra não deveria ser?⁶³

Outro problema é a definição de poder de Morgenthau. Ele não distinguiu entre o poder entendido como um recurso que alguém possui e o poder como a capacidade de influenciar outros comportamentos, como nos sublinha Robert O. Keohane. Se a definição de poder é uma capacidade de influenciar outras pessoas, qualquer efetiva ação no mundo político necessariamente envolverá o poder. Mas, dessa forma, como tudo transforma-se em poder, o que é uma tautologia, não poderá aprender nada sobre as capacidades que criam essas influências, como tanques, economia, ideologias, etc., sendo que, nesse sentido, se perde o aspecto explicativo que o conceito de poder poderia trazer. Se a definição de poder é o recurso que alguém possui, a teoria ganha uma base explicativa, mas se torna demasiada pobre para poder dar conta dos resultados políticos.⁶⁴

Morgenthau considerou o conceito de balança do poder como uma consequência natural do poder político, ou seja, como um conceito universal. Esse desejo de tornar a balança de poder como um conceito natural acabou por torná-lo muito amplo e pouco definido. E como Morgenthau usou o termo tanto em situações de equilíbrio de forças, como em situações de lutas pelo poder, o conceito “balança de poder” acabou por tornar-se contraditório, devido à constatação de que, para Morgenthau, o equilíbrio não era algo inevitável.⁶⁵

Com a falta de consistência na teoria de Morgenthau, os realistas posteriores procuraram uma teoria que fosse mais coerente e eficiente e que ressaltasse mais a mudança

⁶³ KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 11.

⁶⁴ *Idem*, *Ibidem*, p. 11.

⁶⁵ *Idem*, *Ibidem*, p. 13.

no mundo político, a estabilidade e a instabilidade, e não tanto as “essências” permanentes. Também não mais fundamentaram a teoria realista nos aspectos antropológicos, e sim numa teoria sistêmica, que tivesse como foco a competitividade e a anarquia do mundo político. Com o objetivo de buscar as variações no sistema internacional, Kenneth Waltz, o principal neorrealista norte-americano, estabeleceu as bases para um realismo político com características positivistas.

Waltz parte do realismo clássico e neoclássico, como a premissa de que os Estados independentes operam num sistema de anarquia internacional, mas tenta ignorar os aspectos normativos e concentra-se na tentativa de oferecer uma teoria científica das relações internacionais. No sentido inverso de Morgenthau, Waltz ignora a descrição de uma natureza humana com o objetivo de explicar as relações entre os Estados, centrando-se, sobretudo, em modelos positivistas de economia. Desse modo, com o foco em uma teoria científica, pretende estabelecer certa previsibilidade no comportamento dos Estados.

Para Waltz, a melhor teoria de Relações Internacionais é uma sistêmica e neo-realista, que enfoque a estrutura do sistema, as suas unidades interativas e os seus atributos permanentes e dinâmicos. No realismo clássico, os líderes estatais e suas avaliações subjetivas das relações internacionais estão no centro das atenções. No neo-realismo, ao contrário, a estrutura do sistema, em particular a distribuição do poder relativo, é o aspecto analítico central. Os atores são menos importantes, porque a estrutura os obriga a agir de determinadas maneiras. Estruturas determinam mais ou menos as ações.⁶⁶

⁶⁶ JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Introdução às Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. pp. 123-24.

Para Waltz, existe uma descentralização do poder, uma anarquia entre os Estados. Contudo, esta anarquia está atrelada a um sistema, que consiste em uma interação de unidades que exibem certa regularidade de comportamento sobre o tempo. Outra característica do modelo sistêmico de Waltz é a desconsideração pelos atributos das unidades do sistema, visto que o foco principal é a estrutura do sistema, e não as características das unidades pertencentes ao sistema. Essa prioridade pela estrutura define-se pelo arranjo e a ordem das partes no sistema. A estrutura comporta três características principais: o princípio de ordem, a especificação das funções de cada unidade, e a relativa capacidade (poder) das unidades. O princípio de ordem é a anarquia. As funções das unidades (Estados) são similares uma em relação às outras. Por isso, o que interessa é a terceira característica, que determina a capacidade de poder de cada unidade. A distribuição de poder é a característica que diferencia as unidades. Nesse sentido, ao analisar a estrutura da política internacional, abstraem-se todos os atributos dos Estados com exceção de sua capacidade de poder. Assim, se estabelece que a relação entre as unidades na dimensão de suas capacidades, entendidas em termos de poder, destacam-se em relação às qualidades intrínsecas das unidades.⁶⁷

Com sua teoria sistêmica, Waltz pretende responder aos críticos de Morgenthau sobre o papel do poder e da balança de poder nas relações internacionais. O interesse de Waltz é determinar como a mudança de poder afetará a relação de poder entre os atores estatais. O que se tem é uma reconfiguração da balança de poder num sistema anárquico entre Estados independentes, mas o sistema como um todo permanece com as suas mesmas regras sistêmicas, das quais

⁶⁷ KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986. pp. 14-15.

a mais importante é a própria balança do poder. Em meio a isso, a conclusão de Waltz é clara:

A teoria leva a muitas expectativas sobre os comportamentos e resultados. Da teoria, prevemos que os estados irão envolver-se em comportamentos equilibrados, quer seja ou não a balança de poder o objetivo de seus atos. Da teoria, prevemos uma forte tendência em direção ao equilíbrio no sistema. A expectativa não é que um equilíbrio, uma vez alcançado, seja mantido, mas que um equilíbrio, uma vez interrompido, seja restaurado de uma forma ou de outra. As balanças do poder formam-se recorrentemente. Uma vez que a teoria descreve as relações internacionais como um sistema competitivo, prevemos mais especificamente que os estados exibirão características comuns aos competidores: nomeadamente, que se imitarão uns aos outros e se tornarão socializados no seu sistema.⁶⁸

A tese principal de Waltz é a estrutura do sistema, a qual determina qual política externa determinado governo tomará. Desse modo, a despeito de um país possuir determinadas características e não outras, não influirá de modo decisivo em suas políticas internacionais, pois as ações internacionais dependem de como a estrutura do sistema está determinada. Somente com base na análise estrutural, algum ator internacional poderá tomar as suas decisões. Sendo assim, apesar das diferenças entre os países, decisões internacionais, de acordo com Waltz, são tomadas de forma repetida através dos tempos.

Quando a estrutura passa a ter um papel fundamental, a importância da antropologia nas relações

⁶⁸ WALTZ, Kenneth N. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 178.

internacionais perde a razão de seu fundamento. Em consequência, a descrição da natureza humana, como era posto tanto por Hobbes como por Morgenthau, não é mais contundente para os neorealistas. Waltz pensa em uma teoria científica, aos moldes das ciências naturais, claro que com as devidas diferenças, pelo fato de trabalhar com um tema que não pode ser testado em espaços pequenos. O modo de sistematizar uma teoria deve ser praticamente aquele das ciências naturais, sendo assim, Waltz mostra-se preocupado quando no “domínio internacional as variáveis estivessem directamente ligadas sem constrangimentos estruturais a operarem sobre elas – como se os fenômenos com que lidamos estejam todos ao mesmo nível”.⁶⁹ A esse ponto Waltz é enfático e pensa que em uma investigação três perguntas iniciais deveriam ser respondidas:

- O objecto de investigação permite o uso do método analítico da física clássica – examinando os atributos e interações de duas variáveis enquanto outras são mantidas constantes?
- Permite a aplicação de estatística em formas comumente usadas quando o número de variáveis se torna muito grande?
- O objecto de estudo não permite qualquer abordagem, mas em vez disso requer uma abordagem sistémica?⁷⁰

E como construir uma teoria das relações internacionais? Segue a resposta de Waltz para essa pergunta:

Tal como qualquer outra teoria. Como se explica nos capítulos 1 a 4, primeiro, temos de imaginar as relações internacionais como um domínio

⁶⁹ Idem, *Ibidem*, pp. 27-28.

⁷⁰ Idem, *Ibidem*, p. 28.

específico; segundo, temos de descobrir algumas regularidades tipo-lei dentro dela; e terceiro, temos de desenvolver uma forma de explicar as regularidades observadas. (...) Até agora, o capítulo 6 mostrou como as estruturas políticas são responsáveis por alguns aspectos recorrentes do comportamento dos estados e para certos padrões repetidos e duradouros. Onde quer que os agentes e as agências se juntem pela força e pela competição e não pela autoridade e pela lei, esperamos encontrar tais comportamentos e resultados. Estão intimamente identificados com a abordagem sugerida pela rubrica, *Realpolitik*. Os elementos da *Realpolitik*, listados exhaustivamente, são estes: o interesse do governante, e, depois, do estado, proporciona a gênese da ação; as necessidades da política resultam da competição desregulada dos estados; o cálculo baseado nessas necessidades pode identificar as políticas que melhor servirão os interesses de um estado; o sucesso é o teste último da política, e o sucesso é definido como preservador e fortalecedor do estado. Desde Maquiavel, interesse e necessidade – e *raison d'état*, a frase que os compreende – permanecem os conceitos chaves da *Realpolitik*. De Maquiavel a Meinecke e Morgenthau os elementos da abordagem e o raciocínio permaneceram constantes. Maquiavel evidencia-se tão claramente como o expoente da *Realpolitik* que facilmente pensamos que ele também desenvolveu a ideia, tão intimamente associada, de balança de poder. Apesar de não o ter feito, a sua convicção de que a política pode ser explicada nos seus próprios termos estabeleceu o terreno no qual a teoria da balança de poder pode ser construída.⁷¹

A citação anterior ajuda entender o todo da teoria de Waltz. Por um lado, ele pretende uma teoria científica,

⁷¹ Idem, *Ibidem*, pp. 162-163.

positivada, que siga as regras lógicas de uma teoria científica. De outro lado, ele permanece preso às ideologias e teses do realismo tradicional. Até que ponto a sua teoria pode ser considerada uma teoria científica parece que ainda precisa ser provado, pois possui uma carga normativa considerável do realismo clássico. Por isso, em suas teses de balança de poder e de realismo estrutural parece não conseguir positivá-las. Quais são os ganhos dessa tese, se as premissas permanecem as mesmas do realismo tradicional? Não estaria Waltz tão-somente dando credibilidade científica para as mesmas premissas do realismo tradicional? São questões que surgem para a reflexão.

A dificuldade de Waltz em alcançar uma tese científica isenta de valores é percebida por Jackson e Sorensen, como se lê:

Neste ponto, surge uma característica distinta do neo-realismo. Waltz quer apresentar uma *explicação* científica da política da política internacional; mas não consegue deixar de empregar conceitos de natureza normativa. Conseqüentemente, faz suposições implicitamente normativas e, de fato, fundamenta seu caso em bases normativas típicas do realismo tradicional. Por isso, embora Waltz não se refira de forma explícita a valores ou à ética e evite a teoria normativa, suas suposições, seus conceitos básicos e as questões internacionais com que se preocupa são normativas. Nesse sentido, seu realismo não está tão distante do realismo clássico ou do neoclássico quanto pretende com suas afirmações sobre uma teoria científica. Com isso, percebemos que as tentativas de explicação científica podem com freqüência se basear em normas e valores não identificados como tais.⁷²

⁷² JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Introdução às Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. pp. 128-129.

Essa análise de Jackson e Sorensen é justificada quando se percebe que mesmo quando Waltz tenta formular uma teoria de forma coerente e logicamente construída, ela não consegue desvencilhar-se dos valores do realismo clássico, como se demonstra nessa citação de Waltz:

A política nacional é o domínio da autoridade, da administração e da lei. A política internacional é o domínio do poder, da luta e da acomodação. O domínio internacional é predominantemente um domínio político. O domínio nacional é variadamente descrito como sendo hierárquico, vertical, centralizado, heterogêneo, dirigido e idealizado; o domínio internacional, como sendo anárquico, horizontal, descentralizado, homogêneo, não dirigido e mutuamente adaptável. (...) Em relações internacionais, a força serve, não só como *ultima ratio*, mas, de facto, como a primeira e constante. (...) A possibilidade constante de que a força será usada, limita as manipulações, modera as exigências, e serve como um incentivo para a resolução das disputas.⁷³

O poder, o interesse, a força, a anarquia, a ameaça constante da força são conceitos constantes no realismo desde os tempos de Tucídides. A grande diferença do neorealismo de Kenneth Waltz é a maneira sistêmica e estrutural com a qual ele elabora a sua teoria e revigora os conceitos de anarquia e balança do poder. O problema não é tanto a ausência desses ingredientes na cena política internacional, mas a falta de uma análise mais imparcial para os fatos políticos e que vislumbre outras características para além dos valores do realismo tradicional. Uma teoria que se

⁷³ WALTZ, Kenneth N. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002. pp. 158-159.

pretende científica precisaria ter uma análise menos valorativa e mais isenta, e que não tentassem demonstrar os seus valores como as forças irresistíveis sobre as quais repousa todo o cenário mundial.

Uma análise mais abrangente e que considera outros fatores na ordem internacional é explicitada por Joseph S. Nye Jr.:

Mas as coisas mudaram de três formas. A nível estrutural, os Estados Unidos encontram-se envolvidos na Europa e têm uma dimensão quase quatro vezes maior do que a Alemanha reunificada. Os estruturalistas receiam que os Americanos cessem o seu envolvimento. Com a Guerra Fria terminada, a dada altura os Americanos podem tornar-se isolacionistas e regressar a casa. Mas existem ainda outras mudanças. O processo da política internacional na Europa alterou-se enormemente com o desenvolvimento de novas instituições. A União Europeia une a Alemanha e outros estados europeus de uma forma como nunca antes estiveram unidos. Uma terceira mudança não ocorre a nível do sistema, mas a nível interno. A política interna da Alemanha representa meio século de democracia e alterações nos valores estimados transformaram um estado belicoso num estado de bem-estar. A Alemanha que causou problemas no centro da Europa em 1870, 1914 e 1939 não era democrática. Qual destas abordagens, estrutural, processual ou interna, melhor conseguirá prever o futuro da Europa? Nós, previsivelmente, prestamos atenção às três.⁷⁴

Kenneth Waltz distinguiu em três os níveis de causalidade para uma teoria internacional: o indivíduo, o

⁷⁴ NYE, Joseph S.. Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 50.

Estado e o sistema internacional. O primeiro nível foi rapidamente descartado, porque a ordem internacional envolvia relações entre Estados, preferencialmente, que entre indivíduos, e causas estruturais determinavam as ações dos indivíduos. De fato, para Waltz, o sistema internacional é mais bem explicado por sua estrutura e não pode ser concentrada na análise interna dos Estados, pois, internacionalmente, todos os Estados tendem a comportar-se de forma semelhante, como já exposto anteriormente. As únicas diferenças entre os Estados no sistema internacional são suas capacidades (poder) de uns em relação aos outros. A explicação na natureza humana também é descartada, como já exposto, pois assumir uma concepção calvinista da guerra, cuja origem poderia estar na natureza humana malévola, isso não explicaria porque alguns líderes malévolos fazem guerras e outros não. Tal tipo de teoria sustentada na natureza humana, de acordo com Nye, “*extrapola excessivamente*, significando isto que, apesar de explicar algumas coisas, explica igualmente demasiadas coisas. Ao não discriminar, não explica”.⁷⁵

Para Waltz, uma explicação mais condizente com a realidade das relações internacionais teria que ser uma teoria parcimoniosa, ou seja, uma explicação simples é mais preferível, pois boas explicações eliminam aquilo que é desnecessário para a explicação, e sua teoria sistêmica das relações internacionais pretende ser uma teoria com parcimônia:

Para formar uma teoria é necessário imaginar um padrão onde nada é visível a olho nu. O padrão não é o somatório da substância do nosso mundo diário. Factos científicos são altamente especiais e relativamente poucos quando comparados com

⁷⁵ NYE, Joseph S.. Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 41.

todas as coisas que poderiam concebivelmente ser trazidas para os sistemas explicativos. Uma teoria deve então ser construída através de simplificação. Isso torna-se óbvio se pensarmos em qualquer teoria, quer seja de Isaac Newton ou Adam Smith, ou se pensarmos na alternativa – não procurar explicações através de simplificação mas reprodução exacta através da descrição exaustiva. As simplificações desnudam os elementos essenciais em jogo e indicam as relações necessárias de causa e interdependência – ou sugerem onde as procurar.⁷⁶

A explicação de Waltz sobre a parcimónia parece acertada, contudo, a sua teoria sistémica é contestada pelo excesso de simplificação. De acordo com Waltz:

As explicações de nível baixo são repetidamente derrotadas, porque a similaridade e repetição das resultantes internacionais persistem apesar das vastas variações nos atributos e nas interações dos agentes que supostamente as causam. Como poderemos ser responsáveis pela disjunção de causas observadas e efeitos? Quando causas semelhantes variam mais que os seus supostos efeitos, sabemos que as causas foram incorrecta ou incompletamente especificadas. O fracasso repetido das tentativas para explicar as resultantes internacionais analiticamente - isto é, através do exame das unidades em interacção – assinala fortemente a necessidade de uma abordagem sistémica. Se os mesmos efeitos derivam de causas diferentes, então os constrangimentos devem operar nas variáveis independentes de forma a afectar as resultantes.⁷⁷

⁷⁶ WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002. pp. 24-25.

⁷⁷ Idem, *Ibidem*, p. 98.

5. Algumas críticas ao neorealismo político.

A procura por um padrão a nível sistêmico, nas proposições de Waltz, acaba por simplificar quais características merecem maior grau de importância quando se analisa a ordem mundial. Para Joseph Nye, “explicações interessantes envolvem frequentemente uma interação entre o segundo (o estado ou a sociedade) e o terceiro (o sistema internacional), nível de análise”.⁷⁸ Segundo Nye, o nível estrutural não é suficiente para explicar as relações internacionais, pois muitas das causas que influenciam as ações são por motivos internos. Por isso, ele concebeu a distinção entre estrutura e processo. A *estrutura* refere-se à distribuição do poder e o *processo*, à interação entre as unidades. A estrutura internacional pode ser unipolar, bipolar ou multipolar, quando existem, uma, duas, ou várias potências preponderantes. Desse modo, conforme o tipo de estrutura, os analistas internacionais podem prever qual estrutura é mais propensa à guerra, por exemplo. A bipolar possui alianças rígidas o que favorece a ocorrência de grandes conflitos.

Desse modo, se, para Nye, a estrutura não é suficiente para explicar as relações internacionais, é de suma importância analisar o processo, ou seja, a interação entre as unidades do sistema. A diferença entre estrutura e processo pode ser entendida examinando um jogo de pôquer: a estrutura do jogo de pôquer é a quantidade de fichas que cada jogador possui. O processo é como o jogo é jogado, ou o tipo de interações entre os jogadores. O processo pode ser determinado, de acordo com Nye, por três elementos: 1) a estrutura; 2) o contexto cultural e institucional que favorece

⁷⁸ NYE, Joseph S.. Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 42.

ou dificulta a cooperação entre os Estados; e 3) quanto aos fins dos Estados, se são moderados ou revolucionários.⁷⁹

Contudo, para Kenneth Waltz, a estrutura é mais parecida como um sistema sem conteúdo, uma engrenagem que, automaticamente, se rearranja com o passar do tempo, sendo que ela é caracterizada pelo sistema anárquico, as funções semelhantes dos Estados no sistema internacional, com a diferente capacidade de poder das unidades umas em relação às outras:

Ao definir estruturas das relações internacionais pegamos nos estados, quaisquer que sejam as tradições, hábitos, objetivos, desejos, e formas de governo que possam ter. Não perguntamos se os estados são revolucionários ou legítimos, autoritários ou democráticos, ideológicos ou pragmáticos. Abstraímos-nos de todos os atributos dos estados excepto das suas capacidades. Nem ao pensarmos na estrutura perguntamos seja o que for sobre as relações dos estados – os seus sentimentos de amizade e hostilidade, as suas trocas diplomáticas, as alianças que formam, e a extensão dos contactos e trocas entre eles. Perguntamos que expectativas emergem meramente segundo o tipo de ordem que prevalece entre eles e para a distribuição de capacidades dentro dessa ordem. Abstraímos-nos de quaisquer qualidades particulares dos estados e de todas as suas relações concretas. O que emerge é um quadro posicional, uma descrição geral da ordem internacional definida em termos do posicionamento das unidades e não em termos das suas qualidades.⁸⁰

⁷⁹ Idem, *Ibidem*, p. 44.

⁸⁰ WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002. pp. 139-140.

Os Estados, conforme Waltz, são semelhantes porque, nas relações internacionais, eles cumprem funções parecidas, no sentido de que todos procuram sobreviver e ter segurança, mas não significa dizer que são completamente iguais: “Os Estados são parecidos nas tarefas que enfrentam, apesar de não o serem nas suas capacidades para as desempenharem. A diferença é de capacidade e não de função”.⁸¹ Mas o que significa essa capacidade que Waltz expõe?

Os estados são colocados diferentemente segundo o seu poder. E, no entanto, podemos perguntar-nos por que motivo apenas a *capacidade* é incluída na terceira parte da definição, e não características como ideologia, forma de governo, paz, belicosidade, ou qualquer outra. A resposta é esta: o poder é estimado pela comparação das capacidades de um certo número de unidades. Embora as capacidades sejam atributos das unidades, a distribuição das capacidades entre várias unidades não o é. A distribuição das capacidades não é um atributo de uma unidade circunscrita, mas um conceito de sistema alargado.⁸²

Existem apenas dois modos para um sistema mudar para outro sistema: “As estruturas internacionais variam apenas através de uma mudança do princípio organizador ou, na falta disso, através de variações nas capacidades das unidades”.⁸³ Desse modo, ou muda da anarquia para a hierarquia, ou através da variação de hegemonia, bipolaridade ou multipolaridade. Contudo, o que parece que não fica bem explicado em Waltz é por que muda? O que se entende por capacidades? Apenas o poder militar? Se forem

⁸¹ Idem, *Ibidem*, p. 136.

⁸² Idem, *Ibidem*, p. 138.

⁸³ Idem, *Ibidem*, p. 132.

somadas todas as características de um Estado, qual o motivo de excluir o sistema interno de influenciar o sistema internacional?

No sistema de Waltz, é esclarecido que um sistema pode mudar para outro sistema, no entanto, não é explicado como isso acontece. Como ocorrem as mudanças, as causas da mudança no sistema internacional. É evidente que existem variações de poder entre as potências, mas como ocorrem essas variações e porque ocorrem, é o que não é possível ser explicado com a engrenagem sem conteúdo de Kenneth Waltz.

Essa teoria sistêmica carece de um problema fundamental, a saber, as causas assistêmicas que, inevitavelmente, acontecerão e que não estão contidas no sistema. Por isso, que Stanley Hoffmann criticou Waltz, ao definir o sistema de Waltz como tão parco que por isso pouco explica. As causas exteriores ao sistema não podem ser explicada pelo próprio sistema:

Comparemos isso com o que aconteceu com a Revolução Francesa 40 anos mais tarde, quando a opinião prevalecente em França era a de que todos os monarcas deveriam ser enviados para o patíbulo ou para a guilhotina e de que o poder deveria ser emanado do povo. Napoleão espalhou esta ideia revolucionária de soberania popular por toda a Europa e as Guerras Napoleónicas lançaram um enorme desafio às regras do jogo como ao equilíbrio do poder. O processo moderado e o equilíbrio estável do sistema a meio do século alterou-se para um processo revolucionário e um equilíbrio instável no final do século. Referimo-nos a alterações como a da Revolução Francesa como *exógenas* à teoria estrutural, porque elas não podem ser explicadas no interior da teoria. Este é um exemplo da forma como

uma teoria estrutural realista pode ser complementada pela obra construtivista.⁸⁴

De acordo com Joseph Nye, o processo nas relações internacionais pode ser, quanto a seu fim, estável ou revolucionário. No século XVIII, a regra do jogo básica era o Estado monárquico e o equilíbrio do poder entre eles. No período pós-revolução Francesa, o processo estável das monarquias europeias alterou-se para um processo revolucionário. O Congresso de Viena, em 1815, estabelecido após as guerras napoleônicas, além de tutelar a França, tenta reestabelecer a ordem, através do acordo dos vencedores (Grã-Bretanha, Rússia, Áustria e Prússia). Os princípios norteadores do Congresso são a legitimidade das soberanias e equilíbrio europeu. O regime da soberania representa a tradição e, nesse sentido, precisa perdurar. O Estado é propriedade do soberano e, por isso, convém reestabelecer a ordem alterada pelos “usurpadores” revolucionários. Em relação ao equilíbrio, nenhuma potência deverá exercer hegemonia no continente. Entretanto, o liberalismo é o princípio que progride, criando resistência às decisões do Congresso de Viena:

No plano económico, a modernização industrial iniciada pelos técnicos britânicos chega às províncias belgas, depois à França e aos Estados alemães. Devido ao desenvolvimento da produção, os governos (e em particular a Grã-Bretanha), interessam-se pela conquista de mercados, e as segundas intenções comerciais acompanham as preocupações diplomáticas. A influência liberal manifesta-se ainda no plano cultural, onde todas as autoridades até ali reconhecidas se vêem contestadas em nome da liberdade; as práticas morais e religiosas,

⁸⁴ NYE, Joseph S. Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002. pp. 45-46.

antigas ou restauradas depois de 1815, são consideradas limitativas face ao romantismo que exalta a aspiração à liberdade. Desde 1820, a Europa conhece uma efervescência permanente: um misto de luta contra a legitimidade do Antigo Regime e de aspirações nacionais; isso reflecte-se nas relações internacionais, onde as reacções são directamente influenciadas por tudo isto.⁸⁵

Isso evidencia que existem outros fatores que ocasionam mudanças nas relações internacionais, e que a teoria estruturalista não consegue dar conta, pois são aspectos exógenos a essa concepção. Um exemplo notório foi a habilidade do chanceler Prussiano Otto von Bismarck que supervisionou a unificação da Alemanha em 1870. A unificação do ponto de vista estrutural poderia gerar instabilidade na balança europeia, principalmente, com os países da Rússia e da França. Mas a habilidade diplomática de Bismarck, “foi capaz de acalmar o sentimento de ameaça por parte dos seus vizinhos, retardando assim as consequências desta grande alteração estrutural no processo do sistema político”.⁸⁶ Os seus sucessores não foram tão hábeis. Por isso, de acordo com Nye, a concepção estrutural falha, pois “não explica o papel de um indivíduo como Bismarck e não explica por que razão, logo para começar, os outros estados europeus permitiriam que a Alemanha se unificasse”.⁸⁷ Nesse aspecto, a explicação estrutural é essencial e demasiadamente determinista: “afasta o papel das escolhas humanas e faz com que a Primeira Guerra Mundial

⁸⁵ MOUGEL, François-Charles; PACTEAU, Séverine. História das Relações Internacionais. Séc XIX e XX. Portugal: Publicações Europa-América, 2009. pp. 10-11.

⁸⁶ NYE, Joseph S.. Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 47.

⁸⁷ Idem, Ibidem, p. 47.

parecesse inevitável em 1870. Fornece um começo, mas não nos revela o suficiente”.⁸⁸

Porém, a análise construtivista pode ajudar a tomar em conta outros aspectos fundamentais, inexistentes nas abordagens realistas e neorealistas. Aspectos de mudanças culturais, de ideias, alterações nos fins e instrumentos dos Estados que possibilitam uma visão diferenciada de política externa. A idealização democrática, o nacionalismo e os princípios liberais mudaram a maneira de ver o Estado no séc. XIX e XX, o que permitiu uma separação mais nítida entre o Estado e o soberano. Assim, o papel interno dos Estados acaba por ser importante nas determinações internacionais:

O realismo, que se apoia bastante no nível de análise sistémico, afirma que os estados actuarão de forma semelhante devido ao sistema internacional. A posição de um estado no sistema faz com que actue de uma determinada maneira e, estados com posições semelhantes, actuarão de forma semelhante. Os grandes estados actuarão de uma forma e os pequenos de outra. Mas isso não é suficiente. Porque um nível de análise sistémico parcimonioso é muitas vezes inadequado, temos de analisar o que acontece no interior das unidades no sistema. Todos concordam que a política interna tem importância. Afinal, a Guerra do Poloponeso começou com um conflito interno entre os democratas e os oligarcas de Epidammo. As políticas internas da Alemanha e do Império Austro-Húngaro desempenharam papéis importantes no início da Primeira Guerra Mundial.⁸⁹

⁸⁸ Idem, *Ibidem*, p. 48.

⁸⁹ Idem, *Ibidem*, p. 50.

Essa conclusão é corroborada com as análises de Roberto O. Keohane, teórico norte-americano que aborda a interdependência e o papel das instituições internacionais. A estrutura que encoraja certas iniciativas e desencoraja outras acaba não sendo uma explicação completamente suficiente da ordem internacional. Contudo, Keohane defende as bases da teoria estrutural como uma evolução para a teoria das relações internacionais, pois a pretensão é corrigi-la, ou aumentar o seu poder explicativo, e não a abandonar completamente.

(...) pure Structural Realism provides an insufficient basis for explaining state interests and behavior, even when the rationality assumption is accepted; and the fungibility assumption is highly questionable. Yet the Structural Realist research program is an impressive intellectual achievement: an elegant, parsimonious, deductively, rigorous instrument for scientific discovery. The anomalies that it generates are more interesting than its own predictions; but as Lakatos emphasizes, it is the exploration of anomalies that moves science forward.⁹⁰

Abordagens pós-estruturalistas, como a de Richard Ashley, tentam descaracterizar a abordagem positivista e destacam a importância dos aspectos subjetivos e autorreflexivos. Nesse sentido, Ashley salienta o subjetivismo dos realistas clássicos como fundamental para interpretar as estratégias dos estadistas. A balança de poder é muito mais uma dialética com o real, e não algo determinista e objetivo como pensam os neorealistas. Ashley também ressalta que o neorealismo acaba por objetivar a realidade, quando interesses expressados pelas

⁹⁰ KEOHANE, Robert O. Neorealism and its critics. New York: Columbia University Press, 1986. pp. 167-168.

elites dominantes devem ser vistos como legítimos, que a racionalidade econômica é a mais alta forma de pensamento, e que os indivíduos não são responsáveis pela produção da insegurança. Apesar das críticas da falta de uma maior consistência em um método pós-estruturalista, as abordagens de Ashley conseguem, de certo modo, expressar o conservadorismo da corrente neorrealista, que é incapaz de vislumbrar as mudanças no cenário internacional, bem como da ausência de uma abrogagem das instituições internacionais nessa teoria.

Entretanto, a despeito de destacar a insuficiente atenção para a mudança e para as normas e instituições no nível internacional da corrente neorrealista, Robert Keohane defende que o neorrealismo foi um avanço e deve ser melhorado. Para ele, “Structural Realism’s focus on systemic constraints does not contradict classical Realism’s concern with action and choice”.⁹¹ Essa explicação, contudo, pouco convence devido à descaracterização completa da ação e da escolha proposta por Kenneth Waltz, que abordou a completa subjugação dos Estados à estrutura internacional. Então, quais as razões de manter um realismo positivado, com suas falhas admitidas por Keohane, parecem pouco claras, e ainda carecem de uma melhor sustentação. Tais respostas e a tentativa de salvar o neorrealismo, ou aquilo que restou dele, em certa medida podem ser explicadas pelas afinidades de pressupostos dos autores.

Keohane tenta aplicar a teoria da ciência de Imre Lakatos para mostrar a evolução ou não de uma teoria científica das relações internacionais. Lakatos considerou que teorias são construídas no interior de um programa de pesquisa. Esse programa contém premissas iniciais (“hard core”) que definem os seus objetivos. Outros dois elementos são incluídos: hipóteses auxiliares e uma “heurística positiva”, que estabelece quais hipóteses adicionais devem

⁹¹ Idem. p. 169.

ser incluídas ou não. O programa de pesquisa define os caminhos que se devem trilhar e aqueles que se devem evitar.⁹²

No programa de pesquisa de Lakatos, cedo ou tarde, anomalias apareceram e, com isso, hipóteses auxiliares precisariam ser construídas para salvar o “hard core” do programa. O programa de pesquisa será progressivo, ou seja, terá um melhor conhecimento do assunto proposto, se as hipóteses auxiliares levam o programa para a descoberta de novos fatos, para além das anomalias que deveriam resolver e, assim, aumentará o conhecimento de uma dada realidade.⁹³ Nesse sentido, resta a pergunta que Keohane propõe:

Does Realism meet the standards of a scientific research program as enunciated by Lakatos? To answer this question, it is important to remind ourselves that the hard core of a research program is irrefutable within the terms of the paradigm. When anomalies arise that appear to challenge Realist assumptions, the task of Realist analysts is to create auxiliary theories that defend them. These theories permit explanation of anomalies consistent with Realist assumptions. For Lakatos, the key question about a research program concerns whether the auxiliary hypotheses of Realism are ‘progressive’. That is, do they generate new insights, or predict new facts? If not, they are merely exercises in ‘patching up’ gaps or errors on an ad hoc basis, and the research program is degenerative.⁹⁴

De acordo com Keohane, o realismo sobrevive nos testes de Lakatos, pelo menos, em um sentido, como um bom começo para as análises nas relações internacionais.

⁹² Idem. p. 161.

⁹³ Idem. p. 161.

⁹⁴ Idem, Ibidem, p. 170.

Contudo, o realismo não pode ser considerado, para Keohane, nem como uma teoria abrangente ou como um progressivo programa de pesquisa aos moldes de Lakatos. O realismo tem dificuldades de trabalhar ou ligar questões fora da esfera de segurança. Também o realismo não explica a mudança pacífica nas relações internacionais e a utilidade das instituições internacionais.

Algumas incongruências são apontadas por Keohane ao analisar o neorealismo e o seu possível progresso como teoria. A teoria da balança do poder de Kenneth Waltz possui sérios problemas, uma vez que não consegue explicar porque as coalizões mudam e em que condições isso acontece. Como foi mostrado, a teoria de Waltz é generalista e apenas prevê que mudanças ocorrerão. Para Waltz, o teste de uma teoria deveria ser feito através de um número distinto de casos. Mas, no caso da balança de poder, de acordo com Waltz, como é difícil prever o que ocorrerá, devido à inconstância da mesma, seria difícil encontrar qualquer caso que falsificasse a teoria. Por isso, a solução seria investigar os casos difíceis através da história para confirmar a teoria. Contudo, a solução de Waltz, em conformidade com Keohane, é procurar casos que confirmem a teoria, ao invés de seguir uma teoria científica, que analisaria um universo de casos para chegar a uma solução.⁹⁵

Outra ambiguidade de Waltz apontada por Keohane é as motivações e interesses dos Estados. Waltz afirmou que Estados “são atores unitários que, no mínimo, procuram a sua própria preservação e, no máximo, visam o domínio universal”.⁹⁶ A autopreservação dos Estados é um ingrediente indispensável para a teoria da balança de poder. Tal característica é invariável e não necessita, portanto, das condições internas dos Estados (como uma teoria

⁹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 172.

⁹⁶ WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 164.

reducionista). Contudo, a assunção de que os Estados “visam o domínio universal”, herança do realismo clássico de Morgenthau que afirmava a maximização do poder, possui problemas se for considerada a teoria sistêmica de Waltz.

States concerned with self-preservation do not seek to maximize their power when they are not in danger. On the contrary. They recognize a trade-off between aggrandizement and self-preservation; they realize that a relentless search for universal domination may jeopardize their own autonomy. Thus they moderate their efforts when their positions are secure. Conversely, they intensify their efforts when danger arises, which assumes that they were not maximizing them under more benign conditions.⁹⁷

Qual o motivo da maximização do poder proposta pelos realistas? Isso deve-se a afirmação do significado da força no mundo político, mas também porque a assunção da maximização do poder torna possível inferências que seriam impossíveis se fosse assumido que somente “às vezes”, ou “frequentemente” Estados buscam o seu engrandecimento. Ao contrário, se não fosse assim:

In that case, we would have to ask about competing goals, some of which would be generated by the internal social, political, and economic characteristics of the countries concerned. Taking into account these competing goals relegates Structural Realism to the status of partial, incomplete theory.⁹⁸

⁹⁷ KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 174.

⁹⁸ *Idem*, *Ibidem*, p. 174

A recusa da teoria sistêmica de ver outros fatores que não o estrutural permite que apenas o papel da maximização do poder ou da autopreservação seja considerado e, por conseguinte, a questão da segurança. Outros fatores são completamente desconsiderados e, por isso, torna a teoria do realismo incompleta, às vezes incongruente, por não perceber outros aspectos importantes para a política internacional, como as causas da mudança no cenário internacional e também para o papel fundamental da política e economia interna neste cenário.

Outro exemplo de uma tentativa de solucionar uma anomalia do realismo estruturalista é a teoria de Robert Gilpin em seu livro *War and Change in World Politics*. Para ele, os Estados calculam os custos e os benefícios sobre as alternativas de ações possíveis e a distribuição de poder constitui a forma de controle internacional no sistema. O pesquisador entende que um ciclo hegemônico é seguido por outro, quando potências mundiais surgem e declinam constantemente no cenário internacional. O poder é redistribuído e as instituições e regras devem reorganizar-se na direção do interesse do novo líder mundial. Uma das diferenças entre a teoria de Waltz e de Gilpin é que a teoria de Gilpin pode ser considerada dinâmica em comparação com o estruturalismo de Waltz. Para Gilpin, as instituições e as regras internacionais podem tornar-se inconsistentes com a realidade do poder e a possibilidade de que Estados hegemônicos declinam, reforçando a mudança no mundo político.

A causa da mudança na política internacional é motivada pela diferença de poder entre os Estados. Três principais fatores explicam essa mudança. O primeiro a diminuição do retorno marginal de origem imperial. Quando o império cresce, o excedente é maior que os custos da guerra. Depois, o retorno diminui com o passar do tempo. Um segundo fator é a tendência de todo o Estado

hegêmonico consumir mais e investir menos. Em terceiro, é a difusão da tecnologia para outros Estados, fato que aconteceu tanto com a Inglaterra e com os Estados Unidos. Através dessa difusão, o país hegemônico perde vantagem política, militar e sucesso econômico para outros. Este terceiro fator é sistêmico, enquanto os outros dois envolvem questões dentro da sociedade e também internacionalmente. A diminuição do retorno pode ser ocasionada pela falta de inventividade e instituições que não conseguem motivar o desenvolvimento de novos setores. A tendência para consumir mais é reflexo da hegemonia, algo que afeta a sociedade hegemônica e eleva os gostos populares no caminho da ostentação. De acordo com Keohane:

This Thucydides-Gilpin theory is a systemic theory of change only in a limited sense. It explains the reaction to change systematically, in a rationalistic, equilibrium model. Yet at a more fundamental level, it does not account fully for the sources of change. As we saw above, although it is insightful about systemic factors to hegemonic decline, it also has to rely on internal processes to explain the observed effects. Furthermore, it does not account well for the rise of hegemons in the first place, or for the fact that certain contenders emerge rather than others. Gilpin's systemic theory does not account for the extraordinary bursts of energy that occasionally catapult particular countries into dominant positions on the world scene. (...) Like other structural theories, Gilpin's theory underpredicts outcomes. It contributes to our understanding but (as the author recognizes) does not explain change.⁹⁹

⁹⁹ KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986. pp. 179-180.

A teoria do realismo e do neorealismo, ou realismo estrutural, concebem o Estado e os seus interesses como central para a teoria das relações internacionais. Tentam estabelecer padrões e uma racionalidade que tenta prever quais ações os Estados irão tomar. O realismo tradicional apoia-se no caráter subjetivo das ações dos estadistas e nos padrões de uma teoria do poder, que envolve, principalmente, os interesses da nação, fundada, sobretudo, num egoísmo intrínseco da natureza humana, pela manutenção ou acúmulo de poder. O neorealismo norte-americano tentou estabelecer uma teoria positivada, nos padrões das ciências contemporâneas, para sustentar as premissas do realismo tradicional e, para isso, cunhou uma tese geral e parcimoniosa, que acabou por mostrar-se por demais simples para dar conta da complexidade dos fatos políticos internacionais. Não conseguiu explicar os fatores de mudanças da ordem e alteração do poder na política internacional e ignorou os aspectos internos dos Estados, fundamentais, muitas vezes, para entender as ações das unidades em jogo. Foi incapaz de dar conta da mudança pacífica entre os períodos de declínio de hegemonias e consequências do poder desigual entre as unidades. A questão sobre como reduzir a probabilidade da guerra através da promoção da mudança pacífica e de promover as instituições e regras internacionais é deixada sem solução pela corrente do realismo político. Contudo, tais instituições e regras são fundamentais para a ordem no sistema internacional e uma redução dos conflitos violentos entre os Estados pode depender de como as relações entre eles dão-se e como são coordenados através de tratados e acordos. Também deu pouca ênfase ao papel das normas no mundo político, como destacam os construtivistas. O que o realismo não possui é uma teoria de um poder controlado, que garanta a ordem e a paz no mundo político e que possa lidar com as incertezas dos casos internacionais.

Capítulo 3

A SOCIEDADE INTERNACIONAL E A LEGITIMIDADE COMO INSTÂNCIA DA ESTABILIDADE

1. Introdução.

A teoria das relações internacionais está inserida, portanto, num plano maior de pesquisas, a saber, a área das ciências humanas e sociais. Para poder abordar o tema das relações internacionais, precisa-se saber que ideia o pesquisador possui de ciência, filosofia e sociedade e, como através dessas ideias, ele capta o assunto do seu interesse. Somente ao explicitar-se essas ideias e noções é que se pode, com clareza, começar a compreender melhor as diferentes escolas desta temática. Ao conhecer a metodologia de um estudioso da área, assim como de suas visões de mundo e, portanto, das suas considerações normativas, ou de uma corrente de pensamento, é possível principiar um debate em torno das principais concepções, tanto para criticá-las ou enfatizá-las. Por isso, parece que ainda as principais preocupações e polêmicas das áreas das ciências sociais e humanas continuam sendo uma questão metodológica sobre como um pesquisador da área trabalha o seu objeto. É esse debate que continua até nossos dias a marcar, com nitidez, os problemas que necessitam de respostas nas áreas das ciências humanas.

Popper considera que o método das ciências sociais tem semelhanças e diferenças em relação ao método das ciências naturais. De acordo com ele, os métodos das ciências deveriam partir de problemas, e não da observação e recolhimento de dados. A observação passiva não traz o

progresso científico e é desinteressante para os resultados científicos. Segue-se que os passos para o método científico são: 1) A seleção de um problema; 2) tentar resolvê-lo (teorias); 3) através da discussão crítica, eliminar possíveis erros e novas soluções; 4) surgem novos problemas, pela discussão crítica.

O que chamamos *objectividade científica* nada mais é do que o facto de que nenhuma teoria científica é aceite como um dogma, e que todas as teorias são tentativas e sempre passíveis de críticas severas – de uma discussão crítica racional visando eliminar erros. Quanto à *racionalidade da ciência*, ela consiste simplesmente na racionalidade da discussão crítica. De facto, creio, nada existe que melhor possa explicar a ideia um tanto abstracta de *racionalidade* do que uma discussão crítica bem conduzida. E uma discussão crítica é bem conduzida se for inteiramente dedicada a um objectivo: encontrar um defeito na pretensão de que uma determinada teoria apresenta uma solução para um certo problema.¹

O método objetivo das ciências naturais pode ser igualmente aplicado às ciências sociais e é descrito como método de compreensão objetiva ou lógica situacional. Ele é desenvolvido independentemente de questões psicológicas, porque o cientista pode analisar as ações dos homens pelos objetivos buscados, pelos métodos e comportamentos visados em determinados atos, podendo explicar isso de forma lógica. As ações independem das análises psicológicas, pelo fato de que elas seguem uma lógica, possuem objetivos e estão situadas em um meio social, seja a família, o grupo, ou na sociedade como um

¹ POPPER, Karl. O mito do contexto. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1996. p. 195.

todo. A ideia de Popper é que não se pode reduzir o estudo da sociedade a aspectos psicológicos.

O modelo da lógica situacional, como Popper argumenta, concebe reconstruções racionais e teóricas das ações. Este modelo permite simplificações altamente gerais, podem conter um alto grau de falsidade, contudo, almejam a verdade e conseguem boas aproximações da verdade. A busca pela aproximação da verdade, mediante o método de falsificação de teorias, pela crítica social entre pesquisadores e cientistas, é o que Popper entende por objetividade científica. A competição entre os cientistas não é isenta de valores, mas esses preconceitos e partidarismos são filtrados com a crítica ao longo das discussões críticas.²

Todavia, como foi visto, nem todas as hipóteses podem ser apresentadas como leis e isso vale de modo particular para os assuntos das ciências sociais, que fazem conjecturas referentes a situações particulares e únicas ou sobre uma série de acontecimentos, por isso, são proposições particulares e não universais, como assinala Peluso:

Popper reconhece que a sociedade humana existe no tempo, isto é, dentro do processo histórico. Contudo, a descrição desse processo não é uma lei universal, e só pode ser expressa numa proposição particular, singular. As leis são proposições que se referem a todos os processos de uma classe. Ora, o processo histórico de evolução da sociedade é único. Disso se pode concluir que não existem leis do processo de evolução da história nem leis da história.(...) As ciências sociais consideram sistemas que não são estacionários nem repetitivos. Isso é particularmente válido se considerarmos que é justamente nos sistemas não-repetitivos que

² POPPER, Karl. *Lógica das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004, 3ª edição.

importaria prever o movimento evolucionário. O máximo que se pode conseguir é dimensionar conjuntos de aspectos selecionados. Não podemos, portanto, captar a evolução de aspectos multidimensionais da sociedade.³

Popper defende que o comportamento das coletividades pode ser inteligível: “os fenômenos sociais são sempre o resultado das decisões, ações e atitudes dos seres humanos. É possível a compreensão objetiva de um fato social”.⁴ Por isso, a lógica situacional pode explicar racionalmente os fatos sociais. Essa lógica, contudo, expressa os comportamentos parciais, pois são teorias-tentativas, hipóteses, que podem ser criticadas e melhoradas.

De acordo com Habermas, necessita-se fazer uma crítica da ciência como inter-relacionada com a teoria da sociedade. Por isso, propõe:

a fazer, sob perspectiva histórica, a tentativa de uma reconstrução da pré-história do moderno positivismo com o propósito sistemático de uma análise das relações entre conhecimento e interesse. Quem busca examinar o processo de dissolução da teoria do conhecimento, o qual deixa como substituta a teoria da ciência atrás de si, galga os degraus abandonados da reflexão. Trilhar novamente esse caminho, voltado para seu ponto de origem, pode ajudar a recuperar a esquecida experiência da reflexão. Recusar a reflexão, isto é o positivismo. A análise da conexão entre conhecimento e interesse tem a finalidade de apoiar

³ PELUSO, Luis Alberto. A Filosofia de Karl Popper. Campinas-SP: Papirus, PUCCAMP, 1995. pp. 83-85.

⁴ Idem, Ibidem, p. 89.

a afirmação de que a crítica do conhecimento só é possível como teoria da sociedade.⁵

Para Habermas, a passagem da teoria do conhecimento moderna para a teoria da ciência originou o cientismo, que “significa a fé da ciência nela mesma, a saber, a convicção de que não mais podemos entender ciência como uma forma possível de conhecimento, mas que este deve identificar-se com aquela”.⁶ O positivismo de Comte, assim entendido, deposita uma fé na ciência e legitima-se apenas “clarificando a estrutura das ciências com base nesta fé”.⁷ A legitimidade da ciência como ciência possível só pode ser garantida quando ela não é identificada com um saber absoluto ou na circularidade da “autocompreensão científica da rotina investigatória fática”. Nesse sentido:

A posição da filosofia frente à ciência, que um dia levou o nome de teoria do conhecimento, ficou insustentável pela dinâmica do pensamento enquanto tal: o lugar da filosofia foi deslocado pela própria filosofia. Desde então a teoria do conhecimento teve que ser substituída por uma metodologia desamparada pelo pensamento filosófico. Pois, a teoria da ciência, que desde meados do século XIX adota a herança da teoria do conhecimento, é uma metodologia acionada pela autocompreensão cientificista das ciências.⁸

Habermas entende as teorias científicas empíricas como teorias que possuem um interesse determinado, que é a atitude de assegurar e ampliar com informações o agir

⁵ HABERMAS, Jürgen. Conhecimento e Interesse. Rio de Janeiro: Editora Guanabara S.A., 1987. p. 23.

⁶ Idem, Ibidem, p. 27.

⁷ Idem, Ibidem, p. 27.

⁸ Idem, Ibidem, p. 26.

determinado para o sucesso. Hipóteses e leis antecipam regularidades e ajudam as ações controladas para o sucesso. Desse modo, as ciências empírico-analíticas possuem um interesse cognitivo técnico. Da mesma forma, as ciências sociais possuem o interesse em técnicas sociais e permitem relacionar os processos sociais do mesmo modo que os processos naturais. Contudo, para Habermas, essa concepção não consegue entender a sociedade como um todo, mas apenas parcialmente, pois concebe apenas eventos repetidos em contextos isolados e fixos. Mas os fatos sociais, para Habermas, dão-se em contextos históricos que não pertencem a sistemas repetitivos, por isso, não é possível formular, aqui, a precisão dos métodos como nas ciências empíricas. Com isso, expor as ciências sociais como totalmente idênticas às ciências naturais não contribui para entender melhor a sociedade como um todo, e da mesma forma, não ajuda a resolver os problemas sociais e a solucionar problemas sociais de forma efetiva.⁹ Nesse caso, é importante estabelecer o que Habermas descreve por interesse em relação ao conhecimento:

Ao falar em um interesse que dirige o conhecimento (e remetendo com isso ao conceito de Teoria Crítica de Horkheimer), Habermas quer contestar a idéia de que as teorias científicas surgem por puro 'amor' do conhecimento e são neutras em relação aos valores. Elas se baseiam, antes, em um certo contexto pré-científico e numa certa prática de vida, que determinam seu surgimento, seu desenvolvimento, sua metodologia e sua aplicação prática. Tais ciências perseguem, então, determinados interesses, que Habermas inicialmente (partindo de Marx, Gehlen, Rothacker e Heidegger) interpreta em sentido antropológico. A espécie humana pode assegurar sua sobrevivência somente por meio do trabalho social.

⁹ PINZANI, Alessandro. Habermas. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 53.

Por isso ela necessita do saber técnico. O interesse cognitivo negado ou negligenciado pelo positivismo surge porque o homem precisa modificar a natureza com seu trabalho.¹⁰

Enquanto as ciências empíricas proveem às condições materiais para a reprodução material, as ciências hermenêuticas estão focadas no agir comunicativo em sociedade e na transmissão das tradições e dos sentidos: “As ciências sociais não podem, portanto, contentar-se com a descrição empírica de fenômenos ou eventos sociais, mas devem tentar entender os seus contextos significativos”.¹¹

2. O dinamismo histórico de Anthony Giddens: O agente e a estrutura.

Diversas discussões chegam até o presente acerca do *status* epistemológico das ciências sociais, inclusive, ao seu *status* científico. Apresentarei, brevemente, algumas dessas ideias, principalmente, relacionadas com o teórico social Anthony Giddens. O debate entre as principais concepções giram em torno do positivismo, do pós-positivismo e das questões ontológicas da teoria social. O objetivo principal desses autores pós-positivistas é poder fazer teoria social sem fixar princípios trans-históricos e ter em conta o contexto social e a diversidade através da história das ações humanas.

O que há de semelhante tanto nos positivistas, quanto nós pós-positivistas, é a crítica às metafísicas a-históricas que pretendiam explicar as ações na história através de um princípio unificador, que englobasse todas as ações humanas. Tal pretensão é comum em teorias que focam nas possibilidades abstratas das teorias, e na

¹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 53.

¹¹ Idem, *Ibidem*, p. 54.

viabilidade de poder considerar apenas alguns princípios que teriam maior relevância para a explicação, sem levar em conta que esta importância referia-se a um período determinado de tempo, num evento historicamente constituído. As discontinuidades históricas, aquilo que não poderia ser explicado por tais teorias, são suprimidas em prol do princípio unificador, e tais teorias perpassam, inclusive, alguns filósofos, como explica Ira J. Cohen:

No entanto essas explicações dos fenômenos sociais envolvem geralmente deduções da necessidade ou inevitabilidade das circunstâncias e eventos históricos a partir dos mecanismos metafísicos que regulariam a vida social em geral. Em uma das primeiras condenações dessa estratégia, Augusto Comte – que não estava de modo algum isento dos defeitos que identificava nas obras dos outros – caracterizou o espírito especulativo das teorias metafísicas como 'ao mesmo tempo ideal no seu curso, absoluto na sua concepção e arbitrário na sua aplicação' (Comte, *The Positivist Philosophy*). Mais de um século depois, o pronunciamento de Comte reverbera nas obras de seus sucessores. Assim é que Robert Merton procura refrear um entusiasmo por esquemas conceituais mestres ao sugerir que eles tendem para os grandes sistemas filosóficos do passado que, apesar de sua variada sugestividade, permanecem cientificamente estéreis. (...) Atribuir ação ou conseqüência a forças ou qualidades metafísicas hipostatizadas é distorcer a formação de teorias substantivas e de investigação empíricas dos processos sociais. A diversidade que se evidencia nas diferentes sociedades e civilizações deve ser podada e modelada para preservar as idéias metafísicas fundamentais.¹²

¹² COHEN, Ira J. Teoria social hoje. Vários autores. Org. Anthony Giddens e Jonathan Turner. São Paulo: UNESP, 1999. pp. 398-399.

Os filósofos pós-positivistas enfatizam a importância de princípios ontológicos ou metafísicos em suas teorias, principalmente, pelo ponto de partida pré-científico de toda a teoria. Assim, Popper, Thomas Kuhn e Imre Lakatos afirmam que modelos científicos começam com ideias metafísicas. Kuhn, em “*A estrutura das revoluções científicas*”, revela o papel das crenças metafísicas:

Contudo, esse elemento de arbitrariedade não indica que algum grupo possa praticar seu ofício sem um conjunto dado de crenças recebidas. E nem torna menos cheia de conseqüências a constelação particular com a qual o grupo está realmente comprometido num dado momento. A pesquisa eficaz raramente começa antes que uma comunidade científica pense ter adquirido respostas seguras para perguntas como as seguintes: Quais são as entidades fundamentais que compõem o universo? Como interagem essas entidades umas com as outras e com os sentidos? Que questões podem ser legitimamente feitas a respeito de tais entidades e que técnicas podem ser empregadas na busca de soluções? Ao menos nas ciências plenamente desenvolvidas, respostas (ou substitutos integrais para as respostas) a questões como essas estão firmemente engastadas na iniciação profissional que prepara e autoriza o estudante para a prática científica.¹³

Entretanto, a diferença entre os estudos dos filósofos da ciência pós-empiristas e teorias hipostatizadas é o fato que o elemento sócio-histórico do cientista está sempre presente.¹⁴ Da mesma forma, Lakatos incorpora, no

¹³ KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 23.

¹⁴ Idem, *Ibidem*, p. 23.

núcleo de um programa de pesquisa elementos metafísicos, que podem ser entendidos como elementos ontológicos “que especifica os tipos de entidades fundamentais num dado domínio e os modos como essas entidades interagem”.¹⁵ Em uma teoria científica, os elementos ontológicos são compreendidos como potenciais para serem realizados, e podem ser realizados de diferentes maneiras. Novamente, a diferença entre as teorias científicas dá-se na comprovação empírica desses potenciais ontológicos, ou seja, num dado momento, e na diversidade da contingência histórica: “assim, as explicações hipostatizadas da determinação trans-histórica das circunstâncias ou dos eventos não são necessárias nem desejáveis”. Uma variedade de diferentes teorias pode ser direcionada para um mesmo objeto de investigação.¹⁶

A crítica das teorias sociais pós-positivistas às teorias sociais positivistas é o caráter de lei científica que os positivistas querem implantar nas hipóteses histórico-sociais das ciências humanas. A continuidade da insistência de leis trans-históricas da natureza aplicada às ciências humanas é uma característica inegável dos positivistas que pesquisam na área, conforme escreve o positivista em ciências sociais Jonathan Turner:

A teoria não deve simplesmente descrever estruturas vigentes, mas revelar a dinâmica subjacente a essas estruturas. Em lugar de 'teorias' do capitalismo, burocracia, urbanização e outros eventos empíricos, precisamos de, respectivamente, teorias da produção, organização de tarefas, destruição espacial e processos genéricos semelhantes. Casos históricos e manifestações empíricas não são temas de leis; são instâncias para avaliar a plausibilidade das leis. Por

¹⁵ COHEN, Ira J. Teoria social hoje. Vários autores. Org. Anthony Giddens e Jonathan Turner. São Paulo: UNESP, 1999. p. 401.

¹⁶ Idem, *Ibidem*, p. 402.

exemplo, as descrições de regularidades, nas economias capitalistas, são os dados (não a teoria) para avaliar as implicações de leis abstratas de produção.¹⁷

A tentativa de perscrutar “leis abstratas de produção” para descrever eventos históricos singulares parece uma herança da idade mitológica, de pensar que a ordem das coisas está governada por algum princípio de ordem divina ou natural. Eventos, como a criação da Liga das Nações ou da ONU, são casos únicos, que não podem ser compreendidos fora de um contexto histórico, e por mais que possam ser similares a eventos do passado, tais comparações acabam por serem estéreis. Aprender com as lições do passado parece ser muito diferente do que pensar em leis que governam os fatos humanos.

As teorias positivistas tanto das ciências naturais quanto das ciências sociais utilizam a crença no princípio da uniformidade da natureza, que pode ser entendido na forte convicção de que as coisas acontecem mediante um número de leis e padrões que regulam a natureza e as sociedades. O princípio da uniformidade é um padrão das teorias indutivistas para a construção de teorias, surgiu mesmo antes da própria ciência moderna, e está implícito ou explicitamente presente nas teorias positivas, que presumem regularidades universais, conforme anota Cohen:

A maioria dos teóricos sociais positivistas parece ter adotado o princípio de uniformidade por via de sua aceitação de diretrizes metodológicas desse tipo, mas alguns deles indicavam ou propunham uma percepção dessas implicações ontológicas dos métodos positivistas. Assim é que Walter Wallace, cujos trabalhos mais recentes o distinguem como um

¹⁷ TURNER, Jonathan H. Teoria social hoje. Vários autores. São Paulo: UNESP, 1999. p. 236

dos mais importantes teóricos positivistas da época atual, invoca a afirmação de Popper de que o princípio de uniformidade é uma crença metafísica e depois declara: assim como 'os astrofísicos supõem que os mesmos processos (sejam eles conhecidos ou não) que prevalecem aqui e agora na Terra prevalecem em todo o cosmos e através de todo o tempo passado e futuro ... assim também os sociólogos supõem que os mesmos processos (ainda aqui, quer sejam conhecidos ou não) prevalecem em todas as sociedades, passadas, presentes e futuras'(Wallace, 1983).¹⁸

Embora as controvérsias sobre a uniformidade de padrões na natureza seja algo sempre em discussão, o que resta é a pergunta das semelhanças e diferenças entre a natureza e a vida social. Para Anthony Giddens, essa diferença é nítida, e muito embora possam ser evidenciadas tendências, as sociedades são sempre criadas e recriadas pelas ações humanas em conjunto. Embora Giddens concentre-se no sujeito como um ser racional, o foco principal da teoria é a conduta social, ou seja, no desempenho e nos resultados das ações, e não tanto nos significados e motivos que os agentes associam a seu comportamento, e assim são deixados em um segundo plano os aspectos discursivos das condutas:

Embora Giddens aceite que a conversação e a negociação de significado são características proeminentes das práticas sociais, sua concepção da ação humana transfere a atenção para um aspecto mais característico de toda conduta humana, o poder de intervir no curso dos acontecimentos ou no estado de coisas. Essa conexão entre ação e poder precede logicamente e permeia a explicação

¹⁸ COHEN, Ira J. Teoria social hoje. Vários autores. Org. Anthony Giddens e Jonathan Turner. São Paulo: UNESP, 1999. p. 407.

giddensiana das práticas sociais. De fato, o poder nesse sentido genérico é logicamente anterior a todas as questões referentes à subjetividade ou ao monitoramento da conduta. Isso porque a ação social, depende unicamente da capacidade dos atores de 'fazer uma diferença' na produção de resultados definidos, quer pretendam ou não que esses resultados ocorram, quer estejam ou não conscientes de que eles ocorrem. Visto que 'fazer uma diferença' é transformar algum aspecto de um processo ou evento, a ação na teoria da estruturação é equiparada à capacidade transformativa.¹⁹

A diferença substantiva entre a natureza e a vida social é que os agentes sociais têm o controle sobre as suas ações em muitos aspectos determinantes. Por isso, é difícil presumir que a ordem social dar-se-á da mesma maneira que a ordem natural: "Em princípio, qualquer padrão de conduta social pode ser alterado pelos atores que estão envolvidos na sua produção".²⁰ Contudo, isso não exclui as regularidades nas condutas, mas essas regularidades não podem ser compreendidas num plano trans-histórico. O fato característico na teoria de Giddens é que uma ação não é nem completamente determinada, nem completamente livre. A liberdade é um fator, no entanto, de grande importância na gênese da produção social. Assim, uma teoria ontológica das questões sociais, proposta por Giddens, concede um alto grau à diversidade de eventos que podem existir através da história:

A alteração de Giddens de que as facilitações e as coações no exercício da ação irão variar consideravelmente em diferentes circunstâncias históricas significa uma relutância em estabelecer

¹⁹ Idem, *Ibidem*, p. 409.

²⁰ Idem, *Ibidem*, p. 410.

uma posição *a priori* no tocante a questões de liberdade e determinismo. Considerada sob essa luz, a afirmação de que, em princípio, os agentes são sempre capazes de 'agir de outra maneira' representa apenas uma negação de um determinismo total da ação por forças às quais o agente deve responder automaticamente. Mas se a teoria da estruturação nega um determinismo radical, ela se opõe igualmente à liberdade desqualificada.²¹

As práticas, nessa concepção, estão em um “desempenho qualificado”, ou seja, é um procedimento que envolve métodos e técnicas que são executadas pelos agentes sociais. Esses métodos são os recursos que os agentes dispõem e estão, pelo menos, tacitamente conscientes desses recursos. Existe uma percepção nos processos da ação, um *conhecimento mútuo* que é compartilhado por todos os que se envolvem em práticas sociais. O conhecimento mútuo está entrelaçado com os recursos técnicos disponíveis para determinada ação.

Para Cohen, a concepção estruturacionista de Giddens não pode determinar logicamente uma rejeição do princípio da uniformidade, contudo, o problema está em provar que tal uniformidade, de fato, existe nas práticas sociais, o que poderia frustrar até o mais incansável dos positivistas:

Transpor o princípio da uniformidade, da natureza para as práticas sociais exigiria postulados para o efeito de que: os atores sociais em todas as épocas históricas e em todas as civilizações sejam cognoscíveis no tocante aos procedimentos de ação similares; eles construam e apliquem da mesma forma os aspectos semânticos e normativos desses procedimentos; tenham acesso aos mesmos tipos de

²¹ Idem, *Ibidem*, p. 411.

recursos. Essas proposições são difíceis de sustentar. Elas implicam muito mais coisas do que a afirmação de que em toda parte os seres humanos têm necessidades semelhantes. As necessidades (por exemplo, alimento, abrigo, sexo, educação dos jovens) podem ser atendidas mediante uma variedade de diferentes práticas, e pode haver considerável variação no grau e no tipo de satisfação que resulta quando essas práticas são realizadas. O que esses postulados uniformistas realmente implicam é nada menos que a redução da diversidade histórica a formas fundamentais de conduta social na produção de vida social.²²

Assim, Giddens desconsidera que uma teoria sistêmica como a de Talcott Parsons, com regras e recursos necessários, deve ser empregada na análise da conduta social historicamente constituída. A variação histórica deve estar sempre presente e, nesse sentido, aqueles que consideram a ontologia estruturalista podem sempre revisar os seus conceitos sobre os fatos sociais: “O único fato substantivo da teoria da estruturação que eles devem acatar é que todas as práticas e circunstâncias históricas estão sujeitas a mudança”.²³

Além dessas constatações nas concepções metodológicas das ciências, é importante destacar também o elo intrínseco de todo o conhecimento com a sua prática. Para Gilpin, por exemplo, o realismo apenas está “diagnosing the illnesses of the human condition is not endorsing what he or she sees any more than a physician endorses the cancer found in a patient”²⁴. Conforme Gilpin,

²² Idem, *Ibidem* p. 415.

²³ Idem, *Ibidem*, p. 417.

²⁴ GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001. p. 15.

os realistas não aprovam os métodos dos quais são temas os seus livros, apenas descrevem como constatações para toda a humanidade, ao descobrir este “câncer” no seio das relações internacionais. Todavia, a fé na completa neutralidade das teorias parece ser uma herança que os realistas receberam das teorias positivistas, na procura por uma uniformidade invariável através dos tempos. Todavia, como Jürgen Habermas afirmou em seus livros, *Ciência e técnica como ideologia* e *Conhecimento Interesse*, as teorias são sempre construídas em sociedade e para uma práxis, dentro de contextos significativos.

3. O pluralismo cognitivista e o perspectivismo racional.

Os conceitos de pluralismo e perspectivismo racional ou preferencialismo, retirados da obra de Nicholas Rescher²⁵ sobre o pluralismo e aplicados para o propósito desse trabalho, ajudam a entender que, nas teorias das relações internacionais, existe uma diversidade de maneiras de descrever os fatos, como de prescrever normas para o agir. Na maioria, essas teorias não são feitas apenas para descrever, ou melhor, entender uma ordem de fatos que acontece no cenário político internacional. São teorias que se destinam a certos propósitos, que descrevem os fatos a luz de certos interesses e razões, e assim ocorre com as principais correntes das relações internacionais, como o realismo, o liberalismo e a sociedade internacional. Como Robert Cox, representante da escola da teoria crítica nas relações internacionais, explanou: “Theory is always for someone and for some purpose. All theories have a

²⁵ RESCHER, Nicholas. *Pluralism: Against the Demand for Consensus*. New York: Oxford University Press, 2005.

perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space”.²⁶

Rescher estabelece a diferença, no pluralismo cognitivo, entre um pluralismo de crenças e um pluralismo de método. Em um pluralismo de método, quando diferentes métodos cognitivos estão sendo aplicados, as crenças resultantes também serão diferentes pelo menos em algum grau. Um consenso de crenças poderá significar que um mesmo método está sendo aplicado. Contudo, diferentes crenças não necessariamente significam que diferentes métodos estão sendo aplicados. Um mesmo método aplicado a diferentes dados poderá render diferentes resultados. Assim, o uso, por exemplo, do método científico-indutivo “is not only compatible with the prospect of a cognitive pluralism but actually invites its acceptance”.²⁷

As pessoas conduzem as suas resoluções de problemas através de fundamentos disponíveis que fornecem uma explicação para novas informações. Uma diferença nos diversos planos (“background”) da experiência determina um desacordo entre elas. A investigação envolve uma coordenação entre nossas concepções com os dados da experiência. O produto da investigação, assim, não é a deliberação perfeita de um espírito impessoal, mas uma construção trabalhosa feita por humanos imperfeitos. O fato de um “background of experience” pessoal acaba por gerar uma diversidade de crenças. Com isso, para Rescher:

And experience is something that is bound to differ from age to age, culture to culture, and even – to some extent – from person to person. On this basis

²⁶ COX, Robert W. *Social Forces, States and World Order*. In: *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 207.

²⁷ RESCHER, Nicholas. *Pluralism: Against the Demand for Consensus*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 65.

it becomes clear that pluralism of cognitive commitments is an unavoidable part of the natural scheme of things. In sum, even when one particular method is at issue – the ‘inductive’ method of empirical inquiry – the experiential situation of its practitioner can and must engender a pluralism of substantially different results.²⁸

O insistir “on the monolithic uniqueness of science is to succumb to ‘the myth of the God’s eye-view’”.²⁹ Rescher descreve que aparatos cognitivos de seres de outro planeta, com evoluções biológicas e contextos diversos, dificilmente teriam uma forma de conhecer similar a nossa. E mesmo dentro de nossa realidade, a forma de adquirir o conhecimento verifica-se de maneiras diferentes, pela diversidade de grupos e pessoas: “factors such as capacities, requirements, interests, and course of development affect the shape and substance of the science and technology of any particular cosmic civilization”.³⁰ Ora, assim como na ciência, outras áreas do esforço humano, “given the diversity of human experience, empiricism entails pluralism”.³¹ A diversidade de experiências leva a uma diversidade de conclusões sobre a natureza das coisas.

Tal diversidade de visões e versões reflete também na teoria das relações internacionais, com as suas diferentes escolas, com as suas razões e interesses divergentes. Uma pluralidade de visões e versões sobre a verdade enseja a questão de, se com tal panorama, reacender-se-á o debate do ceticismo (nenhuma alternativa deveria ser aceita), do sincretismo (todas as teorias deveriam ser aceitas), do relativismo ou indiferentismo (somente uma alternativa

²⁸ Idem, *Ibidem*, p. 67.

²⁹ Idem, *Ibidem*, p. 70.

³⁰ Idem, *Ibidem*, p. 76.

³¹ Idem, *Ibidem*, p. 77.

deveria ser aceita, mas como não existe uma base racional sólida, então, a solução é uma matéria de gosto ou de inclinação pessoal), e, por último, o racionalismo perspectivista (somente uma alternativa deveria ser aceita, e esta alternativa tem uma base de convicção, embora essa convicção difira de grupo para grupo, era para era, escola para escola).³² De acordo com Rescher, o racionalismo perspectivista torna-se a opção mais atrativa e possui vantagens sobre as outras opções.

O ceticismo estabelece que, se genuínas alternativas existam, nenhuma alternativa racionalmente persuasiva é suficiente para preferir uma em relação às demais. Os céticos afirmam que, se existem diferentes indivíduos ou grupos que justificam que suas escolhas e visões são igualmente boas, não existe um meio de decidir entre elas. Contudo, o reconhecimento do pluralismo e a existência de alternativas não implicam que estas outras crenças suspenderiam ou aniquilariam a nossa própria opinião. A constatação da pluralidade de crenças não invalida a nossa própria crença ou alternativa. Do ponto de vista do indivíduo, não é preciso adotar a escolha de todas as posições. O indivíduo possui a sua. O que o pluralismo assegura é que é, racionalmente, inteligível e aceitável que outros podem defender posições diferentes em relação a uma posição. O pluralismo é uma característica coletiva, como sublinha Rescher:

Any viable proceeding in this range of discussion must distinguish between the standpoint of the individual and the standpoint of the group. Pluralism is a feature of the collective group: it turns on the fact that different experiences engender different views. But from the standpoint of the individual this cut no ice. We have no alternative to proceeding as best we can on the basis of what is available to us.

³² Idem, *Ibidem*, p. 80.

That others agree with us is no proof of correctness;
that they disagree, no sign of error.³³

Uma visão pluralista de opiniões em conflito não é uma base para o ceticismo. Uma posição deve ser escolhida e a recusa para discriminar essa posição, aceitar tudo ou não aceitar nenhuma, é somente um argumento para recusar-se a entrar no fórum de discussão. Ao ver as muitas possibilidades de crenças cancelarem-se mutuamente, e simplesmente abandonar o projeto de investigação e de decisão, não parece ser uma posição aceitável.³⁴ Como ressalta Rescher, sobre o mútuo cancelamento:

This is something we do not – and should not – want to do, because the issues matter too much, are simply too important to us. And this sort of reaction to the issue of rational inquiry holds also with respect to rational evaluation and action.³⁵

Da mesma forma que o ceticismo, o sincretismo é uma posição inconsistente na medida em que ele procura conjugar, em uma visão, todas as pluralidades de visões, o que o torna uma posição problemática. O sincretista não é alguém que faz sínteses, que seria ajustar diferentes posições em uma. Ele, ao contrário, adota todas as posições, o ser e o não ser na mesma posição. Enquanto uma posição sintética será mais uma posição plausível em meio a uma pluralidade, a posição do sincretismo será contraditória. A pergunta que um sincretista deveria responder seria: quantas respostas alternativas para uma questão problemática pode ser possivelmente qualificada como apropriada? O, 1, ou $n > 1$? Um sincretista coerente deveria responder todas, o que,

³³ Idem, Ibidem, p. 89.

³⁴ Idem, Ibidem, p. 89.

³⁵ Idem, Ibidem, p. 89.

de fato, não responde a questão, pois ele não pode estabelecer que alternativas contrárias, como ceticismo e absolutismo, seriam igualmente válidas: “in being all-embracing it renders itself declaratively empty. *Affirmare est negare*”.³⁶ Se existe uma pluralidade de diferentes alternativas disponíveis, não significa que todas são igualmente corretas e que devem ser conjugadas. A diversidade de opções não admite que se tenha de deixar de tomar uma escolha com base em uma preferência racional (fundamentada) entre elas.

Como ressalta Rescher, recentes discussões sobre o pluralismo possuem uma falta de clareza sobre o assunto, ao confundi-lo com o relativismo. O pluralismo é uma concepção geral (posição esquemática), enquanto o relativismo é uma posição particular e irracional. O pluralismo afirma a pluralidade das posições devido à diferença de dados, valores, interesses, métodos e crenças, enquanto o relativismo propõe o indiferentismo. O pluralismo perspectivista salienta que: 1) o pluralismo é compatível com o preferencialismo. Assim, ao reconhecer uma variedade de disposições alternativas como merecendo respeito e consideração, é consistente com a escolha de somente uma delas como tendo uma validade para a nossa aceitação; 2) o racionalismo preferencialista insiste sobre a correção de nossa alternativa particular, e é compatível com o pluralismo que entende que, em outros sistemas de crenças, outras alternativas serão adotadas.³⁷ Da posição de quem tomará uma decisão, uma solução será melhor do que as outras. Com isso, o pluralismo perspectivista afirma que:

It deserves to be stressed that the pluralist who acknowledges the prospect of a variety of distinct positions with respect to cognitive, practical, or evaluative issues – each perfectly appropriate relative

³⁶ Idem, *Ibidem*, p. 94.

³⁷ Idem, *Ibidem*, p. 101.

to one or another perspective basis – has no need whatsoever to consider all those different alternatives as equally meritorious from standpoint of rational appraisal. Pluralist can see themselves as (like almost everyone) equipped with a judgemental basis whose impetus enables, nay *requires* them to adjudge some alternatives as superior to others *for good and sufficient reasons*.³⁸

O argumento do racionalismo perspectivista assevera que, em nossos contextos, temos que ter uma posição, uma alternativa para seguir. A diversidade das posições não justifica a falta de comprometimento e responsabilidade para assuntos científicos, morais e políticos. O único caminho que pode levar o pluralismo das alternativas para o relativismo é o indiferentismo, que defende que não existe nenhuma posição a ser escolhida. O relativismo argumenta que não existe nenhuma escolha racional convincente. Mas e se alguém encontrar uma posição racional convincente? Se não houver como decidir através de um juiz imparcial e transcendente qual a melhor alternativa, então o único ponto de partida deve ser indivíduos situados, com suas racionalidades e argumentações. Na ausência de padrões transcendentais, a única forma de decidir a melhor escolha é apelar para a racionalidade situada. E tais decisões são inescapáveis. Uma posição normativa é alguma coisa que uma pessoa comprometida não pode ser indiferente, a não ser que não queira participar do fórum de discussões, mas mesmo assim terá as suas posições. Ter uma posição “is not something we can *decide* but something we find when we duly investigate”.³⁹

Qualquer posição poderá ser considerada válida? Como explica Rescher, ponto de partida de nossas

³⁸ Idem, *Ibidem*, p. 102.

³⁹ Idem, *Ibidem*, p. 111.

experiências, uma posição será mais persuasiva que outras. As posições são tomadas mediante um plano de fundo, que impede que as decisões sejam feitas no vácuo. A situação de quem toma uma decisão, mediante as suas experiências, determinará a sua perspectiva e a tornará convincente. Não existe um pluralismo igualitarista que considerará todas as escolhas válidas. Mesmo ao considerar várias posições como dignas de avaliação, do ponto de vista de quem a escolher, uma será melhor que outra, mais defensável e racional.

Com isso, pode-se inferir a ampliação da racionalidade nas relações internacionais. Um pluralismo admitirá vários processos normativos como viáveis do ponto de vista do grupo, assim como uma heterogeneidade das experiências e dos dados. O realismo que abstraiu a ideia do egoísmo racional ignorou a heterogeneidade dos fatos e das crenças, ao postular que apenas o seu tipo de escolha racional era viável para as relações internacionais. Contudo, percebe-se que essa racionalidade é fixa e estática, incapaz de dar conta da mudança histórica, assim como de fatos que sejam alheios a suas previsões. O realismo fixado a-historicamente está muito mais próximo de ser uma visão de mundo do que um entendimento dos acontecimentos históricos e sociais. A posição do realismo pode ser defensável como normatividade, como normas para o agir, e até a descrição de certos fatos históricos da parte de grupos e de indivíduos, mas não para todos os grupos e indivíduos. Não pode ser considerada uma tese que valerá indistintamente para qualquer história e cultura, para qualquer grupo e pessoa, para qualquer era.

A perspectiva mais acertada para as relações internacionais considerará a pluralidade dos eventos e das crenças, estabelecerá que as relações possam ser tanto de compromissos como de conflito. Uma racionalidade que apenas privilegia um tipo de fatos ou dados, e apenas um tipo de crenças, não consegue abarcar o plano mais ampliado que considera a pluralidade das cognições e das experiências.

O pluralismo cognitivista considera tanto o conflito quanto o compromisso, como uma característica das relações internacionais. Tal concepção pode ser reforçada pela noção da sociedade internacional proposta pela escola inglesa das relações internacionais, e questiona que a base para as relações internacionais deva estar assentada somente no egoísmo racional. A diplomacia nas relações internacionais é, por exemplo, uma relação tanto de conflito quanto de acordos e de cooperação ao se considerar não um, mas vários interesses e razões. A concepção da sociedade internacional sustenta-se na diversidade dos interesses, das razões, das eras, das relações, dos acordos, dos conflitos. Sendo assim, penso que a tese e a noção principal do realismo político nas relações internacionais, o egoísmo racional, é insuficiente para lidar com os eventos políticos internacionais, tanto descritiva quanto prescritivamente.

4. O pluralismo cognitivista na teoria das relações internacionais.

Uma forma de compreender as relações internacionais pelo ponto de vista teórico é entender que o plano internacional não comporta uma teoria exclusivista ou absolutista sobre a qual todos os atos podem referir-se ou são referidos por ela. Uma teoria exclusivista das relações internacionais só pode ter um alcance parcial, ou momentâneo sobre determinados fatos ou ações. Da mesma maneira que não se pode entender o homem apenas do ponto de vista do psicologismo egoísta, pois, além disso, o homem também sempre foi concebido como um ser racional que possui razões diversas para as ações, até um ser altruísta. A caracterização do cenário internacional por uma teoria monista, e que tem até o presente recebido sempre mais adeptos por seu apelo generalista de explicação, parece que consegue compreender apenas parcialmente as relações internacionais.

Existem aspectos desconsiderados pelo realismo político nas relações internacionais e que foram trabalhados, por exemplo, por Hedley Bull, em seu livro já clássico, “*The Anarchical Society*”, e pelos construtivistas. Sem desconsiderar o papel do poder e da segurança nas relações internacionais, tais autores possuem abordagens mais complexas, que vão além de um simples jogo de forças. Assuntos como a sociedade internacional, o compartilhamento de valores, a interdependência econômica e política, o papel das organizações e instituições internacionais, a questão das normas e do direito internacional, estão presentes de uma maneira mais determinante nos estudos da escola inglesa e do construtivismo.

O que se pode notar nessas abordagens das relações internacionais é uma consideração por outros critérios importantes para avaliar a política internacional. Nesse sentido, pode-se perceber um conservadorismo teórico dos realistas, que pensam descrever o mundo a sua imagem e semelhança, quando, na verdade, as suas teorias são amplamente valorativas e politicamente orientadas, ou seja, normativas, no núcleo substantivo de seus estudos. Em resumo, o realismo político não pode ser considerado uma teoria nem necessária (não é científica, ou é, no máximo, uma filosofia metafísica), nem suficiente (ela é parcial, ou seja, explica apenas certa ordem de fatos), e nem desejável (seus valores podem ser contestados, como não sendo os mais acertados, para muitos, objetivos), em muitos casos, nas relações internacionais.

Por isso, é interessante analisar outra proposta na teoria das relações internacionais, a escola inglesa, ou da sociedade internacional. Seus principais representantes fundamentaram-se em torno da obra de Martin Wight, tais como Hedley Bull, Adam Watson e Herbert Butterfield. Com o objetivo de analisar o pensamento dessa escola, é importante começar com uma de suas principais fontes de interesse, o trabalho de Hugo Grotius.

4.1. Hugo Grotius. O pressuposto teórico da sociedade internacional

Hugo Grotius (1583-1645) tem, através dos anos, guiado muitos estudos das relações internacionais. Os assuntos de interesse dos estudiosos das relações internacionais quando se referem a Grotius variam desde as questões da guerra e da paz, as questões do direito natural e a ideia de uma sociedade internacional. Os trabalhos mais estudados são *De Jure Praedae* (escrito em 1604, mas só publicado em 1868), *Mare Liberum* (1609), e a mais conhecida *De Jure Belli ac Pacis* (1625).

Sua obra principal, *De Jure Belli ac Pacis*, permanece uma obra importante para as discussões das relações internacionais e do direito internacional, mas também é uma obra de difícil leitura, como assinalam os receptores de seu pensamento. Esta obra foi concebida para tratar do direito de guerra e os outros tratados que escreveu eram com referência ao tema principal. Como Adam Smith comentou a obra de Grotius foi escrita como um livro casuístico e explicava quais os casos em que a guerra era justificada e como ela poderia ser feita, em que condições. No entanto, para Smith, Grotius foi o primeiro que concebeu um “sistema de jurisprudência natural, e *De Jure Belli ac Pacis* com todas as suas imperfeições, é talvez nestes dias o mais completo trabalho sobre o assunto”.⁴⁰ Então, a principal contribuição *De Jure Belli ac Pacis* foi uma análise sistemática das práticas sobre o assunto tradicional e fundamental do direito da guerra, organizado por meio dos princípios do direito natural.

⁴⁰ SMITH, Adam. Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms. Londres: ed. E. Cannan (OXFORD, 1986) p. I. apud. ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. Hugo Grotius e International Relations. New York: Oxford University Press, 2002. p. 3.

Estudos sobre Grotius tentaram estabelecer as suas influências na teoria e prática do direito nas relações internacionais, na Polônia, na China, na Rússia. As obras de Grotius eram, frequentemente, citadas em decisões judiciais, práticas diplomáticas e trabalhos escolares em vários países até o final do século XIX. Contudo, as ideias, que, em nossos dias, permanecem, relacionam-se com certas características fundamentais da sociedade internacional. Essas ideias têm sido consideradas de diferentes modos, novos problemas são discutidos a luz dos antigos e muitos estão ligados apenas parcialmente às questões que Grotius expôs. Desse modo, os assuntos propostos pela tradição de pensamento que ele inaugurou estão associados mais por temas interesses mútuos do que simplesmente em uma conexão direta com os seus escritos.

Alguns conceitos importantes foram retirados da obra de Grotius e aproveitados para discutir os novos problemas das relações internacionais e isso caracterizou o estudo da tradição da sociedade internacional. Desse modo, o conceito de sociedade internacional é fundamental. Hedley Bull define-o nesses termos:

A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions. If states today form an international society ... this is because, recognizing certain common interests and perhaps some common values, they regard themselves as bound by certain rules in their dealings with one another, such as that they should respect one another's claims to independence, that they should honour agreements into which they enter, and that they should be subject to certain limitations in exercising force

against one another. At the same time they cooperate in the working of institutions such as the forms of procedures of international law, the machinery of diplomacy and general international organization, and the customs and conventions of war.⁴¹

O conceito de sociedade internacional é descrito como “solidarista”, ou seja, que Estados compartilham uma responsabilidade comum em manter a sociedade e as instituições contra os desafios que podem ser impostos contra ela. Apesar do termo “solidarista” não ser da autoria de Grotius, contudo, ele pode ser discernível em seus escritos, ao determinar o conceito de sociedade internacional. O princípio solidarista foi explicitado depois pelo sociólogo Durkheim, entre outros, e também foi aceito como um princípio inspirador para a Liga das Nações nas décadas de 1920 e 1930. Também foi adotado pelas Nações Unidas com ampla aceitação e exposto consensualmente no artigo 2 (dois) da Carta da ONU.

A noção de sociedade internacional não foi exclusiva de Grotius. Outros autores antes dele pensaram em termos similares, como Francisco Suarez (1548-1617) e Alberico Gentili. Esses autores podem ser entendidos como pertencentes à tradição da sociedade internacional, pois possuíam certas características em comum: os valores eram os da cristandade, membros da sociedade internacional não estavam governados por qualquer princípio fundamental ou critério; obrigações por regras estavam estabelecidas pelo direito natural e não no que, mais tarde, veio a ser caracterizado como direito positivo internacional; as regras eram rudimentares; e o estabelecimento de instituições para as relações entre os povos não eram especificadas. Do

⁴¹ BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press, 3ª ed. 2002. p. 13.

mesmo modo, quando esses conceitos foram utilizados no século XX, estes fatores comuns estavam referidos: a centralidade dos valores ocidentais em uma ampla sociedade internacional; imprecisão sobre que tipo de membros essa sociedade compõe; um retorno para o direito natural; o ressurgimento de suposições universalistas e solidaristas sobre regras de coexistência; a condenação da diplomacia secreta e da política da balança de poder.⁴²

Grotius engendrou sua concepção de sociedade internacional aplicável para Estados ou entidades similares, mas não o fez para indivíduos humanos. No entanto, Bull lê Grotius como alguém que concebe os Estados como as entidades dominantes, mas não as únicas participantes da sociedade internacional. Essa visão recebeu muita atração no final do século vinte, com o fato visível da participação das transnacionais e das ONGs no cenário global.

A concepção de Grotius sobre a sociedade internacional tem por base a noção de indivíduos em sua natureza pré-social e pré-racional, e a formação das sociedades como fruto da deliberação daqueles que são seus membros. Com isso, a ideia de Grotius de que a sociedade governada pelo direito era para prevenir as interferências lesivas em relação aos direitos naturais dos indivíduos, pode ser entendida também como a defesa dos direitos apenas dentro da sociedade internacional e na sociedade civil.⁴³ Em outras palavras, a sociedade internacional de Grotius não objetiva o bem da humanidade como um todo, mas apenas o bem daqueles que pertencem a essa comunidade, e o bem da comunidade é pensado apenas quando isso favorece os interesses dos indivíduos e das sociedades.

⁴² ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. *Hugo Grotius e International Relations*. New York: Oxford University Press, 2002. p. 11.

⁴³ *Idem*, *Ibidem*, pp. 12-13.

No entanto, a sociedade internacional como pensava Grotius permite uma ampla variedade de sociedades domésticas, e culturas, e a sua tolerância para as religiões diferentes. Grotius era contra as guerras religiosas, pois considerava as disputas de religiões como fruto das afeições e não da razão. Pelo modelo de Martin Wight, Grotius analisava a sociedade internacional em dois círculos concêntricos. Internamente, o círculo da cristandade, as suas culturas e tradições e os seus próprios direitos e leis, e externamente englobando o todo, as sociedades não cristãs que estavam sujeitas ao direito natural. Tal ideia é condizente com uma geral proposição de Grotius, de acordo com a qual o amor do pai sobre um filho é maior do que aquele sobre um estrangeiro.⁴⁴ Mas o fundamental é que Grotius expôs um conceito de sociedade internacional governada por leis, que deveria ser sustentada pela sociedade dos Estados. O papel das leis como uma instituição na sociedade internacional foi sistematicamente mais bem conduzido por Grotius do que pelos autores antecessores.⁴⁵

O trabalho de Grotius pode ser tido como um paradigma clássico, na medida em que as suas concepções abrem caminho para um novo modo de entender as relações interestatais. A noção que os governantes dos Estados estão obrigados por regras e formam uma comunidade em conjunto, contudo, de uma forma menos desenvolvida que a sociedade interna.

Nos primórdios da idade moderna, príncipes e Estados clamaram por suas independências contra as pretensões do papado e do Sacro Império Romano. Então, dois paradigmas dominavam os argumentos, conforme atesta Hedley Bull. O argumento de Maquiavel, Hobbes, Bacon, de que Estados e príncipes estavam numa relação de estado de natureza uns com os outros não restringidos por

⁴⁴ Idem, *Ibidem*, p. 14.

⁴⁵ Idem, *Ibidem*, p. 15.

obrigações de direito ou da sociedade, livres para usar os meios que dispusessem para conseguir os seus objetivos, como comprovado pelo conceito de razão de Estado. Do outro lado, estava a noção de que os príncipes e Estados poderiam estar sujeitos por um governo central para afugentar o estado de natureza. Nesse sentido, escritores defensores da soberania Papal ou Imperial argumentavam em favor da restauração das instituições em ruínas da Cristandade Latina, enquanto outros procuravam novas instituições que poderiam ser construídas por novas ideias que floresciam nos tempos modernos, como *A paz perpétua* de Immanuel Kant.⁴⁶

A posição de Grotius afirma que Estados e governantes estão obrigados por regras e juntos formam uma sociedade. Mesmo com a indepêndencia dos governos centrais, os Estados soberanos não estão em estado de natureza, mas eles são parte de uma comunidade internacional e constituem uma sociedade entre eles, mesmo que de forma rudimentar: o que Bull chamou de sociedade anárquica ou sociedade sem governo. Esta sociedade está presente na atual ordem mundial. Uma sociedade da Cristandade ou de Estados Europeus aos poucos transforma-se em sociedade internacional:

An international society with the bare minimum of agreed rules and with institutions of only the most rudimentary kind, such as was beginning to take shape at the time of Grotius, has become a society whose rules cover the vast range of areas – economic, social, and cultural as well as political and strategic, in which the states and nations of today impinge upon one another. An international society which took for granted the market economy or capitalist system of production, distribution, and

⁴⁶ BULL, Hedley. *Hugo Grotius and International Relations*. New York: Oxford University Press, 2002. p. 71-72.

exchange, has come to accept the coexistence of these with socialist systems. But the underlying idea, the normative and institutional framework upon which these changes have been constructed, is recognizably the same.⁴⁷

Grotius não foi o único a esboçar a ideia de uma sociedade internacional. Mesmo a rejeição do pacifismo extremo ou a total liberdade para guerra, que culmina na noção de guerras justas e injustas, já tinha sido teorizada por outros, antes dele, como Thomas de Aquino, Agostinho e Cícero. A formulação da lei voluntária do homem ou as leis positivas como concebidas hoje, aplicada as relações interestatais, tinham as suas influências na noção Romana dos direitos dos povos.⁴⁸

Se Grotius não foi o único a teorizar esse conceito, ele foi, no entanto, o primeiro a organizá-lo de maneira sistemática, ao considerar uma variedade de definições, desde o direito privado e público internacional, as relações de Estados independentes, até as questões da paz e da guerra. E outras ideias eram atuais para o período em que viveu, como o direito do príncipe para a independência, a contestação da autoridade papal e imperial sobre os soberanos, o direito do uso da força para assegurar os direitos acordados, direitos iguais entre Estados Protestantes e Católicos, o direito dos Estados de navegar os oceanos e fazerem comércio entre eles. Essas reivindicações foram consideradas e articuladas por Grotius em sua obra. O argumento de *Mare Liberum* foi usado pela Holanda contra o monopólio português e espanhol, como também pelos ingleses contra a Holanda, pelas mesmas razões.

Cinco características principais são elencadas por Hedley Bull para o pensamento de Grotius que possui uma

⁴⁷ Idem, Ibidem, pp. 72-73.

⁴⁸ Idem, Ibidem, p. 73.

relação com as práticas internacionais. A primeira é o papel central do direito natural, o qual obriga a todas as pessoas a segui-lo, independentemente de países ou credos, inclusive príncipes. O direito natural está presente em todos os seres racionais desde o nascimento, e também *a posteriori*, quando é concordado por todos. Mas ele não se confunde com uma lei moral ou moralidade em geral (moralidade de alguém ou algum grupo em particular), pois ele só compreende aqueles princípios racionais de conduta em sociedade. Mas ele pode ser entendido como regras morais que todos os seres racionais devem adotar, e com a qual os atos dos Estados podem ser medidos.⁴⁹

Todavia, Grotius não se limita a adotar a lei natural ou um puro naturalismo. A lei da volitividade do homem ou as leis positivas, que, na época, estavam sendo usadas nas relações interestatais pelo Direito Romano e outros, também é considerada por Grotius. Grotius, de acordo com Bull, não especifica se, em conflito, qual direito teria mais peso, se o natural ou o volitivo. Contudo, como pensa Bull, o importante não é a disputa entre os diferentes tipos de direitos, mas o direito em si, que faz com que tantos positivistas como naturalistas tendem a considerar Grotius como um de seus ancestrais. O método de Grotius pode ser entendido como eclético. No entanto, possíveis deficiências nesses assuntos podem ser compreendidas pela pequena maturidade das leis internacionais naquele período, e só se desenvolveu como leis positivas através dos séculos XVIII, XIX e XX:

As the positive law of nations developed, based upon the accumulating experience of the practice of modern states, the development of archives and records, and the skills of a specialist profession, it came to be held that natural law had served its

⁴⁹ Idem, *Ibidem*, p. 78.

purpose of easing the transition from medieval to modern times and could now be discarded.⁵⁰

No mundo contemporâneo, percebe-se um reaparecimento em certos casos do direito natural, quando a lei positiva é imprópria para novas circunstâncias, que permite uma flexibilização dos códigos para uma jurisprudência com orientação política. Também se costuma tratar muito em recorrer aos princípios, quando a lei não prevê certos casos, o que, de certa forma, acaba por naturalizar as leis positivas, tornando tênue a diferença entre uma e outra.

Uma segunda característica do pensamento grotiano refere-se à universalidade da sociedade internacional, a qual não é composta apenas por católicos ou protestantes, mas por toda a humanidade, mediante a ideia que o direito natural obriga a todas as pessoas racionais, sem distinção. Grotius concebia que aqueles territórios independentes das Américas e da África, que foram contatadas pelas soberanias europeias, possuíam direitos de propriedade sobre suas terras, e eram pertencentes à sociedade dos Estados. Assim sendo, eles não poderiam estar privados de direitos, porque não eram cristãos, ou propriedades do papa, ou fundadas no direito de guerra.⁵¹

No entanto, a noção de que os povos deveriam ser tratados como iguais perante o direito natural não significava que os cristãos e não-cristãos relacionavam-se da mesma maneira. Acordos através das leis volitivas (positivas) regulavam as relações entre Estados cristãos, e Grotius tinha uma tendência de pensar as coisas do seu mundo cristão como, por exemplo, ao pensar se era justa a guerra entre cristãos e fazer, separadamente, o mesmo argumento para os

⁵⁰ Idem, *Ibidem*, p. 79.

⁵¹ Idem, *Ibidem*, p. 80.

povos não-cristãos. Em outros escritos, acreditava na propagação do mundo cristão.

Grotius aceitou o argumento de Francisco de Vitória (1483-1546) que os poderes cristãos poderiam usar a força para o comércio, ou seja, a ideia de que existe um direito universal de fazer comércio entre os povos. Esta racionalidade foi usada para a expansão europeia no mundo e colocou de lado os direitos que não-europeus teriam para optar ou não pelo comércio. No século XVIII e XIX, a ideia de que a sociedade internacional era a de toda a humanidade perdeu o fundamento, em termos teóricos e práticos, e os cristãos e europeus consideravam a sociedade internacional como centrada na Europa.

The universal international society of today is still marked by deep inequalities and is still in many respects describable in terms of centre and periphery: but non-European or non-Western states have multiplied to become a majority of states in the system, and have taken their place as independent actors in the international legal order and in the international diplomatic order as well as in the international economy and the international political system or structure of power.⁵²

A terceira característica descrita por Bull é a noção de que os membros da sociedade internacional não são apenas os Estados, mas também grupos e seres humanos. Grotius também pensa a relação daqueles que não estão obrigados por um governo comum, que ainda não formam uma nação. Desse modo, Grotius descreve não apenas as controvérsias naquilo que, hoje, se chama direito privado e direito público internacional, mas também do direito cosmopolita ou o direito da comunidade humana.

⁵² Idem, *Ibidem*, p. 83.

Grotius apresenta não apenas a guerra pública feita por uma autoridade soberana, mas também a guerra privada feita sem tal autoridade e discute a validade de tais guerras em certos casos. Também expõe o direito de uma pessoa recusar-se a usar armas em uma guerra injusta. Ele descreve as relações de contrato, promessas, danos, não apenas com Estados, mas em geral.

Contudo, Grotius dá proeminência aos Estados e autoridades soberanas em relação a não-estados ou pessoas individuais. Guerras públicas só podem ser empreendidas pela autoridade soberana. Guerras privadas só podem ser feitas em circunstâncias anormais. Tais discussões faziam sentido, num tempo em que as nações ainda procuravam a sua homogeneidade e as convenções que estabeleciam direitos para as soberanias estavam ainda em processo de desenvolvimento.

As noções de Grotius não eram aquelas que conhecemos no mundo liberal, pela defesa dos direitos humanos. O seu mundo era outro. A defesa do Estado absolutista é clara no pensamento de Grotius. Os indivíduos, às vezes, não possuíam a proeminência em relação ao soberano, e ao soberano, em alguns casos, era dado o direito de patrimônio sobre um povo. Esses argumentos de Grotius estão muito distantes das ideias liberais posteriores, de que indivíduos possuíam direitos naturais em relação ao soberano.

Para Bull, no entanto, a concepção da sociedade internacional de Grotius era uma sociedade abrangente, e isso era o ponto principal para a discussão dos demais assuntos. Governantes, Estados, Príncipes faziam parte dessa grande sociedade, mas não eram só eles. Assim, homens racionais poderiam acessar os seus direitos através do direito natural contra qualquer abuso pelas leis volitivas ou positivas. Grotius foi um defensor da liberação da Holanda pela Espanha, na luta pela independência e autodeterminação. Grotius distingue uma nação ou

comunidade organizada, de seus governantes e príncipes, e permite a luta de uma comunidade organizada contra aqueles que transgrediram os direitos. Com isso, se pessoas, como tais, não possuem esse direito, se não estão em comunidade, em uma comunidade organizada, elas têm essas garantias.

Desde o século XVIII até o começo do século XX, a sociedade internacional era baseada na centralidade dos Estados e das soberanias. Todavia, outra noção de sociedade internacional estava surgindo, e que era contrária tanto a Grotius como contra a noção da centralidade do Estado. Esta ideia diz respeito à autodeterminação dos povos ou nações e não mais para a centralidade de governantes e Estados. Antes de ser Estado, uma comunidade política deve a sua existência as suas características culturais, a sua identidade, enfim, aquilo que se chama de nação.

Nesse desenvolvimento conceitual e prático, no século XX, outra mudança reformulou o conceito de sociedade internacional. Os direitos e os deveres dos indivíduos passaram a ter um papel proeminente sobre o Estado e a nação. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e a Convenção da ONU de 1966, têm construído um novo patamar nas relações internacionais. Não apenas Estados, mas indivíduos, organizações internacionais, empresas multinacionais, movimentos políticos internacionais, passaram a serem membros atuantes deste cenário.

Uma quarta característica da sociedade internacional de Grotius é o solidarismo, que pode ser definido como a capacidade dos Estados de delimitar regras e aplicá-las. Essa ideia está muito associada ao período em que Grotius viveu e pode ser deduzida da teoria da guerra justa. O conceito de guerra justa e injusta concebe a sua evidência pela razão humana e, por isso, é rejeitada a noção de que a guerra pode ser justa de ambos os lados, permitindo que ela seja justa sobre nenhum lado. Travar guerras justas inclui a defesa, retomar as propriedades perdidas e a punição por acordos

violados. Não apenas a parte que sofreu o dano pode travar as guerras justas, mas também outros têm o direito de ajudá-la. Existe a noção de ajuda mútua conferida pela ideia do mútuo parentesco de todos os homens.⁵³ No direito natural, a conduta justa de guerra deriva da justa guerra e, por isso, qualquer ação é válida se o fim a ser atingido é justo. Em relação às leis voluntárias sobre a guerra, Grotius estabeleceu que tais guerras poderiam somente ser travadas pela autoridade soberana, mediante ato de declaração de guerra, porém, não estabelece qual direito, se o natural ou o voluntário, terá prioridade nesses assuntos.⁵⁴

Nos séculos XVIII e XIX, a doutrina da guerra justa foi minimizada e, posteriormente, foi excluída do direito internacional. Essa construção resulta da ideia que o direito deveria apenas reger a conduta de guerra e deixar as razões dos beligerantes para as esferas da moral e da política. Desse modo, a conduta de guerra deve ser respeitada e aplicada para ambos os lados, e se estabelece o dever de respeito para as partes neutras, assim como o dever de imparcialidade dessas. Depois da Primeira Guerra Mundial, retoma-se o solidarismo internacional. Na Liga das Nações e nas Nações Unidas, a distinção entre a legalidade ou ilegalidade estava reafirmada nas leis positivas internacionais. O direito dos indivíduos dos Estados engajados em não participar em guerras injustas foi posto pelos Tribunais de crimes de guerras de Tóquio e Nuremberg.⁵⁵

A quinta característica que Bull retira de Grotius sobre a sociedade internacional é a ausência de instituições. Estava ausente, em Grotius, a concepção que, mais tarde, nos séculos XVIII e XIX, se tornou a convencionalidade em teoria e prática nas relações internacionais, a ideia de

⁵³ Idem, *Ibidem*, p. 88.

⁵⁴ Idem, *Ibidem*, p. 88.

⁵⁵ Idem, *Ibidem*, p. 88.

instituições internacionais tais como o direito internacional, o sistema de representação diplomática, as organizações internacionais, a manutenção da balança de poder e o papel dos grandes atores da sociedade internacional. Essas instituições no tempo de Grotius estavam numa fase prematura e a sociedade internacional era um ideal ainda por ser alcançado.

A despeito de Grotius conceber tanto o direito natural quanto o direito voluntário ou positivo, de acordo com as práticas de seu tempo, e permitir o posterior desenvolvimento do direito internacional, tal direito ainda não era considerado uma ciência especializada, e não existiam profissionais exclusivos para exercê-la. A diplomacia, outra instituição das relações internacionais, só estabeleceu-se como profissão no século XVIII e as conferências permanentes de diplomacias ou a organização política internacional no século XX.

A concepção de balança de poder como usada comumente para a preservação da ordem internacional só começou a tomar forma nos séculos XVIII e XIX, embora tal conceito não fosse desconhecido no tempo de Grotius. Grotius além de não mencionar o conceito de balança de poder, estava em desacordo com a ideia de guerras preventivas, que eram permitidas para o pensamento da teoria da balança de poder.⁵⁶

As ideias de Grotius sobre as relações internacionais devem ser colocadas no tempo em que foram escritas. Bull entendeu o absurdo de certos autores, que querem pensar as noções de Grotius como sendo dirigidas diretamente para o nosso tempo. Evidentemente que essas ponderações podem trazer confusões e anacronismo, e deve ser difícil querer estender de maneira específica as ideias de um autor de três séculos atrás, como se ele ainda pudesse dar respostas atuais. Mas, o que se pode retirar da obra de Grotius é uma noção

⁵⁶ Idem, *Ibidem*, p. 91.

geral sobre como ele entendia as relações interestatais, ou até mesmo entre os povos, e atualizá-la para conduzir uma direção de análise e prática, que se pode chamar de grotiana. Entretanto, tal paradigma não pode ser considerado como o mais fundamental, no entanto, pode dar um horizonte na maneira como pensar as relações internacionais:

The importance of Grotius lies in the part he played in establishing the idea of international society – an idea that provides one of the several paradigms in terms of which we have thought about international relations in modern times, and that, for better or worse, provides the constitutional principle in terms of which international relations today are in fact conducted. Grotius was not the sole originator of this idea. His own formulations of it, as we have seen, have been subject to frequent modification and remain so. Nor is the idea itself to be regarded as sacrosanct or beyond dispute. But by raising the most fundamental questions about modern international relations, by assembling all the best that has been thought and said answer to them, and by providing us with a systematic exposition of his own particular conception of international society, Grotius assured for himself a place as one of the master theorists of the subject.⁵⁷

Como será trabalhado no presente estudo, Hedley Bull sofre influência de muitas ideias de Grotius, principalmente a noção de uma sociedade internacional. Assim como as influências de Grotius podem ser observadas na questão do direito internacional e do problema da guerra justa, um dos pilares normatizadores das Nações Unidas. Pode-se considerar que Grotius lançou as bases para pensar, inclusive, a questão da legitimidade nas relações

⁵⁷ Idem, *Ibidem*, p. 93.

internacionais, o que será apresentado na sequência do capítulo.

4.2. Hedley Bull e a concepção da sociedade internacional. Uma abordagem pluralista.

Um dos pilares sustentadores da obra de Hedley Bull, além de Grotius é Martin Wight, e Bull nunca deixou de reconhecer esse fato. O principal conceito, o de sociedade internacional, que Bull tomou emprestado e desenvolveu de Martin Wight, e que lançou as bases para uma abordagem pluralista para as relações internacionais. Wight apresentou a política internacional como sendo marcada por um embate entre as interpretações realistas ou maquiavélicas (que priorizam as características conflitivas das relações internacionais), racionalistas ou grotianas (que priorizam a cooperação e a conexão entre os Estados), e a interpretação revolucionista ou kantiana (que defende uma comunidade humana universal). Para Wight, sem defender qualquer uma dessas posições, a descrição das relações internacionais deveria ser entendida como a disputa e inter-relação entre elas. Essa proposta Bull retoma e aperfeiçoa em seus trabalhos como será analisado.

Hedley Bull pode ser tido como um teórico que vislumbrou o caminho para uma abordagem diferente das tradicionais na teoria das relações internacionais. Membro da chamada escola inglesa ele não se deteve nos interesses unilaterais das outras escolas. A sua teoria permite estudar as relações internacionais de forma aberta e não fechada como as outras abordagens e, sendo assim, a sua teoria pode ser concebida como uma abordagem pluralista das relações internacionais. A possibilidade de uma sociedade internacional, que permite não apenas uma forma de interesse, mas múltiplos interesses, e diferentes valores sobrepostos, com distintas abordagens, assim como a possibilidade de compartilhamento de valores nesta

sociedade, concebe a teoria de Bull, uma visão mais heterogênea dos fatos políticos.

Com isso, pretendo diferenciar dois modos de abordagens cognitivas, ou teorias nas relações internacionais, as monistas e as pluralistas. Por teoria monista, entendo uma teoria que fornece um conjunto de valores e conceitos como sendo os únicos que respondem a uma dada realidade, e que pretende fixar as ações e mudanças com base nesse único conjunto de valores através. Por teoria pluralista, uma teoria que considera a existência de vários conjuntos de valores e conceitos, e que concebe que as ações e as mudanças não estão presas a apenas um tipo de paradigma explicativo, que a despeito de haver a possibilidade de predominar um tipo específico de solução para um dado período, essa solução não pode ser considerada válida para outros períodos indistintamente. Em outras palavras, as teorias monistas consideram a predeterminação histórica e encaram-na como apenas um desdobramento de um conjunto fixo de valores e conceitos. As teorias pluralistas partem do pressuposto de que os fatos sofrem transformações, e flexibilizam as formas por meio das quais essas transformações ocorrem ou são entendidas. A teoria da sociedade internacional proposta por Bull pode ser entendida como uma teoria pluralista das relações internacionais.

Bull coloca-se como um representante da tradição grotiana da sociedade internacional, e estabelece, nesta sociedade, algumas características fundamentais. Primeiro, Bull diferencia aquilo que ele concebe por ordem, para, depois, aplicá-la às relações internacionais. Bull concebe uma defesa do sistema de Estados, e seu elemento mais fundamental, a concepção de sociedade internacional. Em meio aos conceitos de ordem, sistema de Estados e sociedade internacional, Bull mostra como a sociedade é mantida, através daquilo que chamou de instituições e regras, como: a Balança de Poder, o Direito Internacional, a Diplomacia, a Guerra e os Grandes Poderes.

A existência de um sistema de Estados e da sociedade internacional não impede outros elementos importantes:

However, to derive from this an endorsement of the existing society of states, and its rules and institutions, would be to overlook certain other points that have also been stressed throughout the argument. In the first place, it has been contended that international society is only one element in world politics, that this element of society shares the stage of world politics with the elements of war or conflict, and the element of human community, and that the working of what have been called the rules and institutions of international society have to be seen in relation to these other two elements, as well as in relation to international society.⁵⁸

Bull entende por ordem na vida social, não qualquer padrão, mas um que leva a um resultado em particular para promover certos objetivos e valores, que servem para um propósito ou função. Esta definição Bull retirou de Agostinho para quem a ordem significava uma boa disposição de partes discrepantes, cada uma no lugar mais adequado. Desse modo, ordem envolve um padrão com certos tipos de fins ou valores.

Para Bull, enquanto a ordem serve para o objetivo proposto, alguns objetivos podem ser considerados primários ou elementares, que são tidos como fundamentais para praticamente todas as sociedades. Um primeiro objetivo busca assegurar que a vida será de algum modo segura contra a violência física. O segundo objetivo visa a garantir que as promessas feitas sejam respeitadas, e o terceiro assegura que a posse de coisas permanecerá estável em alguma medida, e

⁵⁸ BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press, 2002. pp. 307-308.

será garantida contra os desafios constantes ou sem limites.⁵⁹ Estes três valores básicos, de vida, verdade e propriedade, são objetivos primários que não pretendem ser os únicos ou exclusivos para todas as sociedades, ou que a ordem só pode ser conquistada nesse sentido. Entretanto, se esses objetivos básicos não forem atingidos em algum grau, dificilmente se poderá chamá-la de uma sociedade, de acordo com Bull.⁶⁰ Em conformidade com Bull, esses princípios não precisam ter prioridades sobre outros, ou que são desejáveis em todas as situações, contudo, se eles não forem atingidos em certo grau, aquilo que se entende por sociedade não se realizará.

Bull diferencia o conceito de ordem, do conceito de regras de conduta, ou regras de direito, ou mesmo as leis positivas:

Order might in principle be provided in social life without the help of rules. It is conceivable, for example, that orderly patterns of behavior might be inculcated by means of conditioning, in such a way that men would act consistently with elementary social objectives simply by virtue of a reflex action. In this case rules, directed as they are towards guiding men's choices among alternative courses of action, would not be necessary (...). As noted above, to define order in social life in terms of obedience to rules prescribing behaviour that is consistent with elementary social goals would be to mistake an apparently universal cause of order with the thing itself.⁶¹

Essa diferenciação também tenta dar conta da explicação marxista das regras como instrumentos de dominação social, de acordo com Bull. Os interesses dos

⁵⁹ Idem, Ibidem, p. 4.

⁶⁰ Idem, Ibidem, p. 5.

⁶¹ Idem, Ibidem, p. 52.

elementos dominantes em uma sociedade refletem a maneira como as regras serão construídas. Contudo, tais regras em particular manterão aqueles elementos primários de todas as sociedades em certo grau, como a garantia da vida contra a violência, o cumprimento dos acordos e as regras de propriedades de algum tipo.

The objective of those elements in any society which seek to change the existing order is not to have a society in which there are no restrictions on violence, no rules requiring agreements to be kept, and no rights of property, but rather to change the terms of these rules in such a way that they cease to serve the special interests of the presently dominant elements.⁶²

Regras são construções intelectuais que somente podem ser consideradas com valor social quando efetivas. Elas também não são realizadas por todos aqueles grupos de pessoas para o qual elas aplicam-se, pois são violadas de tempos em tempos. Mas a regra para ser efetiva em uma sociedade deve ser efetiva em algum grau. E para a sua aplicação podem existir instituições que realizam algumas funções nessa sociedade como na construção das regras, na comunicação, na administração, na interpretação, na aplicação, na legitimação, na sua proteção contra desenvolvimentos sociais imprevistos.

Por ordem internacional, Bull define um padrão de atividade que sustenta os objetivos primários e elementares de uma sociedade de Estados, ou sociedade internacional. Um sistema de Estados ou sistema internacional é formado quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre eles e possuem uma relação em que decisões influenciam comportamentos em outros Estados do sistema. Uma

⁶² Idem, *Ibidem*, p. 53.

sociedade de Estados ou sociedade internacional existe quando um grupo de Estados possui certos interesses e valores em comum, e concebem as suas ações com base em certas regras, além de instituições em comum.⁶³

An international society in this sense presupposes an international system, but an international system may exist that is not an international society. Two or more states, in other words, may be in contact with each other and interact in such a way as to be necessary factors in each other's calculations without their being conscious of common interests or values, conceiving themselves to be bound by a common set of rules, or co-operating in the working of common institutions.⁶⁴

Estes objetivos elementares, de acordo com Bull, são, sobretudo, quatro. Em primeiro, existe o objetivo de preservação do sistema e da sociedade de Estados. Os Estados são conscientes que eles são os principais atores no mundo político e são os garantidores basilares dos direitos e dos deveres, por conseguinte, a sociedade de Estados tem buscado assegurar a continuidade de tal forma de organização política. Desafios são postos a essa forma de organização política internacional, como o surgimento de um Estado dominante, como o império Habsburg, a França de Luis XIV, de Napoleão e a Alemanha de Hitler, na tentativa de transformarem-se em impérios globais. Supra-estados como o papado, ou o Sacro Império Romano ou, no século XX, as Nações Unidas, podem representar uma “ameaça” (no sentido que pensa a extinção dos Estados por um Estado maior) ao sistema de Estados, assim como sub-

⁶³ Idem, *Ibidem*, pp. 8-13.

⁶⁴ Idem, *Ibidem*, p. 13.

estados, que operam dentro de um Estado específico, mas com alcance global.

Em segundo lugar, os Estados procuram assegurar a soberania contra a interferência externa, ou seja, todo o Estado reconhecido na sociedade de Estados possui a jurisdição sobre seus assuntos e território. Todavia, a independência depende dos outros Estados. Em terceiro, existe o objetivo da paz. Com tal objetivo não se pensa a paz permanente e universal, que contrasta com a história existente e, segundo Bull, este não é um objetivo que a sociedade de Estados buscou de forma séria. A paz, aqui, significa a ausência de guerra entre os membros da sociedade de Estados como uma condição para o relacionamento entre eles, e que pode ser transgredida em especial condições de acordo com princípios internacionais reconhecidos. O princípio da paz na sociedade dos Estados tem sido subordinado àquele de manter a ordem, assim como àquele de autodefesa.

The subordinate status of peace in relation to the other goals is reflected in the phrase ‘peace and security’, which occurs in the United Nations Charter. Security in international politics means no more than safety: either objective safety, safety which actually exists, or subjective safety, that which is felt or experienced. What states seek to make secure or safe is not merely peace, but their independence and the continued existence of the society of states itself which that independence requires (...).⁶⁵

Em quarto, o objetivo de limitação da violência. A limitação da violência é feita de alguns modos. Estados mantêm o monopólio da violência legítima e negam a outros grupos o direito de empregá-la. Estados aceitam a limitação

⁶⁵ Idem, *Ibidem*, pp. 17-18.

na maneira de usá-la. Aceitam também que as guerras só podem ser travadas em justa causa e que podem ser defendidas mediante regras comuns, e que guerras devem ser travadas dentro de certos limites.

Os objetivos elencados da sociedade de Estados não pretendem ser exaustivos, ou que não podem ser formulados de maneira diversa, nem que estes princípios são bases para a ação em um direito de conduta legislativo. Bull entende estes princípios como explicativos para ordem internacional na sociedade de Estados de uma maneira “estática” e não dinâmica. Com isso, ele não está tratando como estes objetivos incorporam-se nas instituições históricas sujeitas à mudança. A compreensão desses objetivos deve ser situada na definição da ideia de uma ordem internacional em uma sociedade de Estados.⁶⁶

Além de uma ordem na sociedade internacional, Bull esclarece o conceito de uma ordem mundial, que incluiu toda a humanidade. O atual sistema de Estados é um arranjo, mas não é o único, pois além de pertencer a este arranjo, os homens pertencem a sociedade da humanidade. Antes do século XIX, não existia uma ordem definida de Estados que compreendia o mundo todo: “Before the latter half of the nineteenth century world order was simply the sum of the various political systems that brought order to particular parts of the world”.⁶⁷

O primeiro sistema mundial é um sistema de Estados, que perpassa todos os continentes e pode ser entendido como um modelo que partiu da Europa para estender-se para o mundo todo. A primeira fase foi a exploração e a colonização das soberanias europeias nos outros continentes, já uma segunda fase, foi a luta contra a dominação e a independência dos povos da dependência dos colonizadores.

⁶⁶ Idem, *Ibidem*, pp. 18-19.

⁶⁷ Idem, *Ibidem*, p. 19.

No presente, na sociedade internacional, existem amplas formas de relações que transcendem aos Estados, como comerciantes, indivíduos privados, transnacionais, mercenários, missionários, etc. No entanto, a organização política que dá sustentação a isso permanece a sociedade de Estado. No futuro, essa sociedade poderá ser ultrapassada por outras formas de organização da política global.

Bull destaca a prioridade moral do conceito de ordem mundial frente à ordem internacional:

World order is more fundamental and primordial than international order because the ultimate units of the great society of all mankind are not states (or nations, tribes, empires, classes or parties) but individual human beings, which are permanent and indestructible in a sense in which groupings of them of this or that sort are not. This is the moment for international relations, but the question of world order arises whatever the political or social structure of the globe.⁶⁸

Bull, em sua obra *The anarchical Society*, parte de que existe uma ordem nas relações internacionais, ao contrário das correntes que propõem uma completa anarquia internacional. Esta ordem apresenta-se no sistema de Estados modernos e que, em alguma medida, consegue atingir a prática da sociedade internacional, que, no entanto, possui também as suas limitações.

Em conformidade com Bull, a tradição hobbesiana,

describes international relations as a state of war of all against all, an arena of struggle in which each state is pitted against every other. International relations, on the Hobbesian view, represent pure conflict between states and resemble a game that is wholly

⁶⁸ Idem, *Ibidem*, p. 21.

distributive or zero-sum: the interests of each state exclude the interests of any other. The particular international activity that, on the Hobbesian view, is most typical of international activity as a whole, or best provides the clue to it, is war itself. Thus peace, on the Hobbesian view, is a period of recuperation from the last war and preparation for the next.⁶⁹

No outro extremo, existe a ideia kantiana da paz perpétua, ou a tradição universalista, que concebe a necessidade de ultrapassar as fronteiras dos Estados para ligar toda a humanidade através de um pacto por instituições para prevenir as guerras futuras. Essa concepção acredita na possibilidade da paz permanente e na capacidade dos homens racionais de realizá-la. Existem imperativos morais para além dos Estados, que unem a humanidade em uma sociedade cosmopolita. A comunidade de toda a humanidade não é só algo praticável como também é o objetivo do mais alto esforço moral.

A posição grotiana nas relações internacionais, de acordo com Bull, permanece entre a posição realista e a universalista. Essa posição descreve as relações internacionais como uma sociedade de Estados. Contra a tradição hobbesiana, a tradição grotiana estabelece que as relações entre os povos não são uma luta sem regras, uma completa anarquia, mas determinada por valores comuns, regras e instituições. Contra a tradição universalista ou kantiana, a tradição grotiana concorda com a hobbesiana, que os atores principais, no cenário internacional, são os Estados soberanos, preferencialmente, que indivíduos: “international politics, in the Grotian understanding, expresses neither complete conflict of interest between

⁶⁹ Idem, *Ibidem*, p. 23.

states nor complete identity of interest; it resembles a game that is partly distributive but also partly productive”.⁷⁰

Para essa tradição, as trocas são uma base importante para a sua caracterização, que estabelece tanto o comércio como os intercâmbios sociais entre os países. A conduta internacional é limitada por instituições e regras. Não é uma sociedade sem regras de conduta, também não é a sociedade de toda a humanidade, mas uma sociedade de Estados soberanos.

Bull é contrário ao argumento muito aceito de que, nas relações internacionais, existe um estado de anarquia. Para ele, a analogia hobbesiana do caso interno com o caso externo é equivocada. A ideia de Hobbes de que as relações estatais estão em estado de natureza e que não veem nenhuma solução para tal fato são consideradas, por Bull, como um argumento insuficiente em pelo menos três casos.

O primeiro caso, Hobbes considera três principais características para os homens viverem em estado de natureza. Nesse estado, não existe agricultura, indústria, navegação ou comércio, pois o processo de invenção do homem está absorvido para as questões de segurança. Também em estado de natureza, não existem regras legais e morais. E, por último, o estado de natureza é um estado de guerra, não apenas em guerra de fato, mas nas disposições para tal.

Mas a primeira dessas características para o estado de natureza internacional não se processa. A ausência de governo não termina com a indústria internacional, o comércio, as trocas, e tudo mais que se faz num estado civil: “the absence of a universal government has not been incompatible with international economic interdependence”.⁷¹ A ausência de regras também não é um fator que define as relações internacionais. Dentro da

⁷⁰ Idem, *Ibidem*, p. 25.

⁷¹ Idem, *Ibidem*, p. 46.

sociedade internacional originada pela expansão da Europa, as noções do certo e do errado e de propriedade em relação a comportamentos estatais possuem um lugar central.⁷² A característica da disposição para a guerra é a única das três que pode ser considerada como presente nas relações entre os Estados. De fato, os Estados possuem exércitos e a guerra pode ser sempre uma escolha possível.

O segundo caso para a fraqueza do argumento de um estado de natureza internacional é que este argumento hobbesiano apenas considera a ordem possível dentro de Estados, mas desconsidera que isso seja plausível em outros grupos de indivíduos:

It is not, of course, the case that fear of a supreme government is the only source of order within a modern state: no account of the reasons why men are capable of orderly social coexistence within a modern state can be complete which does not give due weight to factors such as reciprocal interest, a sense of community or general will, and habit or inertia.⁷³

A descrição mais correta para o estado de natureza nas relações internacionais de acordo com Bull, não é a de Hobbes, mas a de Locke. Uma sociedade internacional sem governo, como o estado de natureza de Locke, não existe uma autoridade central para aplicar as regras do direito, assim os membros dessa sociedade devem eles mesmos julgá-las e aplicá-las. Mesmo que a justiça nessa sociedade é incerta e imperfeita, e cada membro pode julgar em sua própria causa, existe uma diferença, para Bull, neste tipo de estado de natureza e aquele de Hobbes, pois enquanto o

⁷² Idem, Ibidem, p. 46.

⁷³ Idem, Ibidem, p. 46.

estado de natureza de Locke é uma rudimentar forma de sociedade, a sociedade natural de Hobbes não existe.⁷⁴

O terceiro caso de fraqueza no argumento de Hobbes é que a analogia entre indivíduos e Estados não pode ser feita, dada as diferentes características entre um e outro. Para Bull, mesmo que a ordem só é possível dentro do estado civil, a ordem internacional entre Estados comporta um grau de tolerância com a violência de maneira diferente daquela dos indivíduos. Os Estados, ao contrário dos indivíduos em estado de natureza, não gastam todas as suas energias com segurança, como o próprio Hobbes afirma no capítulo XIII de *O Leviatã*:

Seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra. Dessa forma protegem a indústria de seus súditos, não advindo daí, como conseqüência, aquela miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos isolados.⁷⁵

Espinosa, em seu *Tratado Político*, também diferencia o indivíduo e o Estado, quanto ao estado de natureza:

Pois que, com efeito, o direito do soberano não é mais do que o próprio direito natural, dois Estados estão um em relação ao outro como dois homens em estado natural, com a diferença que a cidade pode defender-se a si mesma da opressão de uma outra cidade, coisa de que o homem em estado natural é incapaz, fatigado como está cotidianamente pelo sono, freqüentemente por uma doença do corpo ou da alma, e, enfim, pela velhice, exposto, além disso,

⁷⁴ Idem, *Ibidem*, p. 47.

⁷⁵ HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2004. Cap. XIII, p. 99.

a outros males contra os quais a cidade se pode defender.⁷⁶

Com isso, Bull rechaça a analogia entre Estados e indivíduos proposta por Hobbes no *Leviatã*,

The argument, then, that because men cannot form a society without government, sovereign princes or states cannot, breaks down not only because some degree of order can in fact be achieved among individuals in the absence of government, but also because states are unlike individuals, and are more capable of forming an anarchical society. The domestic analogy is no more than an analogy; the fact that states form a society without government reflects features of their situation that are unique.⁷⁷

A ordem que a sociedade internacional atinge é, para Bull, imperfeita e rudimentar. Apontar para a existência de um nível de ordem nas relações internacionais não significa ignorar as suas imperfeições e os seus limites, ao reconhecer a insatisfação de muitos com ela. A ordem nas relações internacionais não é a mesma coisa que a justiça. Se a sociedade internacional é um elemento importante no mundo atual, ela não exclui outros elementos também importantes e que estão sempre em relação, como os elementos do estado de guerra. A solidariedade transnacional e o conflito estão presentes na sociedade internacional. Como escreve Bull, “the element of international society is real, but the elements of a state of war and of transnational loyalties and divisions are real also, and to reify the first element, or to speak as if it annulled the second and third, is

⁷⁶ ESPINOSA, Baruch de. Tratado Político. São Paulo: Nova Cultural, 2000. Cap. 3, § 11, p. 453.

⁷⁷ BULL, Hedley. The Anarchical Society. New York: Columbia University Press, 2002. pp. 48-49.

an illusion".⁷⁸ Desse modo, a teorização proposta por Bull reflete o pluralismo de concepções nas relações internacionais:

The modern international system in fact reflects all three of the elements singled out, respectively, by the Hobbesian, the Kantian and the Grotian traditions: the element of war and struggle for power among states, the element of transnational solidarity and conflict, cutting across the divisions among states, and the element of co-operating and regulated intercourse among states. In different historical phases of the states system, in different geographical theatres of its operation, and in the policies of different states and statesmen, one of these three elements may predominate over the others.⁷⁹

Bull argumenta que ordem é um padrão de comportamento que sustenta os objetivos elementares de uma vida social. Ela é mantida por um senso de interesses comum naqueles objetivos elementares, por regras que prescrevem os padrões de comportamento e por instituições que fazem as regras serem efetivas. O fato de os homens serem vulneráveis em relação à violência leva para o senso do interesse comum em restringi-la. A necessidade por bens conduz os homens a perseguir interesses comuns e assegurar que os acordos sejam cumpridos. O fato da limitada abundância de bens determina aos homens reconhecer, de comum acordo, estabilidade das posses. Os motivos para a realização de interesses comuns são diversos, desde o medo, do cálculo racional, ou até valores comuns em fins em si mesmos.⁸⁰

⁷⁸ Idem, *Ibidem*, p. 49.

⁷⁹ Idem, *Ibidem*, p. 39.

⁸⁰ Idem, *Ibidem*, pp. 51-52.

Como os interesses comuns ou valores comuns em uma sociedade são vagos e imprecisos, sem indicar o tipo de comportamento necessário para executá-los de forma precisa, as regras de uma sociedade tratam da conduta necessária para atingir aqueles interesses:

Thus the goal of security against violence is upheld by rules restricting the use of violence; the goal of stability of agreements by the rule that they should be kept; and the goal of stability of possession by the rule that rights of property, public or private, should be respected. These rules may have the status of law, of morality, of custom or etiquette, or simply of operating procedures or 'rules of the game'.⁸¹

Contudo, Bull ressalta que, em princípio, a ordem pode ser atingida sem regras. Padrões de comportamento podem ser construídos por meio de condicionamentos, de tal modo que um homem poderia atuar com os objetivos sociais por virtude de uma ação reflexiva.⁸² Nesse caso, as regras não seriam necessárias. Do mesmo modo, em pequenos grupos, ou pequenas sociedades, como famílias e clãs, uma autoridade pode autorizar ou desautorizar ações mediante comandos singulares, e evita-se o uso de imperativos gerais. Assim, Bull distingue entre ordem na vida social e as regras que ajudam a perseguir e manter essa ordem. Destarte, uma causa de ordem universal aparente que são as regras deve ser distinguida da ordem em si mesma.

O elemento da ordem nas relações internacionais, de acordo com Bull, possui semelhanças com sociedades primitivas. Em ambos os casos, a ordem é mantida, mesmo sem uma autoridade central que possui o monopólio legítimo da força. Em ambos os casos, são grupos

⁸¹ Idem, *Ibidem*, p. 52.

⁸² Idem, *Ibidem*, p. 52.

particulares que possuem o poder de garantir tal ordem (grupos de linhagem em sociedades primitivas, e Estados soberanos nas relações internacionais), e que fazem a função daquilo que o governo das sociedades modernas busca, tornar as regras efetivas. Guardadas as devidas diferenças, de tamanho, culturas, modos de constituição das sociedades, a analogia pode ser interessante para interpretar as relações internacionais. Sendo assim, as sociedades primitivas sem uma autoridade central possuem pontos de homogeneidades culturais, que facilitam a aplicação das regras, o respeito à crença e um grau profundo de solidariedade no cumprimento do dever.

A ordem nas relações internacionais, em consonância com Bull, pode surgir fortuitamente com uma balança de poder capaz de garantir certa estabilidade. No entanto, a ordem na sociedade internacional vai além da contingência, e é gerada através de comum interesses em objetivos elementares da vida social, regras que prescrevem comportamentos e que sustentam esses objetivos, e instituições que ajudam a manter as regras efetivas.⁸³

A noção de interesses é, entretanto, vazia, se não forem considerados os fins para qual o interesse dispõe-se. Assim o critério de interesse nacional, conforme Bull, não descreve de forma apurada o que um Estado objetiva, pois ele pode ter interesse em segurança, prosperidade, ideologias ou outros quaisquer. Os Estados podem procurar por fins morais e não-morais, e então o interesse do Estado em fazer x só poderá ser útil na medida em que serve como meio para atingir tais fins. Assim sendo, quando os fins foram definidos, os interesses podem ser elucidados de forma mais concreta. E a perseguição dos interesses dos Estados deveria estar baseada em escolhas racionais para atingir o fim desejável.⁸⁴

⁸³ Idem, *Ibidem*, p. 63.

⁸⁴ Idem, *Ibidem*, pp. 63-64.

Nas relações internacionais, a ordem é gerada por interesses comuns dos Estados em objetivos elementares para a manutenção de uma sociedade. Mesmo com diferenças e conflitos de interesses, eles estão unidos por esses objetivos. Esses interesses comuns podem ser mantidos pelo medo da violência irrestrita ou pela instabilidade dos acordos. Podem ter origem também em uma ideia racional, pelo mútuo cumprimento da restrição de suas liberdades, em troca de segurança e bens, ou serem valores intrínsecos, objetivos que todos concordam ser um ideal a ser atingido.⁸⁵

Para guiar as ações dos Estados, de acordo com os objetivos e interesses comuns, é fundamental a utilização das regras, que podem ser de ordem moral, práticas estabelecidas, regras operacionais ou “regras do jogo”, sem necessitar serem formalizadas ou sem uma comunicação formal. Não é incomum, de acordo com Bull, as regras emergirem de medidas operacionais, estabelecerem-se em práticas aceitas até a incorporação formal em convenções legais.

Para a manutenção da ordem internacional, existe um complexo de regras que é chamado de fundamentais ou princípios normativos constitutivos do mundo político presente. Estes princípios identificam a ideia de uma sociedade de Estados como oposta a alternativa de um império universal ou uma comunidade cosmopolita, ou um estado de natureza hobbesiano ou estado de guerra. Apesar de pensar que, em nossos dias, os princípios da sociedade de Estados predominam, Bull faz a ressalva que esses princípios não são sacrossantos, acima da crítica, ou que sempre estarão presentes no cenário internacional. Ao contrário, existe sempre uma batalha entre as principais características possíveis em um sistema de Estados: entre a sociedade de Estados, a comunidade cosmopolita ou o estado de guerra.

⁸⁵ Idem, *Ibidem*, p. 64.

A ideia de uma sociedade internacional estabelece que os Estados, e não grupos diversos desses, ou um Estado universal são os únicos portadores de direitos e deveres nas relações internacionais, e também são essas unidades que possuem a competência para efetivar as regras. A sociedade internacional composta de Estados estabelece regras comuns e responsabilidades em instituições comuns, o que exclui as relações como um estado de guerra.⁸⁶

Este princípio fundamental ou constitutivo da ordem internacional é pressuposto nas condutas ordinárias dos Estados, os quais estabelecem a si mesmos como os principais atores no cenário internacional e tal princípio encontra-se nas regras do direito internacional: assim predomina a doutrina que Estados são os principais portadores de direito e deveres no direito internacional; que eles podem usar a força para garantir esses direitos e que suas fontes estão expressas nos costumes e tratados. Entretanto, Bull ressalta que o princípio é mais fundamental do que o direito internacional, pois é assegurado em um complexo de regras morais, legais, costumeiras e operacionais. Além disso, tal princípio não é estático e está em constante desenvolvimento, sendo contestado por outras doutrinas.⁸⁷

In carrying out these functions, states collaborate with one another, in varying degrees, in what may be called the institutions of international society: the balance of power, international law, the diplomatic mechanism, the managerial system of the great powers, and war. By an institution we do not necessarily imply an organization or administrative machinery, but rather a set of habits and practices shaped towards the realisation of common goals. These institutions do not deprive states of their central role in carrying out the political functions of

⁸⁶ Idem, *Ibidem*, p. 65.

⁸⁷ Idem, *Ibidem*, p. 66.

international society, or serve as a surrogate central authority in the international system. They are rather an expression of the element of collaboration among states in discharging their political functions – and at the same time a means of sustaining this collaboration. These institutions serve to symbolise the existence of an international society that is more than the sum of its members, to give substance and permanence to their collaboration in carrying out the political functions of international society, and to moderate their tendency to lose sight of common interests.⁸⁸

A ideia de uma sociedade de Estados ligados pelo reconhecimento de interesses comuns é uma noção que é originada por uma constatação empírica. Os Estados não reconhecem que eles devem procurar por interesses comuns. Eles percebem que eles têm interesses e valores em comuns e formam as instituições de acordo com isso. Além disso, Bull reconhece que os Estados deveriam respeitar a independência de outros, não como um ideal para o futuro, mas porque este princípio representa as condições cuja observância modela a sociedade internacional real. As instituições e as regras da sociedade internacional, partilhadas pelos Estados na tentativa de “moderar suas tendências para a perda de interesses comuns”, estava na concepção de Bull de que o conflito existe e que pode ser mitigado por instituições.

Bull pode ser entendido, a partir de seus últimos trabalhos, como um “pluralista no intelecto, e um solidarista na vontade”, na medida em que se mostrou cético para o pluralismo na tentativa de atingir a ordem nas relações internacionais e as suas discussões sobre o crescimento de uma consciência cosmopolita podem ter feito Bull mudar um pouco a sua rota.

⁸⁸ Idem, *Ibidem*, p. 71.

Quatro características principais advêm do pensamento de Hedley Bull. O seu empirismo realista, que observa que tudo o que pode ser observado é tão real quanto qualquer outro fato. Assim, o conflito e a cooperação são ambos reais. Em segundo lugar, as instituições e os movimentos sociais de cooperação devem ser vistos em termos dos conflitos que eles estavam designados para mitigar. Nesse sentido, estas instituições são construídas para atingir áreas de cooperação e acordos. Em terceiro, a ideia de Bull de uma sociedade de Estados não é uma justificação dela ou da ordem internacional. Bull está descrevendo um fato, a sociedade de Estados, mas não significa que está defendendo a ordem como o valor mais importante entre outros, ou esse tipo de sociedade como possuindo os valores mais fundamentais. Apenas considera positivas as funções que o estabelecimento de regras e as instituições possuem para ordem internacional. De certo modo, Bull acaba optando por aquilo que é mais viável. A sociedade de Estados é, para Bull, apenas um ponto inicial para um consenso e deve ser preservada para ampliá-lo. Em último lugar, a defesa de Bull de que os modelos teóricos, às vezes, são insuficientemente abstratos para captar o real, como consequência de sua abordagem empirista dos fatos, sugere que ele possuía uma construção de pensamento que não era fixo e que permitia ver as relações internacionais, não apenas de um ângulo como a maioria dos teóricos das relações internacionais, mas de uma maneira pluralista, ao ver a cooperação e o conflito como instâncias em constante movimento e enfrentamento.

Hedley Bull permaneceu consistente aos estudos da escola da sociedade internacional. Em seu pluralismo, destacam-se as principais noções já teorizadas por Wight e aprofundadas por ele, como o realismo, o racionalismo e o revolucionismo. Estas concepções de pensamento são associadas por Bull, respectivamente, em um sistema internacional, uma sociedade internacional e uma sociedade

mundial. Sua preferência pela ideia de uma sociedade internacional, amplamente desenvolvida em sua obra, não ignora os outros aspectos das relações internacionais. A ideia de um sistema anárquico internacional, uma sociedade internacional governada por regras, e uma sociedade mundial entre todos os seres humanos, tenta compreender uma complexa realidade que não pode ser reduzida a apenas um de seus elementos, sendo que o analista, como Bull mesmo afirmava, não deveria reificar nenhuma dessas características, apesar de poder dar preferência para analisar um aspecto em principal, contudo sempre deveria ser remetido aos outros dois. Outra característica de Bull e da escola inglesa é a separação entre a abordagem normativa e empírica, o que o levou a mostrar-se cético com as abordagens exclusivamente empíricas das relações internacionais, na medida em que aspectos normativos fundamentais são negligenciados por esses estudos. A escola da sociedade internacional sempre trabalhou de uma forma indutiva e dedutiva, com estudos históricos e sociais e abordagens teóricas, que faz sempre um movimento entre o empírico e a análise teórica dentro de um quadro constituído e emoldurado dentro da própria vertente de pensamento.

4.3. Hedley Bull: A abordagem clássica versus abordagem científica.

Hedley Bull, no artigo “*The case for a Classical Approach*” (1996), constatou duas abordagens principais nas relações internacionais. A primeira chamou abordagem clássica, que incluía os escritos dos filósofos clássicos Hobbes, Grotius, Kant e outros historiadores e juristas. Esta abordagem deriva da filosofia e da história e do direito e caracteriza-se pela confiança no julgamento e nos padrões de verificações dos próprios filósofos e historiadores. Nessa

aborgadem clássica Bull inclui pensadores como E.H. Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron e Martin Wight, e seus precursores, como Maquiavel, Burke, e juristas internacionais como Vattel e Oppenheim, entre outros.⁸⁹

A segunda abordagem Bull chama científica:

They aspire to a theory of international relations whose propositions are based either upon logical or mathematical proof, or upon strict, empirical procedures of verification. Some of them dismiss the classical theories of international relations as worthless, and clearly conceive themselves to be the founders of a wholly new science. Others concede that the products of classical approach were better than nothing, and perhaps even regard them with a certain affection, as the owner of a 1965 model might look at a vintage motor car.⁹⁰

Enquanto nos Estados Unidos, a abordagem científica ganhou ampla aceitação, para transformar-se na “orthodox methodology of the subject”, de acordo com Bull, na academia britânica, ela teve pouca anuência. Para Bull, o principal motivo desse insucesso, apesar de alguns avanços pelas teorias da abordagem científica, “the scientific approach has contributed and is likely to contribute very little to the theory of international relations”.⁹¹

Por que Bull pensa que a abordagem científica, apesar de importante, não contribuiu muito para a teoria das relações internacionais? A teoria das relações internacionais importa-se com um tipo de questões, que está além da objetividade científica e próxima da investigação filosófica.

⁸⁹ BULL, Hedley. The case for a Classical Approach. *World Political*. Vol. 18, No 3 (Apr., 1996), p. 361

⁹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 362.

⁹¹ Idem, *Ibidem*, p. 366.

Para essas perguntas, os métodos matemáticos e indutivos mediante procedimentos estritos têm pouco a contribuir:

Some of these are at least in part moral questions, which cannot by their very nature be given any sort of objective answer, and which can only be probed, clarified, reformulated, and tentatively answered from some arbitrary standpoint, according to the method of philosophy. Others of them are empirical questions, but of so elusive a nature that any answer we provide to them will leave some things unsaid, will be no more than an item in a conversation that has yet to be concluded. It is not merely that in *framing* hypotheses in answer to these empirical questions we are dependent upon intuition or judgment (as has often been pointed out, this is as true in the natural as in the social sciences); it is that in the *testing* of them we are utterly dependent upon judgment also, upon a rough and ready observation, of a sort for which there is no room in logic or strict science, that things are this way and not that.⁹²

Questões como se os Estados soberanos constituem ou não uma sociedade política ou sistema? Em que sentido pode-se tratar de uma civilização comum em uma sociedade de Estados? Qual o lugar da guerra na sociedade internacional? Pode-se tolerar guerras privadas ou não? Em que circunstância um Estado pode intervir por direito em outro, ou se não deve intervir de nenhum modo? São os Estados, os membros principais das relações internacionais, ou são os indivíduos, em última instância, que merecem consideração? Quais são as influências que contam na ordem diplomática internacional? A distribuição da riqueza? O grau de tecnologia de militar de um Estado? Sua disposição democrática, reformista, conservadora, radical ou

⁹² Idem, *Ibidem*, pp. 366-367.

revolucionária?⁹³ Essas questões são, essencialmente, o que consiste a teoria das relações internacionais e que não podem, simplesmente, ser respondidas por métodos objetivos e científicos.

The student whose study of international politics consists solely of an introduction to the techniques of systems theory, game theory, simulation, or content analysis is simply shut off from contact with the subject, and is unable to develop any feeling either for the play of international politics or for the moral dilemmas to which it gives rise.⁹⁴

Além desse impedimento, Bull critica aqueles que afirmar utilizar os métodos científicos, mas tiram conclusões a maneira clássica: “it appears to me that Schelling’s (Thomas Schelling, 1921) illuminating observations about violence and international politics in every case have the status of unprovable and untestable judgments”, e que não poderiam ser provados por métodos de teoria de barganha ou teoria dos jogos, como pensava.⁹⁵ Mesmo ao começar por relações do mundo real, muitos escritores elaboram as suas teorias como uma simples abstração deliberada da realidade e, dogmaticamente, esquecem de voltar-se para as modificações que seriam necessárias para validá-lo. Os modelos podem ser úteis para evitar um grande número de variáveis, e na geração de axiomas que podem conduzir o teórico como um guia para visualizar os acontecimentos reais. Contudo “we have no means of knowing that the variables excluded from the models will not prove to be crucial”.⁹⁶ As construções desses modelos acabaram por ser

⁹³ Idem, *Ibidem*, p. 367.

⁹⁴ Idem, *Ibidem*, p. 368.

⁹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 368.

⁹⁶ Idem, *Ibidem*, p. 372.

mais arbitrários e deslocados do que aquilo que pensaram estar combatendo, a saber, o modelo intuitivo e os julgamentos da abordagem clássica. As ferramentas para a pesquisa, como os modelos, acabaram por pavimentar o caminho para o falso pensamento, ao subordinar a investigação empírica pelo motivo da utilidade prática.⁹⁷

Nesse sentido, Bull considera que importantes aspectos são negligenciados nas abordagens científicas:

My seventh and final proposition is that the practitioners of the scientific approach, by cutting themselves off from history and philosophy, have deprived themselves of the means of self-criticism, and in consequence have a view of their subject and its possibilities that is callow and brash. (...); by an absence of any disposition to wonder why, if the fruits their research promise are so great and the prospects of translating them into action so favorable, this has not been accomplished by anyone before; by an uncritical attitude toward their own assumptions, and especially toward the moral and political attitudes that have a central but unacknowledged position in much of what they say.⁹⁸

Bull considera que existem méritos em muitos trabalhos feitos pela abordagem científica: “The argument is not that these contributions are worthless, but that is of value in them can be accommodated readily enough within the classical approach”.⁹⁹ Num sentido aproximado o cientista social Anthony Giddens também considera os limites do positivismo dentro dos estudos sociais, históricos e das ideias. O caso de que sempre os fatos são analisados

⁹⁷ Idem, Ibidem, p. 372.

⁹⁸ Idem, Ibidem, pp. 375-376.

⁹⁹ Idem, Ibidem, p. 377.

por alguém, um teórico ou cientista, dentro de um quadro de racionalidade, permite um limite para o positivismo. Além disso, ao desconsiderar a agência, ou a liberdade das ações dentro de uma estrutura condicionante, o positivismo, na visão de Giddens, não pode abarcar o todo social.

4.4. A diferença de método entre as ciências naturais e sociais em Giddens: O caráter prático das teorias sociais.

Anthony Giddens oferece uma noção de pesquisa social para as ciências sociais que possui importância relevante para os estudos da área, principalmente por esclarecer características fundamentais desse campo do conhecimento. Giddens também influenciou o construtivismo nas relações internacionais.¹⁰⁰ Ele destaca que a pesquisa social possui um aspecto cultural, etnográfico ou “antropológico”. Essa ideia foi denominada de “dupla hermenêutica”. O cientista social tem como objeto de estudos fenômenos que já são constituídos como significativos. Fazer “ciência” nessa área é travar

¹⁰⁰ A premissa do construtivismo é: “vivemos em um mundo que construímos, no qual somos os principais agentes das nossas escolhas. Este mundo em permanente construção é construído pelo que os construtivistas chamam de agentes. Vale dizer: não se trata de um mundo que nos é imposto, que é predeterminado e que não podemos modificar. Podemos mudá-lo, transformá-lo, ainda que dentro de certos limites. Em outras palavras, o mundo é socialmente construído. (...) Tanto em sociologia quanto nas Relações Internacionais, o debate agentes/estrutura se refere a quem constrange e limita as opções do outro, os agentes ou a estrutura. (...) A negação da antecedência ontológica aos agentes e à estrutura por parte dos construtivistas nas Relações Internacionais pode ser apenas uma adaptação das ideias apresentadas por Anthony Giddens na Sociologia, mas revela como os dilemas e os desafios para a disciplina podem ser resolvidos por meio do estabelecimento de um diálogo com outras ciências sociais”. NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 163.

conhecimento com atores que sabem as informações necessárias para a vida cotidiana.

Os conceitos que observadores sociológicos inventam são conceitos de ‘segunda ordem’, na medida em que pressupõem certas capacidades conceituais por parte dos atores a cuja conduta eles se referem. Mas está na natureza da ciência social que eles podem tornar-se de ‘primeira ordem’ se forem reservados à própria vida social. O que há de ‘hermenêutico’ na dupla hermenêutica? A propriedade do termo deriva do duplo processo de tradução ou interpretação que está envolvido. As descrições sociológicas têm a tarefa de mediar as redes de significado dentro das quais os atores orientam sua conduta. Mas tais descrições são categorias interpretativas que pedem também um esforço de tradução dentro e fora das redes de significado envolvidas em teorias sociológicas.¹⁰¹

Isso significa que o cientista social é um comunicador que, inclusive, às vezes, utiliza um estilo literário para a exatidão de certas pesquisas etnográficas. Nesse sentido, ele apresenta redes de significados presentes em certos contextos de vida social para outros contextos. O uso de linguagens literárias é adequado, na medida em que favorecem a exposição das formas tácitas de conhecimento mútuo, de acordo com as quais as atividades práticas são ordenadas.

Outra característica na pesquisa social é a sensibilidade do pesquisador para as habilidades dos atores nos diversos contextos em que exercem as suas atividades e onde são capazes de coordenar suas ações:

¹⁰¹ GIDDENS, Anthony. A constituição da sociedade. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 335.

Na análise institucional, essas habilidades podem ser mais ou menos enquadradas, mas é essencial lembrar que tal enquadramento é totalmente metodológico. Aqueles que consideram que a análise institucional compreende o campo da sociologia *in toto* confundem um procedimento metodológico com uma realidade ontológica. A vida social pode, com muita frequência, ser previsível em seu curso, como esses autores propendem a salientar. Mas sua previsibilidade, em muitos de seus aspectos, são os próprios atores sociais que ‘fazem acontecer’; ela não acontece apesar das razões que eles têm para a sua conduta. Se o estudo de conseqüências impremeditadas e de condições não reconhecidas de ação constitui uma parte importante da pesquisa social, cabe-nos sublinhar, não obstante, que tais conseqüências e condições devem sempre ser interpretadas dentro do fluxo da conduta intencional. Temos de incluir aqui a relação entre aspectos reflexivamente monitorados e aspectos impremeditados da reprodução de sistemas sociais, e o aspecto ‘longitudinal’ de conseqüências impremeditadas de atos contingentes em circunstâncias historicamente significativas de uma espécie ou de outra.¹⁰²

Giddens, nesses aspectos, procura dissociar-se do funcionalismo, apresentando condições impremeditadas para ação, e ações intencionais, além do sistema social. O problema, para Giddens, nas abordagens funcionalistas, são que elas não são elucidações adequadas para um sistema social, na medida em que não conseguem ligar as atividades a serem explicadas e as suas conseqüências nas necessidades funcionais do sistema. Conforme Giddens, somente com as ações intencionais e as conseqüências impremeditadas é possível resolver esse problema:

¹⁰² Idem, *Ibidem*, p. 336.

Esse termo ‘função’ subentende alguma espécie de qualidade teológica que os sistemas sociais possuiriam; sustenta-se a existência de itens ou atividades sociais porque eles satisfazem necessidades funcionais. Mas, se o fato de terem resultados funcionais não explica a razão de suas existências – só uma interpretação de atividade intencional e conseqüências impremeditadas o faz -, as atividades podem ficar mais facilmente separadas daqueles resultados do que as ‘leis de conseqüência’ sugeririam.¹⁰³

Por isso, de acordo com Giddens, o funcionalismo não dá todas as respostas para a pesquisa social:

O resultado pode ser alguma forma de objetivismo – o que quer que aconteça, é como resultado de forças sociais tão inevitáveis quanto as leis da natureza. Alternativamente, porém, poderia haver uma tendência a aceitar uma espécie de teoria da conspiração. O que quer que aconteça, é porque alguém o planejou. Se a primeira alternativa, a concepção característica do funcionalismo, está associada à não-atribuição de suficiente importância à ação intencional, a segunda deriva do fato de não se perceber que as conseqüências de atividades escapam cronicamente a seus iniciadores.¹⁰⁴

Para poder entender a teoria da estruturação de Giddens é interessante ter a definição do conceito de dualidade da estrutura por ele proposto. No glossário, assim, ele define: “A estrutura como o meio e o resultado da conduta que ela recursivamente organiza; as propriedades estruturais de sistemas sociais não existem fora da ação, mas

¹⁰³ Idem, *Ibidem*, p. 348.

¹⁰⁴ Idem, *Ibidem*, p. 350.

estão cronicamente envolvidas em sua produção e reprodução”.¹⁰⁵ A interação social através da monitoração reflexiva da ação (ações deliberadas no fluxo das atividades humanas), em contextos situados, não exclui as ordens institucionais através do tempo e do espaço. “A monitoração reflexiva da conduta social é intrínseca à ‘faticidade’ exibida pelas propriedades estruturais de sistemas sociais, não algo marginal ou adicional a ela”.¹⁰⁶ As ações são produzidas em contextos e a estrutura social é fundamental para a realização dessas ações: “Nesse processo, a estrutura social é um recurso essencial e produto da ação situada; e a estrutura social é reproduzida como uma realidade objetiva que coage parcialmente a ação”.¹⁰⁷

Com isso, Giddens estabelece que o problema dos métodos quantitativos e qualitativos em ciências sociais que, frequentemente, são colocados em oposição, é resolvido como uma complementação: “uns são necessários aos outros, se quisermos que a natureza substantiva da dualidade da estrutura seja ‘mapeada’ em termos das formas de articulação institucional por meio das quais os contextos de interação são coordenados em sistemas sociais mais abrangentes”.¹⁰⁸ Os dados quantitativos coletados são interpretados qualitativamente, produzidos por pesquisadores contextualizados. Isso reforça a íntima conexão entre a produção de dados quantitativos, a sua avaliação e a utilização em teorias em contextos bem definidos de um meio social, diferentemente do

¹⁰⁵ Idem, *Ibidem*, p. 441.

¹⁰⁶ Idem, *Ibidem*, p. 392.

¹⁰⁷ WILSON, T. P. *Qualitative versus quantitative methods in social research*. Department of Sociology, University of California at Santa Barbara, 1983. P. 20. Apud. GIDDENS, Anthony. *Op. cit.* p. 392.

¹⁰⁸ GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 393.

distanciamento das ciências naturais e os seus objetos de pesquisa.

Por isso, Giddens descarta qualquer tipo de lei em ciências sociais nos moldes das ciências naturais:

Há leis universais nas ciências sociais? Se não há, então por que tantos adeptos da sociologia estrutural colocaram tipicamente todos os seus trunfos nessa explicação? A resposta evidente à primeira pergunta é não. Na ciência natural ou, pelo menos, em algumas de suas principais áreas, há muitos exemplos de leis que parecem obedecer ao tipo de lei universal. Na ciência social - e eu incluiria tanto a economia quanto a sociologia neste julgamento - não há um só candidato que possa ser apresentado de forma indiscutível como exemplo dessa lei no domínio da conduta social humana. Como argumentei num outro trabalho, as ciências sociais não são retardatárias em comparação com a ciência natural. A idéia de que, com novas pesquisas, essas leis acabarão por ser descobertas é, na melhor das hipóteses, profundamente implausível.¹⁰⁹

As ciências sociais não são neutras em relação ao seu objeto de estudo, geralmente, estabelecem uma intervenção prática na sociedade. Criticar uma crença, em ciências sociais, para Giddens, é criticar uma prática relacionada a ela e possui implicações para a prática. Os agentes possuem razões para a ação e mostrar para eles que suas crenças são falsas poderá ocasionar mudanças de atitudes, a menos que os agentes não se convençam das explicações ou outras informações estão preponderando nas ações: “Segue-se daí que a crítica da falsa crença é uma *intervenção prática* na

¹⁰⁹ Idem, *Ibidem*, p. 406.

sociedade, um fenômeno político numa acepção ampla do termo”.¹¹⁰

Assim, as suposições de muitos pesquisadores sociais de tentar reduzir ao máximo o conhecimento dos agentes, ampliando as relações causais sistêmicas independentes das razões dos indivíduos, não são propostas aceitáveis para Giddens. Os mecanismos causais das generalizações em ciências sociais dependem das razões dos agentes, dentro de situações em que existem consequências premeditadas e impremeditadas de ação. O modo instável dessas ocorrências permite perceber porque as generalizações nas ciências sociais não são universais. As razões dos agentes e em que contextos de ações eles exercem essas razões determinam as generalizações: “Como o conhecimento dos agentes sobre as condições que influenciam a generalização é casualmente pertinente a ela, essas condições podem ser alteradas por mudanças nesse conhecimento”.¹¹¹ Desse modo, Giddens reforça o caráter histórico das ciências sociais:

Podemos dizer, como muitos outros já o fizeram, que as generalizações nas ciências sociais são de caráter ‘histórico’, desde que tenhamos em mente os muitos sentidos assumidos por esse termo. Nesta conotação em particular, significa apenas que as circunstâncias nas quais as generalizações se sustentam são temporal e espacialmente circunscritas, na medida em que dependem de combinações definidas de consequências premeditadas e impremeditadas da ação. Sendo esse o caso, será lícito chamar de ‘leis’ às generalizações nas ciências sociais? Isso depende inteiramente do rigor com que se deseje interpretar o termo. Em minha opinião, como na ciência natural a ‘lei’ tende

¹¹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 401.

¹¹¹ Idem, *Ibidem*, p. 408.

a estar associada à esfera das relações invariantes, mesmo no caso daquelas que não são universais na forma, é preferível não usar o termo nesse campo do conhecimento.¹¹²

As ciências sociais, desse modo, não são ciências tecnológicas na maneira como se concebe as ciências naturais. Nas ciências naturais, a separação entre sujeito e objeto é nítida, e as teorias são feitas para serem aplicadas a um determinado tipo de fenômeno específico e predeterminado pela teoria. As teorias sociais estão num plano diferente, pois aquilo que os cientistas sociais fazem é justamente a própria prática, ou seja, uma relação de sujeito-sujeito, conforme define Giddens. Assim sendo, a ideia que há muito tempo se tem de que as ciências sociais precisam igualar-se às ciências naturais, como Comte e outros, inclusive atuais, é uma proposta que desconsidera a especificidade das pesquisas nesse campo. As diferenças entre essas duas grandes áreas do saber também marca o modo diverso como elas vão intervir nos seus temas de interesses.

As teorias refutadas das ciências naturais não possuem um interesse fundamental para os atuais cientistas da área, a não ser para os filósofos e historiadores da história da ciência. Mas os produtos das teorias sociais, muitas vezes, misturam-se com a prática e permanecem até nossos dias, como os estudos sobre o Estado moderno, dentre eles, Maquiavel, Hobbes, Kant, Montesquieu, Locke e outros. Nesse aspecto, as ciências sociais, e a filosofia da mesma forma, possuem uma implicação fundamental nos objetos que estudam, porque tornam-se e confundem-se com o seu “próprio objeto de estudo”:

¹¹² Idem, *Ibidem*, p. 409.

Os 'hiatos' que podem aparecer entre o aparelho conceptual do especialista e as descobertas das ciências sociais, por um lado, e as práticas inteligentes incorporadas à vida social, por outro, são muito menos claros do que na ciência natural. Encaradas de um ponto de vista 'tecnológico', as contribuições práticas das ciências sociais parecem ser, e são, restritas. Entretanto, vistas em termos de sua infiltração no mundo que analisam, as ramificações práticas das ciências sociais foram, e são, deveras profundas.¹¹³

A concepção de Giddens parece ser de grande valia para analisar as abordagens das relações internacionais, pois os seus conceitos como a dualidade da estrutura, a noção de ciências sociais em relação às ciências naturais, com o seu método em direta conexão com o seu objeto de estudo (relação sujeito-sujeito) e, nesse sentido, revelando seu aspecto sempre crítico, além da noção de dupla hermenêutica e da concepção da ação. Nesse ponto, a abertura para o pluralismo cognitivista de Hedley Bull, por exemplo, aproxima-se mais de uma teoria política internacional e parece mais coerente como teoria social. Por isso, as abordagens nas relações internacionais com núcleo duro como o realismo e o idealismo seriam extremos de uma realidade que é sempre dinâmica. Com essa mesma instabilidade do objeto das ciências humanas, Hedley Bull construiu a sua teoria política internacional, na tensão entre um realismo presente no conceito de sistema de Estados e um racionalismo derivado da tradição grotiana das relações internacionais, no conceito de sociedade internacional, quando trabalha a questão do direito e da moralidade internacional.

A tensão que caracteriza o pensamento de Bull, entre um sistema de Estados e a sociedade internacional, entre

¹¹³ Idem, *Ibidem*, p. 417.

violência e ordem, soberania e direitos internacionais, é uma tensão de substância, de uma realidade que foge a uma necessidade abstrata, ou a uma liberdade completa. De fato, como pensa Jackson, a complexidade do pensamento de Bull reforça a característica pluralista das relações internacionais: “I believe this quality in Bull’s work comes closer to the ‘truth’ about international politics than any of the one-dimensional theories of neo-realism currently on offer”.¹¹⁴ A noção do pluralismo cognitivista, por abranger mais do que apenas um tema relevante, pode-se afirmar, é mais empírico e experienciável do que a característica abstrata e a-histórica de conceitos estanques:

By ‘pluralistic’ I mean a recognition that social and political life discloses divergent and even contradictory ideas and discourses which must be accommodated by our theories if they are to remain faithful to reality – an outlook long associated with the essays of Isaiah Berlin. If the theorist wishes to be an empiricist he must allow for the tensions and contradictions of the world of experience: contingency as well as rationality, intended and unintended consequences, ours but also theirs, right as well as might, prudence but also legality, humanity as well as sovereignty, interests and equity, desire and duty, virtue and expediency, goals and rules, and the rest. The theorist need not stop here, of course, for he can single out certain features of world politics for further interrogation. What he cannot reasonably do is confine his analysis from beginning to end to some stipulated, one-dimensional, overriding concept or model entirely abstracted from world of experience – such as power politics or political rationality or world community or social progress –

¹¹⁴ JACKSON, Robert H. *Pluralism in International Political Theory*. London: Cambridge University Press: *Review of International Studies*, Vol 18 n° 3 (Jul., 1992) p. 276.

which in seeking to simplify the world usually succeeds only in misrepresenting it.¹¹⁵

Assim a ideia da anarquia nas relações internacionais, de uma completa *anomia*, é tão errônea quanto a ideia de uma completa *nomia*. Desse modo, a noção de uma sociedade internacional, como proposto por Hedley Bull, com os seus pontos de cooperação e conflito, parece um conceito mais dinâmico, pluralista, histórico, do que um pensamento estacionário, metafísico que corresponderia a uma necessidade histórica invariável. Com isso, a proposta do pluralismo cognitivista consegue dar conta da pluralidade empírica com que se defronta todo o estudioso das relações internacionais, entre casos de variados interesses, com os objetivos mais diversos, que ora tendem para uma cooperação, que visa ao compromisso, ora aproximam-se de políticas de soma zero, onde apenas alguns ganham. Se a política é o lugar dos interesses, a pergunta que precisa ser respondida é que tipo de interesses os políticos almejam? Parto da constatação de que em política, e em assuntos humanos, os interesses são os mais variados, apresenta propensão tanto para políticas de soma zero, quanto para políticas de cooperação e compromisso. A noção realista neoclássica, de que nas relações internacionais os países demonstram inclinação a uma política agressiva de acúmulo de poder é uma ideia monista que só privilegia um tipo de interesse, sustentado na maximização racional autointeressada dos ganhos. A noção de uma sociedade internacional consegue dar conta tanto da estrutura das relações internacionais, quanto do processo ou da agência. Sua força explicativa deve-se ao fato de não estar só centrada numa necessidade invariável ou numa liberdade total, mas possibilita explicar tanto as questões estruturais, quanto a possibilidade das ações. Assim, ao combinar a teoria de

¹¹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 281.

Giddens com a proposta de uma sociedade internacional de Bull e da escola inglesa, o poder de entendimento da teoria propõe-se a dar conta não somente da estrutura, mas também do processo nas relações internacionais. Além disso, o presente trabalho assume da conjectura de Giddens e também da teoria crítica, que as teorias não são tão-somente uma explicação ou descrição da realidade. As teorias sociais e humanas não são uma descrição neutra da realidade. Elas servem a um propósito e guiam os agentes para as ações. Em consequência, para além de uma descrição, as grandes correntes das relações internacionais corroboram com certo preferencialismo com alguns valores que consideram os mais apropriados para lidar com os eventos sociais e servem como prescrições para as tomadas de decisões. Então, com a descrição de uma pluralidade nos eventos empíricos nas relações internacionais soma-se uma preferência nas escolhas daquilo que as teorias consideram como sendo o mais importante para avaliar e agir nos contextos sociais.

5. A perspectiva de uma racionalidade ampliada e a questão da legitimidade nas relações internacionais.

A questão do que é racional alguém seguir é algo problemático. Foi e é motivo de pesquisas para muitos teóricos interessados na análise comportamental das pessoas, com o objetivo de fazer previsões, como na área de economia, por exemplo. As pessoas agem apenas racionalmente ou agem também por emoções? Da mesma forma, se questiona se aquilo que é entendido por uma pessoa como sendo a racionalidade a ser seguida é, de fato, a escolha feita na prática. Assim muitos teóricos pensaram em uma “racionalidade limitada”. Essa limitação da racionalidade deveria ser entendida como a falta de uma determinação, ou de informações ou uma falta de atenção

para a perseguição dos seus próprios interesses. Por isso que o comportamento real das pessoas poderia afastar-se da racionalidade de maximizar os seus benefícios e lucros.

Como o filósofo e economista Amartya Sen destacou, uma questão de interpretação do comportamento real poderá levar a resultados imprecisos sobre se a pessoa está agindo ou não racionalmente. Aquilo que alguém considera irracional poderia ser uma falha em observar as razões que estão em jogo nas escolhas. Com isso, percebe-se que a racionalidade poderá, às vezes, não estar presente nas ações, porém, ela não pode ser entendida de uma maneira limitada. Estabelecer uma racionalidade capaz de atuar em todos os casos sem exceção não poderá explicar muitas das ações reais de pessoas em seu dia-a-dia. Os indivíduos possuem uma variedade de raciocínios e eles preocupam-se com questões éticas e de justiça e não exclusivamente com a maximização de seus benefícios. Diferentes tipos de raciocínios são possíveis, mesmo sobre o mesmo assunto.¹¹⁶

É oportuno, assim, fazer a diferenciação entre a escolha racional da chamada “teoria da escolha racional” da escolha racional, como expõe Sen. A pergunta de Sen é relevante: O que caracteriza uma escolha racional? Para a teoria da escolha racional, seria seguir a maximização do autointeresse. A teoria da escolha racional define a

¹¹⁶ É importante destacar como Sen define a racionalidade: “Rationality includes the use of reasoning to understand and assess goals and values, and it also involves the use of these goals and values to make systematic choices. The belief that the pursuit of some prespecified aims must be taken to represent the essence of rationality is disputed, and this includes challenging the allegedly peerless status of self-interest as the exclusive navigator of rational behavior. Indeed, (...) the insistence on the pursuit of self-interest as an inescapable necessity for rationality subverts the ‘self’ as a free, reasoning being, by overlooking the freedom to reason about what one should pursue. SEN, Amartya. *Rationality and Freedom*. Cambridge: Harvard University Press, 2004. p. 46.

“racionalidade da escolha simplesmente como a maximização inteligente do autointeresse”.¹¹⁷ Com isso:

Uma vez que os seres humanos podem facilmente ter boas razões para prestar atenção também em objetivos distintos da obstinada busca do autointeresse, e podem perceber razões a favor do reconhecimento de valores mais amplos ou de regras normativas de um comportamento decente, a teoria da escolha racional de fato reflete uma compreensão muito limitada da razão e da racionalidade.¹¹⁸

No presente trabalho, defendo a perspectiva de uma racionalidade ampliada, que considera ser racional e de interesse das pessoas, e dos Estados, seguir escolhas racionais diferentes da perspectiva do egoísmo racional, núcleo rígido da teoria da escolha racional. Afirmar uma racionalidade ampliada para as relações internacionais significa pensar que, para os Estados e os indivíduos, é racional possuir interesses diversos do que apenas o egoísmo racional. Não se afirmará, que o egoísmo racional será eliminado de todas as escolhas, contudo, não pode ser um parâmetro para a racionalidade de todos os fatos e valores. Como já exposto, explicar os fatos ou perceber o plano valorativo tão-somente de um ponto de vista é ignorar a pluralidade das razões e dos interesses.

Uma interpretação das ações altruístas sugere que se uma pessoa busca ações altruístas, essas ações podem ser entendidas como autointeressadas, como quando procuramos diminuir a desigualdade porque consideramos doloroso viver numa sociedade desigual. Mas é substancial a ideia de que se pode perseguir a diminuição da desigualdade por considerá-la nefasta para toda a sociedade, e assim não

¹¹⁷ SEN, Amartya. *A Ideia da Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 212.

¹¹⁸ Idem, *Ibidem*, p. 212.

faz sentido entendê-la, como se fosse uma ação da perspectiva do egoísmo racional. A redução de todos os interesses ao autointeresse limita não só o que se entende por racionalidade, como também limita as diferentes metas que estão disponíveis para as ações.

A defesa de Sen de uma racionalidade de escolha, como sendo a capacidade de alguém defender as suas ideias e sustentá-las de forma argumentativa e crítica, segue na mesma direção da concepção proposta do perspectivismo racional e do pluralismo exposto na parte anterior: “O método de escolha racional, nessa visão, está fundamentalmente ligado a conformar nossas escolhas à investigação crítica das razões para fazê-la”.¹¹⁹ Nesse sentido, a escolha racional consiste em ter argumentos convincentes para nossas escolhas. Sen pensa a racionalidade de uma forma menos abstrata, e mais concreta, pois a racionalidade consiste em ter razões às escolhas. As razões de escolha de alguém necessitam passar por um exercício de escrutínio rigoroso, que considera não apenas um exercício de lógica, mas da sustentabilidade dos próprios valores defendidos.¹²⁰

As escolhas racionais das pessoas são estabelecidas no dia-a-dia, mediante a análise crítica e podem ser incorporadas pelo hábito e pela experiência. Não há a necessidade de retornar-se ao mesmo ponto, pois o hábito e a experiência já possuem muitas vezes um raciocínio implícito. Para Sen, a escolha racional é exigente e permissiva, possibilita que nenhuma fórmula (como a maximização do autointeresse) possa ser vista como racional, até que seja feito um exame crítico dos objetivos e do comportamento que deveria-ser seguido.

Além de exigente, a escolha racional baseada na análise crítica é permissiva, pois admite “não descartar a possibilidade de que mais do que que uma identificação

¹¹⁹ Idem, *Ibidem*, p. 213.

¹²⁰ Idem, *Ibidem*, pp. 213-214.

particular do que pode ser escolhido com razão sobreviva à análise crítica de uma pessoa”.¹²¹ Ao considerar duas pessoas, uma como sendo mais altruísta que outra, pode-se conceber que ambas possuem argumentos convincentes e racionais. O que é razoável para alguns não exclui as razões dos outros como sendo irracional. Com isso, Sen permite uma pluralidade de razões que podem ser seguidas em vários contextos, desde que justificados racionalmente:

A possibilidade da pluralidade de razões sustentáveis não é apenas importante para fazer justiça à racionalidade; também distancia a ideia de escolha racional de seu papel putativo de simples instrumento de previsão da escolha real, como ela tem sido amplamente utilizada na economia dominante.¹²²

A pluralidade das razões praticamente põe obstáculos à utilização de um parâmetro racional para fazer previsões em economia e em ciências sociais. Como reforça Sen, como existe uma pluralidade de razões, o uso da racionalidade para fazer previsões dilui-se: “como a escolha racional pode apontar para o que será realmente escolhido se houver mais de uma alternativa contável como racional?”¹²³ A racionalidade ampliada torna impossível a possibilidade de uma previsão única.

Robert Keohane também colocou certos limites para a teoria da escolha racional aplicada nas relações internacionais, mas teve dificuldades de desprender-se dela e do egoísmo racional. Keohane tenta “use rational-choice theory properly” para mostrar que, ao possuir uma visão menos “idealista” dos Estados, ainda assim é possível a

¹²¹ Idem, *Ibidem*, p. 216.

¹²² Idem, *Ibidem*, p. 216.

¹²³ Idem, *Ibidem*, p. 216.

cooperação, os mercados avançarem e as instituições estabelecerem-se. Para gerar previsões, como a formação de regimes em nível internacional, é preciso pressupor alguma coisa, é essa pressuposição será afirmar o egoísmo racional realista para as relações internacionais:

Realists are at least clear about their assumptions: states, the principal actors in world politics, are rational egoists. (...) the assumptions of egoism implies that the preferences of actors in world politics are based on their assessments of their own welfare, not that of others. The rationality assumption states that they “seek to maximize value across a set of consistently ordered objectives”.¹²⁴

Para evitar o “idealism”, Keohane “anticipes this objection by adopting the Realist model of rational egoism”¹²⁵. Mas conceber outras formas de racionalidades é ser idealista? Keohane preocupa-se em argumentar que é possível fazer previsões para as organizações de regimes em nível internacional, com a pressuposição do egoísmo racional. Mesmo que entende os limites de pensar-se somente com o “egoísmo racional”, Keohane tem dificuldades de desprender-se dos pressupostos realistas e neorrealistas, que são seus grandes interlocutores.

A ideia de Keohane, portanto, é que nas relações internacionais é factível a cooperação entre atores egoístas, sem necessitar de um ator hegemônico que tenha controle sobre um sistema. Na ausência deste ator, a cooperação dá-se, mediante a criação e a manutenção de regimes, que estabelecem regras e expectativas ao longo do tempo, que facilitam a cooperação entre atores autointeressados:

¹²⁴ KEOHANE, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 2005. p. 66.

¹²⁵ Idem, *Ibidem*, p. 67.

“whether a hegemon exists or not, international regimes depend on the existence of patterns of common or complementary interests that are perceived or capable of being perceived by political actors”.¹²⁶ Os incentivos para formar os regimes dependem de interesses compartilhados. Estes interesses, como Keohane entende, são puramente autointeressados, que visam a “exploiting others more effectively”¹²⁷ ou no sentido de aumentar a eficiência das trocas que os atores estão engajados. Desse modo, regimes estabelecem uma cooperação egoísta¹²⁸, que visa a aumentar a eficiência dos ganhos dos atores envolvidos. Assim, mesmo com atores egoístas, um regime de cooperação se estabelece se as condições são favoráveis. Os regimes servem, com isso, para estabilizar o sistema e facilitar a cooperação. Para tornar o sistema viável, um número, às vezes, pequenos de atores monitoram-se mutuamente com regras e práticas, e fazem o mesmo com outros atores para possibilitar a manutenção do regime. Quanto maior a interação entre os atores, maior a facilidade para a criação e a manutenção de regimes, ou seja, “how dense is the ‘policy space’”.¹²⁹

No entanto, a visão do egoísmo racional parece ser insuficiente para descrever todas as razões para as ações. A importância de compreender a diversidade das razões deve-se ao fato de que existem outras maneiras de agir e formas de produzir acordos do que a redução aos benefícios autointeressados. Em outros termos, existem razões diferentes para estabelecer cooperação e entendimentos, que trazem a tona questões normativas, de responsabilidades e compromissos, e que reflete a condição de legitimidade, que

¹²⁶ Idem, Ibidem, p. 78.

¹²⁷ Idem, Ibidem, p. 79.

¹²⁸ Idem, Ibidem, p. 78.

¹²⁹ Idem, Ibidem, p. 79.

foi algo recorrente nas relações internacionais, como será observado.

5.1. Legitimidade e racionalidade.

Amartya Sen faz uma diferenciação importante para o propósito desse trabalho, ao diferenciar autointeresse, simpatia e compromisso. Uma das versões da teoria da escolha racional admite que as pessoas possam ter simpatia (quando o próprio bem estar é afetado pelo bem estar dos outros) pelas outras, sem deixar de ser egoístas. Elas acabam promovendo o próprio bem estar, a partir do bem estar dos outros. Existe, assim, uma diferença entre ver como as circunstâncias dos outros afetam o próprio bem estar, na tentativa de melhorar o bem estar próprio e agir de forma a não considerar o próprio bem estar como fundamental. O compromisso ou comprometimento é entendido como:

Indo além de nosso bem-estar ou autointeresse amplamente definido, podemos estar dispostos a fazer sacrifícios para promover outros valores, como justiça social, nacionalismo ou bem-estar da comunidade (mesmo a um certo custo pessoal). Esse tipo de afastamento, envolvendo *comprometimento* (e não apenas *simpatia*), invoca outros valores que não o bem-estar pessoal ou o autointeresse (incluindo o autointeresse existente na promoção de interesses daqueles com quem simpatizamos).¹³⁰

A busca pelo compromisso não é algo contrário à razão, pois não há apenas uma forma do razoável, e mesmo Adam Smith, em sua “*Teoria dos sentimentos morais*”, afirmou que existem motivações diferentes na busca dos interesses. Uma objeção foi proposta como forma de questionar a

¹³⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 344.

negação da racionalidade autointeressada ao estabelecer que “se você não está consciente buscando o que considera seus objetivos, então é claro que eles não podem realmente ser seus objetivos”¹³¹, em outras palavras, você não pode considerar os objetivos de outras pessoas, ao ser altruísta por exemplo, sem considerá-los os seus próprios objetivos.

O problema, aqui posto, pressupõe uma confusão na questão do conceito de interesse, ao não diferenciar autointeresse de interesse, e também uma estreiteza nas considerações sobre a ética. Pode-se ter interesse em seguir regras éticas e incluir isso em nossos objetivos, sem travar uma busca pelo autointeresse próprio. Assim, ter interesse em participar de uma comunidade ética não parece ter relação com ser um egoísta racional. Essa diferenciação de interesse e egoísmo é feita por Bernard Williams em “*Ethics and the Limits of Philosophy*”:

The ethical dispositions are dispositions to want certain things, to react in certain ways to other people and to their actions, to use such notions as that of obligation, to promote certain outcomes as being just, and so on. The agent will probably be a party to the relations involved, and of course it is the agent who asks and decides how he is going to act. None of these conceptions (including his want) need damagingly involve the agent's self in its content: none of this, in itself, involves any kind of egoism.¹³²

Com isso, não existe razão para justificar o comportamento considerado decente, ou regras éticas, como sendo a busca obstinada pelo autointeresse. O compromisso não se define exclusivamente por ser diverso do

¹³¹ SEN, Amartya. A Ideia da Justiça. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 225

¹³² WILLIAMS, Bernard. *Ethics and the Limits of Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press, 1985. p. 50.

autointeresse, mas também por considerar regras de comportamento aceitável e isso, para Sen, é também ser racional. É fundamental perceber os limites de pensar a racionalidade como somente a promoção do ganho pessoal: “a insistência da chamada teoria da escolha racional na definição de racionalidade simplesmente como promoção inteligente do autointeresse dá pouco valor ao uso humano da razão”.¹³³

Podem ser consideradas, para a teoria das relações internacionais, duas perspectivas racionais, ou duas preferências, no modo de ver os fatos e os valores nessa área. Por um lado, a perspectiva do egoísmo racional, que é defendida pelo realismo político. Tal perspectiva funde fato e valor, norma e história e, por isso, apresenta uma visão de mundo que reduz a racionalidade humana para tão-somente uma fórmula, o egoísmo racional que procura maximizar os seus ganhos. Por outro lado, tem-se a perspectiva da racionalidade ampliada, que pondera a dualidade de fato e valor, a separação entre norma e história, e a constatação de uma heterogeneidade histórica, um pluralismo empírico, e uma pluralidade de razões para as relações internacionais. A escola da sociedade internacional pode ser considerada representante dessa maneira de pensar, assim como a escola construtivista. É com essa última perspectiva que pretendo defender a possibilidade da legitimidade dos regimes, dos acordos e de uma sociedade internacional.

A escola da sociedade internacional estabeleceu o caminho para a legitimidade nas relações internacionais ao considerar não apenas a razão egoísta e instrumental para o benefício, mas a possibilidade de seguir regras e normas pelo valor que elas possuem, por considerá-las legítimas para a ordem internacional, conforme expressa Adam Watson, representante da escola da sociedade internacional:

¹³³ Idem, *Ibidem*, p. 228.

In it he (Hedley Bull) makes the seminal distinction, which I have adopted in this book, between the impersonal network of pressures and interests that bind states together closely enough 'to make the behavior of each a necessary element in the calculations of the others', which he calls a system, and the set of common rules, institutions, codes of conduct and values which some or all of such states agree to be bound by, which he call a society.¹³⁴

Desse modo, Watson separa o comportamento instrumental do comportamento não-instrumental. O comportamento instrumental é baseado na busca pelo autointeresse e toma em consideração o comportamento dos outros para fazer os cálculos do ganho máximo. Por outro lado, o comportamento não-instrumental é conduzido através de normas legais e obrigações morais que, necessariamente, leva em consideração o legítimo interesse de outros que são afetados pelas ações. Se a ideia de um sistema internacional exclusivamente considera, como principal o comportamento autointeressado de ações visando ao máximo benefício, a ideia de uma sociedade internacional normatizada e legitimada, supõe a consideração por outros valores e razões. Os dois modos de comportamento estão presentes nas relações internacionais. A teoria da escola da sociedade internacional é, justamente, aquela que descreve, tanto a *anomia* quanto a *nomia*, ao expor a heterogeneidade dos fatos e da história, assim como a pluralidade dos interesses e das razões nas relações internacionais. Com isso, a escola da sociedade internacional coloca a questão da legitimidade como algo que deve ser compreendido nas relações internacionais.

A escola da sociedade internacional fixou-se mais no caráter histórico e sociológico da concepção da legitimidade,

¹³⁴ WATSON, Adam. The Evolution of International Society. London: Routledge, 2009. p. 4.

mas também nos seus aspectos filosóficos, que deve destacar os enfoques de fundamentações normativos para lançar bases sobre a importância desta para a sociedade internacional. Por isso, é relevante salientar a legitimidade como algo historicamente constituído para o propósito de mostrar os seus fundamentos e a sua importância como objetivo a ser perseguido.

Adam Watson seguiu os passos da escola inglesa, pois foi influenciado por Martin Wight e Hedley Bull, e com base em um estudo histórico, típico dessa vertente de pensamento, tentou identificar certas características ao longo do tempo nas relações internacionais. Em sua obra principal, *“The Evolution of International Society”*, Watson estabelece um esquema para analisar as relações internacionais, o que chamou de pêndulo. Segundo ele, num extremo do pêndulo, tem-se a completa independência dos Estados, no centro, a hegemonia, e no outro extremo, o império. Na história, o pêndulo tende a mover-se, de um lado para o outro, indo e voltando, de acordo com os fatos, e demonstra inclinação a acomodar-se onde se acha “mais confortável”. O conceito de Estados independentes refere-se a Estados com autonomia interna e externa, limitados apenas pelas restrições do sistema. Por hegemonia, ele entende algum poder ou autoridade em uma sociedade internacional que faça aplicar as regras e normas para todos em nível internacional e que deixa o sistema doméstico independente em cada Estado. A hegemonia pode ser aplicada por um Estado ou conjunto do Estado. Estados hegemônicos não são ditatoriais, como assinala Watson, mas estão em constante diálogo com outros Estados. Império significa a administração direta de comunidades por um centro imperial, contudo também é restringido pelas imposições do sistema. A metáfora do pêndulo é, como ressaltou Watson, apenas uma metáfora. Ela é útil, porém não esgota o assunto,

nem as maneiras como as várias combinações são possíveis, ao longo da história.¹³⁵

Nesse sentido, a definição de legitimidade e como ela apresenta-se ao longo da história são basilares: “Legitimacy is the acceptance of authority, the right of a rule or a ruler to obeyed, as distinguished from the power to coerce”.¹³⁶ A legitimidade de uma sociedade internacional dá-se, fundamentalmente, pela maior interdependência dos Estados. Os mais variados interesses, regras e princípios podem ser atendidos por uma cooperação legítima, levando-se em conta que todos concordam em assumir os seus compromissos. Tal legitimidade pode instalar-se em várias partes do pêndulo, até mesmo o modo imperial, mas principalmente, no modo hegemônico. Mesmo impérios acabam sendo legitimados por comportamentos considerados desejáveis pelos povos subordinados. Mas em que extensão, pergunta Watson, a autoridade legitimada é necessária para o exercício das relações entre os povos?

Na antiguidade, existia uma propensão para a hegemonia, em que uma ou algumas comunidades exerciam a autoridade, mediante uma cultura comum ou dominante, às vezes legitimadas pela religião. Como na Grécia, onde a hegemonia efetivou-se devido a alianças desiguais, era tolerada e até mesmo consentida. Além disso, como explica Watson, existia uma propensão para a autonomia como uma importante condição, na medida em que as comunidades não toleravam e cansavam-se de ter as ingerências imperiais em assuntos culturais e internos, como os costumes. Assim, a autonomia trazia benefícios para os governadores e os governados, pois a aceitação pela força gerava custos pesados para os impérios, tanto em dinheiro como em sangue: “In the imperial half of the spectrum there is a propensity to autonomy, which corresponds to some extent

¹³⁵ Idem, *Ibidem*, pp. 13-18.

¹³⁶ Idem, *Ibidem*, p. 17.

to the more marked propensity to hegemony in the independences half of the spectrum”¹³⁷.

Mesmo que as lealdades dos homens para as comunidades e impérios mudem sobre o passar do tempo, os membros de uma dada comunidade “want it to develop free from alien constraints”¹³⁸, e isso deve-se, principalmente, ao forte apelo local dos costumes, culturas, normas e autoridades. Nesse sentido, pode-se afirmar que as vantagens dos impérios eram práticas, mas eram limitadas pelo senso moral e emocional de uma identidade cultural de uma comunidade que desejava manter a sua autonomia. No lado oposto do pêndulo, quando as comunidades eram mais independentes uma das outras, a propensidade para a guerra era maior, devido à falta de poderes hegemônicos para garantir as regras e as normatizações.

Para Watson, a legitimidade nos antigos sistemas deveria ser entendida em consideração para a prática ou ações reais que estavam em curso. Povos

are influenced by what they believe is or ought to be the position *de jure* (*das Sollen*, as Kant might say) as well as by what they perceive is happening *de facto* (*das Sein*); and they are inclined to favour what they believe ought to be, even when it is not in their material interest. Law and theory and the sense of what is proper and fitting are culturally conditioned and associated with tradition and precedent. They are therefore comparatively solid and resistant to change; and so is the legitimacy which they confer.¹³⁹

Enquanto a legitimidade é mais resistente às mudanças devido às questões de valores enraizados em uma

¹³⁷ Idem, Ibidem, pp. 124-125.

¹³⁸ Idem, Ibidem, p. 125.

¹³⁹ Idem, Ibidem, p. 130.

cultura e tradição, a prática era mais mutável, alterava-se de acordo com as mudanças em circunstâncias de oportunidades empíricas. Existe, entre esses dois níveis, uma interconexão de influência. Em certo período de tempo mais longo, uma prática pode ser legitimada por tornar-se familiar. Do mesmo modo, a legitimidade daquilo que as pessoas consideravam como o mais aceitável, determinava a prática. E mais do que isso, a legitimidade poderia servir para o propósito de tornar algo aceitável, para facilitar a administração por alguma autoridade. Por isso, a legitimidade poderia ora servir para os interesses dos governos em conseguir o consentimento dos governados, ora como um consentimento da parte dos governados por reconhecerem, de fato, a autoridade como sendo de direito. Mas o que é sem discussão era a importância da legitimidade, “it influenced the way a society was managed, it was usually a force for stability and continuity”.¹⁴⁰ O papel fundamental da legitimidade no mundo antigo tornava a realidade mais aceitável e funcional, “the oil that lubricated the operative machinery of a system”.¹⁴¹

Em consonância com Watson, no mundo antigo, o ponto de estabilidade em uma sociedade de Estados era a maior combinação entre vantagens e legitimidade, que obrigava o pêndulo a ficar longe dos extremos, império ou anarquia, e estacionava mais “confortavelmente” próximo ao ponto da hegemonia. E essa legitimidade era mais fácil de ser consentida, em uma sociedade de Estados que compartilhava uma cultura comum, como na Grécia, com as suas cidades Estados, ou na Índia e na China, visto que incorporavam valores partilhados e aspirações, que ultrapassavam o mero acordo de expediência ou mútua conveniência, em uma relação estratégica. Porém, segundo Watson, uma sociedade internacional pode ser formada na

¹⁴⁰ Idem, *Ibidem*, p. 130.

¹⁴¹ Idem, *Ibidem*, p. 131.

ausência de uma cultura comum. É importante destacar que, na abordagem de Watson sobre as relações internacionais, como representante da escola inglesa, reforçam-se as características presentes em Hedley Bull e Martin Wight. Pode-se notar uma ampla variedade de estruturas, desde a anarquia, o domínio, a completa independência, a hegemonia e o império, bem como a agência ou o processo, que poderiam ser formados nessas estruturas, como um sistema de Estados, uma sociedade de Estados, com a cultura homogênea ou heterogênea, com a propensão para a autonomia interna das comunidades, e a questão da legitimidade. A legitimidade é um ingrediente significativo para a sociedade de Estados, já que essa não poderá constituir-se se os seus membros não a consideram correspondente a seus anseios. É a zona de conforto de qualquer estrutura política, seja anárquica, hegemônica ou imperial, onde as características de uma sociedade de Estados estabelecerão o seu ponto de equilíbrio.

A legitimidade foi um ingrediente importante na antiguidade também na sociedade de Estados europeus e continua sendo no período atual com as instituições internacionais como as Nações Unidas e outras. Todavia, a legitimidade pode ser sempre desafiada na prática, mesmo sendo o ingrediente essencial para dar estabilidade para um sistema. Como explica Watson, uma grande diferença entre a legitimidade e as práticas podem originar tensões em desordem. Martin Wight também considerou que a política de poder não se basta a si mesmo: “Seria insensato supor que os estadistas não se deixam levar por considerações de direito e justiça, e que as relações internacionais são governadas exclusivamente pela força”.¹⁴² Wight expôs a política de poder como algo dado, mas ela não pode abdicar de valores outros que somente o autointeresse, na medida em que “a moral é fruto da segurança, mas uma segurança

¹⁴² WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Brasília: UNB, 1985. p. 20.

duradoura entre várias potências depende da observância de certo padrão comum de moralidade”.¹⁴³ Conforme Wight, mesmo que as potências, muitas vezes, somente consideram os seus interesses como fundamentais, a diferença entre a selva e a civilização repousa na conjunção de padrões comuns de moralidade. A ideia de um interesse comum deriva de uma obrigação comum e, nas relações internacionais, a teoria do direito natural foi a que primeiro tentou conceituar padrões comuns de justiça, direito e lei.¹⁴⁴ A ideia de uma legitimidade internacional deve ser considerada capital não só porque pode dar estabilidade para as relações internacionais, mas também porque não foi desconsiderada pelos Estados através da história, mesmo com as dificuldades inerentes a uma política que vá além dos autointeresses dos Estados.

A legitimidade é um conceito que deve ainda ser muito trabalhado em relação aos estudos da política internacional. Tratar de legitimidade nas relações internacionais remeteria a conceber um padrão de avaliação para as ações dos Estados em nível internacional, uma vez que ela permite uma relação mais estreita com a prática e as decisões políticas. Em seu significado genérico, "legitimidade tem, aproximadamente, o sentido de justiça ou de racionalidade (fala-se na legitimidade de uma decisão, de uma atitude, etc)".¹⁴⁵ O conceito em seu significado específico está ligado às questões políticas e do Estado, que designa um consenso em torno das políticas de determinado Estado, sem que este precise recorrer à coerção. A legitimidade é um conceito integrador de um Estado, ao propiciar que os processos decisórios possam ocorrer de forma estável, e os indivíduos entendam que esses processos

¹⁴³ Idem, *Ibidem*, p. 238.

¹⁴⁴ Idem, *Ibidem*, p. 235.

¹⁴⁵ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB 12ª ed., 2004. p. 675. Verbetes: Legitimidade.

estão acontecendo de forma adequada a seus valores e razões.

É significativo destacar que, assim como acontece com outros conceitos das questões sociais e políticas, como democracia, justiça, direito, o conceito de legitimidade engloba situações que assumem o caráter de maior ou menor grau e legitimidade, dependendo do contexto histórico. Assim, como existem democracias mais ou menos consolidadas, e um direito mais ou menos eficaz, etc., a legitimidade envolve padrões históricos e situações concretas, por isso, é um termo dinâmico. Pode-se tratar de legitimidade como uma situação, ou como um valor. A situação é a aceitação de algo como considerado legítimo por alguns em uma determinada situação histórica, ao dar sustentação às ações. O valor remete mais propriamente ao conceito de legitimidade, pois reforça as suas características principais que é o consenso manifestado em uma comunidade de homens livres, que são considerados em seus direitos e deveres. Sendo dinâmica:

Em cada manifestação histórica da Legitimidade vislumbra-se a promessa, até agora sempre incompleta na sua manifestação, de uma sociedade justa, onde o consenso, que dela é a essência, possa se manifestar livremente sem a interferência do poder ou da manipulação e sem mistificações ideológicas.¹⁴⁶

O maior ou menor grau de legitimidade dependerá das condições criadas para tal, se os sujeitos que dizem respeito às decisões participam ou não e qual o tipo de participação qualificada que conduz o processo de legitimação das ações. Portanto, cada prática em seu momento histórico determinará o grau e o tipo de

¹⁴⁶ Idem, *Ibidem*, p. 678.

legitimidade almejada e quais os valores estão sendo buscados e preferidos. A ideia de uma legitimidade em nível internacional só poderá ser contemplada se for considerada uma racionalidade que amplie o seu escopo e abranja outras formas de pensar as razões e os interesses nas relações internacionais, e não exclusivamente o egoísmo racional.

Nesse sentido, uma sociedade internacional que se fundamente numa vinculação entre racionalidade ampliada e legitimidade poderá conduzir os processos decisórios nas relações internacionais com um parâmetro de maior estabilização, em detrimento das tensões geradas por processos unilaterais, estabelecidos em uma razão sustentada pelo autointeresse. Ao considerar-se a legitimidade, que garanta que todos aqueles que são diretamente atingidos pelos processos de decisões sejam representados em organismos multilaterais de decisões, o processo terá um maior respaldo da comunidade internacional, para afiançar uma melhor tomada de posição nos pontos de interesses.

O problema de conceber a legitimidade tanto dentro dos Estados como nas relações internacionais remete à própria conceituação do que vem a ser a legitimidade. Como pensa Max Weber, a legitimidade deve-se a aceitação por parte de uma população de um regime político e jurídico sem a necessidade da coerção, as razões que levam a essa aceitação acabam por serem as mais diversas. Poderiam ser fatores ideológicos, uma imposição ou até o livre consentimento. Claro que uma imposição mediante o uso de algum tipo de poder para garantir a legitimidade de um regime parece problemática, devido à circularidade do argumento, pois se poderia apor que uma legitimidade imposta é ilegítima. E aí que se define o que se entende por legítimo, como ensina Gelson Fonseca, “o legítimo e o ilegítimo são formas de adjetivar no debate político e

expressões que servem ao debate ideológico”.¹⁴⁷ O legítimo ou ilegítimo, para além de uma compreensão sociológica, que estabelece as maneiras que podem ser garantidas a legitimidade, coerção ou convicções dos indivíduos, remete para um problema valorativo, daquilo que está sendo sustentado como sendo legítimo, em um dado momento histórico.

O legítimo e o ilegítimo dependerão de situações tanto concretas em um dado momento histórico, em seu desenvolvimento, quanto em concepções valorativas. Por exemplo, a questão do aborto de anencefálicos só foi possível de ser considerada legítima por vários Estados com o avanço tecnológico da medicina, que viabilizou novos exames em mulheres e a constatação de que tais fetos não possuem expectativa de vida. Contudo, tal questão sociológica não deixou de trazer problemas ideológicos e valorativos, na medida em que parte da sociedade considera isso um desrespeito pela vida. Tal exemplo polêmico reforça que o legítimo e o ilegítimo trazem às vezes problemas consensuais, muito embora, outras questões geram acordos maiores.

A diferença entre o nacional e o internacional, entretanto, não serve para desconsiderar o tema da legitimidade. Ainda que não exista um terceiro acima das partes para impor sanções, não se pode pensar a legitimidade apenas no âmbito legalista. É um conceito que escapa a qualquer legalização, pois qualquer sistema normativo poderá ser considerado ilegítimo por aqueles que estão contestando. Mas mesmo quando é considerado o problema legal, o direito internacional e as normas internacionais acabam sendo cumpridas com muita regularidade, demonstrando que existe uma intenção de os Estados atuarem dentro da legitimidade. Nesse caso, os Estados que

¹⁴⁷ FONSECA, Gelson Jr. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 139.

atuam dentro de certa lógica de legalidade inclinam-se a aceitar a legitimidade das regras e do direito internacional, o que desafia o padrão realista de uma soberania completa, ou um poder autointeressado acima de qualquer lei internacional.

As regras e o sistema jurídico internacional, mesmo sendo um tipo peculiar de direito, reforçam a concepção que, em nível internacional, também se pode trabalhar com o conceito de legitimidade. Martin Wight pondera:

Nos assuntos internacionais há tanto cooperação quanto conflito; existe um sistema diplomático e o direito internacional e instituições internacionais que complicam ou modificam o andamento da política do poder; e existem até regras para limitar as guerras, que não deixam de ter influência. Dificilmente pode ser negada a existência de um sistema de estados, e admitir que tal sistema existe acarreta admitir em parte a existência de uma sociedade, pois uma sociedade corresponde a um certo número de indivíduos ligados por um sistema de relacionamentos em certos objetivos em comum. É interessante notar a avidez com a qual estados recentemente independentes buscam ser admitidos para o sistema internacional (...).¹⁴⁸

O legítimo, nesse caso, é participar de uma sociedade internacional, de acordo com as suas regras e, à vista disso, dar um passo além da política do poder pelo poder. As condições para participar no cenário internacional é ter o controle de um determinado território e ser aceito pelos outros membros dessa sociedade internacional. Mas os valores que legitimam esses processos irão depender de cada momento histórico. Para conquistar a legitimidade em nível

¹⁴⁸ WIGHT, Martin. A política do poder. Brasília: UNB, 1985. p. 85.

internacional uma comunidade política precisará de certas características exigidas pelo sistema internacional.

Entende-se a importância da legitimidade, quando se percebe que o poder precisa de uma justificativa além de si mesmo, algum tipo de fundamento que não pode ser encontrado no poder mesmo, como argumenta Wight.¹⁴⁹ As justificativas que tentam legitimar as ações dos Estados podem variar. Questões sobre a segurança internacional poderão ser invocadas como uma justificativa legitimadora para uma ação de intervenção. Contudo, a questão de justificar as ações permanece, como observa Fonseca:

Ainda assim, insista-se, o poder age unilateralmente mas não arbitrariamente. Existe uma baliza de valores que dirá o que é possível fazer unilateralmente e é essa baliza que estabelece os limites – tênues, é verdade – entre um puro poder e o poder ‘legitimado’.¹⁵⁰

Apesar de Fonseca estabelecer essa linha tênue entre uma legitimidade das ações dos Estados, é oportuno considerar que os Estados não podem legitimarem-se a si mesmos. O argumento de Fonseca refere-se a uma questão de fato, e não de direito, para usar a diferenciação de Adam Watson, anteriormente analisada. A legitimidade vem de uma justificação para as ações para alguém, e que podem ser consideradas legítimas ou não, mesmo que o Estado tente impô-la como “legítima”, ela poderá sempre ser tida como ilegítima por outra avaliação. Para apreender a legitimidade nas relações internacionais, tem-se que ponderar não apenas aquilo que é considerado legítimo da parte dos Estados

¹⁴⁹ WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. Londres: Leicester University Press, p. 99, Apud. FONSECA, Op. cit. p. 148.

¹⁵⁰ FONSECA, Gelson Jr. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 149.

unilateralmente, mas aquilo que a comunidade internacional considera legítimo. A noção da legitimidade não parece ser uma questão de fato, em sua essência, mas de direito e, como tal, qualquer fato poderá ser contestado como ilegítimo ou legítimo, dependendo dos valores e dos consensos instituídos. Assim, a legitimidade não pode ser instituída como um ato daqueles que dizem que as suas ações são legítimas, mas, em parte, deve-se à aceitação como legítima por outros que aceitam ou não as justificativas apresentadas. Uma legitimidade unilateral nunca será uma legitimidade multilateral, e parece que é essa diferença, que deveria ser mais bem compreendida.

No entanto, como bem explica Fonseca, a legitimidade de uma superpotência que tenta legitimar-se a si mesma diz respeito a certo tipo de legitimidade, que se conquista principalmente pelos recursos e bens que ela possui, mas que pode ser contestada de acordo com os valores presentes na comunidade internacional. De modo que é possível conjecturar graus de legitimidade na relação direta, na maneira como essa legitimidade foi conquistada. Ao partir das “razões de Estado” do modelo realista e chegar ao extremo oposto, em processos de legitimação mais imparciais e transparentes, pode-se vislumbrar uma diferenciação no modo como ocorre a legitimação dos atos dos Estados. Ao sair da lógica unilateral autointeressada, e partir para processos decisórios de negociação e cooperação e busca de soluções em conjunto, outro tipo de legitimidade se estabelece.

É possível conceber em mais ou menos legitimidade ao longo de um contínuo, na medida em que se vai de uma racionalidade apenas instrumental para uma racionalidade mais imparcial baseada em razões outras que o egoísmo racional. Pode-se aceitar que a legitimidade move-se de um lado para o outro, quanto maior for a inclusão das razões apresentadas pelos outros no debate. Ter-se-ia uma reta onde, num lado, poder-se-ia ter mais decisões unilaterais

centradas no autointeresse e, no extremo oposto, uma racionalidade que se considera uma decisão multilateral, num debate baseado em razões. Fonseca expõe que o grau máximo de legitimidade seria a coerência absoluta com as normas e as tendências de valores.¹⁵¹

Entre esses dois extremos poder-se-ia supor graus diversos de legitimidade. Isso reforça a ideia de que, nas relações internacionais, uma racionalidade pluralista consegue ter uma melhor abrangência sobre uma racionalidade monista. A legitimidade que se adquire em processos de decisões multilaterais em instituições internacionais dispõe-se a ter um maior peso do que em processos decisórios unilaterais, se for considerado que um padrão ótimo seria a maior inclusão possível das razões apresentadas pelos integrantes da comunidade internacional. Com isso, quanto mais o sistema internacional segue o seu curso para uma sociedade internacional, até chegar a uma sociedade mundial, de um lado a outro, maior legitimidade seria atingida. Uma legitimidade mais abrangente parece ser, de fato, o extremo oposto, da razão autointeressada, visto que precisa de algo a mais do que essa busca estratégica. Os atos dos Estados precisam conquistar essa legitimidade mediante o consentimento dos outros, nas instâncias multilaterais no plano internacional.

A questão da legitimidade não elimina o autointeresse nas relações internacionais, não obstante, é um fator fundamental na política internacional e não pode ser desconsiderada por aqueles que participam desse cenário. A relação dos Estados em organismos internacionais limita os interesses dos Estados e favorece a solução pelo compromisso, como argumenta Fonseca sobre a construção das normas:

¹⁵¹ Idem, *Ibidem*, p. 151.

Poder-se-ia dizer, talvez com algum exagero mas certamente sem falsificar a realidade, que paulatinamente, o interesse se torna em crença na medida que as avaliações 'egoístas' antes de agir passam a ser temperadas, no plano da subjetividade de quem decide, por constrangimentos de valor, por alguma intuição de que a violação de uma norma acarretará consequências, de que há limites para o arbítrio. Insistimos no ponto: a legitimidade nasce quando o interesse se generaliza, se converte em norma que serve à estabilidade da sociedade das nações como tal.¹⁵²

A questão da legitimidade instaura-se nas relações internacionais, no sentido da busca por caminhos outros que apenas o poder em si. O processo de legitimação abre o espaço para uma racionalidade que considera a possibilidade do compromisso, como argumentou Amartya Sen. A participação nas instituições internacionais poderá levar para aquilo que Sen entendeu como a pluralidade de razões imparciais. Para Sen, a linguagem pública referente a questões de justiça e outras precisa de uma compreensão mútua. Isso é conquistado quando os argumentos são feitos mediante uma base objetiva e não apenas com uma subjetividade pessoal, e de uma aceitabilidade objetiva, que permite que todos possam participar do debate. Com isso, Sen faz uma diferenciação entre uma imparcialidade “aberta” e “fechada”. A “imparcialidade fechada” envolve apenas os integrantes de uma comunidade ou nação, enquanto a “imparcialidade aberta” abarca o processo de fazer juízos imparciais fora do grupo em que se está situado, para evitar o viés paroquial.¹⁵³ Com isso, o conceito de razões imparciais é definido por Sen:

¹⁵² Idem, *Ibidem*, pp. 153-54.

¹⁵³ SEN, Amartya. *A Ideia da Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. pp. 149-153.

No contexto social, quando se trata da equidade em relação às outras pessoas, haveria alguma necessidade de ir além das exigências da racionalidade quanto ao autoexame permissivo, e considerar as exigências do 'comportamento razoável' em relação aos outros. Nesse contexto mais exigente, é preciso prestar muita atenção nas perspectivas e nos interesses dos outros, pois eles teriam um papel importante no escrutínio ao qual nossas decisões e escolhas podem ser sensatamente submetidas. Nesse sentido, nossa compreensão do certo e do errado na sociedade tem de ir além do que Adam Smith chamou de ditamos do 'amor-próprio'.¹⁵⁴

Sen, amparado em estudos de Thomas Scanlon, mostra que mesmo em discussões públicas, onde as partes envolvidas possuem interesses próprios, os argumentos podem conquistar a imparcialidade, na medida em que eles contribuem, se forem razoáveis, com diferentes perspectivas morais. As posições assumidas precisam encontrar as razões para justificarem-se, de modo que as partes não poderiam razoavelmente rejeitá-las.

No entanto, através da defesa da pluralidade das razões imparciais por Sen, ele não ignorou a perspectiva da cooperação mediante o benefício mútuo, que considera a vantagem dos participantes envolvidos na cooperação e limita, por assim dizer, o ganho de todos. Sen considera que o autointeresse, todavia, não pode ser exclusivo: "Exclusive pursuit of self-interest is not banished, in any way, from the domain of rationality, but neither is it mandatory".¹⁵⁵ A perspectiva defendida pelos contratualistas é compreendida

¹⁵⁴ Idem, *Ibidem*, p. 231.

¹⁵⁵ SEN, Amartya. *Rationality and Freedom*. Cambridge: Harvard University Press, 2004. p. 47.

por Sen como prudencial, no entanto, pode originar a razão imparcial, como no caso de um “véu de ignorância” rawlsiano, pois “desloca o exercício da busca de alguém pela vantagem real para si mesmo para a promoção da vantagem para a comunidade como um todo”.¹⁵⁶ Os indivíduos, no contratualismo, também podem ter as suas razões imparciais ao discutirem o contrato, e não apenas uma cooperação para o benefício mútuo. Entretanto, a cooperação pela vantagem mútua não é o único caminho possível para a racionalidade. O importante dessa discussão é que um debate motivado por razões poderá chegar a resultados menos sectários.

Como defende Amartya Sen, o uso público da razão é uma necessidade fundamental para a promoção de valores públicos, como a justiça, que faz uma abertura para as várias posições e perspectivas diferentes. Uma argumentação pública, todavia, não precisa ter a resolução de todos os argumentos contrários, nem chegar a um consenso sobre todas as questões envolvidas. A racionalidade em um debate pela justiça ou por questões sociais “não exige a resolução completa dos conflitos”.¹⁵⁷ Muitas das discordâncias podem ser eliminadas pela argumentação racional, com os questionamentos de preconceitos, prejulgamentos, dos interesses próprios, etc. A discordância insolúvel é o último recurso em uma argumentação racional pública. A pluralidade das razões admite soluções definidas, e mesmo que bons argumentos contrários são postos, é possível chegar a resoluções sobre pontos congruentes. Sen explica um ranking parcial, que pode ter uma solução definitiva do debate aberto:

Os critérios concorrentes resultarão em diferentes rankings das alternativas com alguns elementos

¹⁵⁶ SEN, Amartya. *A Ideia da Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 239.

¹⁵⁷ Idem, *Ibidem*, p. 427.

compartilhados e outros elementos divergentes. A interseção – ou os elementos compartilhados nos rankings – das diversas ordenações geradas pelas diferentes prioridades resultará numa ordenação parcial, que hierarquiza com grande clareza e coerência interna algumas alternativas em detrimento de outras, deixando totalmente de hierarquizar outros pares de alternativas. Assim, esse compartilhamento do ranking parcial em comum pode ser visto como resultado definitivo daquela teoria ampla.¹⁵⁸

Por isso, é importante ressaltar que não é a busca pela justiça perfeita que Sen advoga. É, sobretudo, a melhor solução de um argumento racional público que chega a uma solução mediante as exigências da imparcialidade, o que também não requer uma concordância completa sobre os valores dos indivíduos.

A proposta de ampliar a racionalidade quando se consideram as relações internacionais significa compreender a questão da legitimidade. De certa forma, a legitimidade engloba as perspectivas dos diferentes atores envolvidos na cena política internacional. Insistir na proposta de uma legitimidade internacional seria ir para além do poder em si, como sublinha Norberto Bobbio:

Perseguir o poder pelo próprio poder seria transformar um meio – que, como tal, deve ser julgado em sua relação com um fim – em um fim em si mesmo. Mesmo para quem considera a ação política como uma ação instrumental, ela não é um instrumento para qualquer fim que o homem político deseje. Ora, uma vez mostrada a distinção entre um fim bom e um mau, uma distinção da qual não escapou nenhuma teoria da relação entre a moral

¹⁵⁸ Idem, *Ibidem*, p. 433.

e a política, é inevitável distinguir a ação política boa da má, o que significa submetê-las a um juízo moral.¹⁵⁹

6. A questão da legitimidade em relação ao poder político: Uma contraposta ao paroquialismo nas teorias das relações internacionais

Um poder legítimo internacional deveria considerar a fuga do paroquialismo como a mais alta prioridade. No momento, algumas propostas sobre como melhor abordar o poder nas relações internacionais ainda mantêm o traço de uma unilateralidade com estratégias de um comportamento meramente instrumental, o que não contribui para o desenvolvimento de uma estabilidade e de comprometimentos por melhorias nas instituições internacionais existentes. O objetivo de alcançar uma maior legitimidade em assuntos internacionais refere-se a um problema justificação conforme Bobbio: “Quando se exige que o poder seja legítimo, espera-se que aquele que o detém tenha o direito de possuí-lo”.¹⁶⁰ Um poder legítimo para as relações internacionais deveria relacionar uma racionalidade pluralista com a multilateralidade das decisões, que contemplasse o máximo de participantes possível.

A proposta de Joseph Nye para um poder nas relações internacionais é um “poder inteligente”, em sua tentativa de casar o realismo e o liberalismo para criar um novo conceito o “realismo liberal”, que é “a combinação do poder duro da coerção e do castigo com o poder brando da persuasão e da atração” para se “referir a estratégias bem

¹⁵⁹ BOBBIO, Norberto. O Filósofo e a Política. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 176.

¹⁶⁰ BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 237.

sucedidas”¹⁶¹ Mas o que, de fato, é esse “poder inteligente”? O “poder inteligente” de Nye, mesmo com as suas ressalvas não-hegemônicas ou a maximização do poder, é um poder que se serve de táticas e estratégias para atingir resultados. Mas quais resultados? O problema da proposta de Nye é a unilateralidade que o termo inteligente pode trazer, na medida em que ser inteligente não é o mesmo do que socialmente aceitável ou algo do gênero.

Uma forma menos unilateral para as relações internacionais pode ser a participação em instituições internacionais legitimadas, que possam responder por um debate, em uma argumentação pelas melhores razões. Um poder que não fosse, nem brando (*soft power*), nem duro (*hard power*), mas legítimo só poderia ser um poder que eliminasse o paroquialismo internacional. Seria insistir, como Adam Smith e Sen, “sobre a necessidade, *inter alia*, de vermos nossas opiniões de ‘certa distância’ é motivada pelo objetivo de analisar não apenas a influência do interesse pelo benefício próprio, mas também o impacto da tradição e do costume arraigados”.¹⁶² O poder legítimo seria aquele que considera a racionalidade e as suas razões para além de um paroquialismo.

A possibilidade de um poder legítimo internacional que contemple a legitimidade das ações e das regras e normas internacionais inscreve-se no âmbito de uma visão multilateral, em instituições internacionais. Com tal abordagem, poder-se-ia compreender que as razões para as ações nas relações internacionais deveriam ser obtidas em processos de decisões que envolvam instituições internacionais, e que possam ter o máximo de representatividade. Um poder político legítimo deveria

¹⁶¹ NYE, Joseph S. Jr. *O Futuro do Poder*. São Paulo: Benvirá, 2012. p. 14.

¹⁶² SEN, Amartya. *A Ideia da Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 75.

supor que as condições para a legitimidade são sempre tentativas de chegar mais próximo de uma ampla participação internacional e que, portanto, as decisões sobre os assuntos que dizem respeito à comunidade internacional deveriam ser tratadas de forma a satisfazer o maior número dos participantes, ao respeitar-se processos de decisões que consigam desenvolver-se para possíveis consensos. As instituições internacionais podem promover um desenvolvimento de uma legitimidade internacional. As Organizações das Nações Unidas, ou as instituições da Comunidade Europeia, por exemplo, mesmo com os seus defeitos e imperfeições, que deveriam ser aperfeiçoados, já possuem um bom respaldo internacional.

Não obstante, como foi proposto, a sociedade internacional caracteriza-se pela heterogeneidade, com momentos de *anomia* e de *nomia*, e toda proposta de legitimação será sempre uma tentativa de chegar aos melhores compromissos possíveis dentro de uma dada condição histórica. A tentativa de alcançar processos de legitimação por vias unilaterais não consegue atingir o consenso nem a estabilidade, porque são tentativas de imposição de medidas, e não compromissos. Contudo, pensar em processos de decisões multilaterais, mediante instituições internacionais legitimadas, não significa um poder brando nem desmilitarizado. Um poder legítimo internacional deveria ter as soluções para os problemas de seu tempo, de acordo com as exigências da prática política. O que legitimaria um poder nas relações internacionais seria o processo decisório, o mais inclusivo e democrático possível.

A sociedade internacional, através dos anos, ampliou os processos decisórios internacionais e um número expressivo de instituições e organizações internacionais surgiram, o que tem contribuído para a interdependência entre os Estados e o intercâmbio entre indivíduos. A opção por instituições pode ser um sintoma de que a legitimidade

não só é possível, como é requerida, pelos Estados em suas relações. Como foi observado, um nível maior de legitimidade inclina-se a promover uma maior estabilidade para o sistema.

Um poder político legitimado apresenta propensão a ser um contraponto para a política do poder unilateral. É nesse espectro que um sistema internacional pode constituir-se como sociedade, como foi desenvolvido pelos integrantes da escola inglesa. A sociedade internacional precisa de decisões multilaterais para ser definida dessa maneira. Tais decisões podem ser tomadas como autointeressadas, mas também podem ser soluções de compromissos, que respondam para os valores e anseios da comunidade internacional.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou mostrar que o processo de cooperação internacional precisa considerar os desequilíbrios sistêmicos que impedem que uma ordem internacional mais legítima seja construída e que, ao mesmo tempo, possibilite as vias para a paz e para a estabilidade. Por isso, foi proposto que o modelo de cooperação da teoria neoliberal, que retira a sua sustentação da teoria dos jogos, da microeconomia neoclássica e do neorealismo político, não consegue promover o processo de estabilidade política e econômica, na medida em que o modelo está direcionado para a manutenção das assimetrias e das desigualdades da ordem internacional. Com isso, defendeu-se a ideia de que um equilíbrio complexo precisa ser atingido para garantir as condições para a promoção de um desenvolvimento sustentável, que é necessário para a autonomia dos Estados, para a manutenção de regimes democráticos e o melhor cumprimento dos direitos humanos.

O modelo de cooperação proposto pela corrente neoliberal assume os pressupostos neorealistas e da microeconomia neoclássica, defende um modelo individualista da maximização dos ganhos autointeressados e um equilíbrio que procura, essencialmente, a eficiência. Com isso, foi defendida, no presente trabalho, a hipótese de que a cooperação, que parece resultar dessa vertente, não considera, como constitutivo, a estabilidade política e econômica em nível internacional, pois não está, entre seus objetivos básicos, a resolução das assimetrias e desigualdades entre os países. Essa cooperação acaba por operar em um equilíbrio muito pouco estável.

Em consonância, principalmente, com as ideias da escola construtivista, e também da sociedade internacional, defendeu-se que um modelo de cooperação, que almeje um equilíbrio mais estável, precisa considerar que as

desigualdades significativas no desenvolvimento qualitativo devem ser resolvidas para a construção de uma ordem mais legítima, para que possa proporcionar uma participação mais efetiva, para o enfrentamento dos desafios internacionais. O trabalho partiu das constatações das escolas construtivistas porque elas permitem fugir da impossibilidade cética com a construção de identidades em comum nas relações internacionais e para formas de cooperações mais legítimas, como elucida Alexander Wendt:

The difference between the two hypotheses can now be seen to concern the givenness of the 'Self' in 'self-interest'. The rationalist model is saying that the boundaries of the Self are not at stake in and therefore do not change in interaction, so that in learning to cooperate states do not come to identify with each other. The constructivist model is saying that boundaries of the Self are at stake in and therefore may change in interaction, so that in cooperating states can form a collective identity.¹

Desse modo, o construtivismo nas relações internacionais afirma uma substituição do *homo oeconomicus* da maximização do autointeresse pelo *homo sociologicus*, da qual surge uma das principais críticas ao neoliberalismo institucionalista “a qual revela a inocuidade do mero reconhecimento prévio de que os interesses e preferências são socialmente formados, para continuar logo em seguida, a jogar com os Estados como bolas de bilhar”.² Para o construtivismo, não é apenas “a formação ou realinhamento de interesses ou a natureza dos atores que é relevante, mas o

¹ WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 317.

² GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011. p. 204.

fato de que processos sociais de construção identitária estão no cerne da compreensão ontológica das relações internacionais”.³ Parte-se de uma ideia da “lógica do mais apropriado” em oposição à lógica consequencialista, atores que “são vistos como tendentes a seguir regras, mais do que a medir interesses e consequências a cada ação”.⁴ As instituições internacionais proporcionam redes normativas que seguem as mudanças culturais e sociais e proporcionam os espaços para as identidades normativas. Nesse aspecto, como Wendt argumenta, são diferenças ontológicas e não meramente epistemológicas que marcam a diferença entre o construtivismo e as teorias racionalistas ortodoxas. Assim sendo, são diferenças de pressupostos, não apenas de estabelecer as provas de que uma cooperação internacional é possível e que as instituições são importantes. Com isso, é importante considerar a concepção de Giddens que foi um dos que influenciaram o construtivismo. O conceito da dualidade da estrutura, como meio e resultado das condutas, onde ação e estrutura reforçam-se mutuamente.

No mesmo sentido, argumento com os representantes da escola da sociedade internacional, que defenderam um pluralismo cognitivista para descrever o sistema político internacional ao longo do tempo. O pluralismo cognitivista abre o caminho para desenvolver processos internacionais mais estáveis com a possibilidade da construção de identidades em comum, diferente de uma postura determinista com valores pré-concebidos. Tal proposta não abdicou da construção legitimidade e da noção de uma sociedade internacional, compreendida por interesses em comuns. As normas suportam as expectativas dos atores coletivos e propõem-se ao estabelecimento de identidades e são promotoras da estabilidade. Foi nesse sentido que Hedley Bull diferenciou um sistema de Estados

³ Idem, *Ibidem*, p. 204.

⁴ Idem, *Ibidem*, p. 204.

que obriga por um sistema de pressão e interesses e faz com que o comportamento de cada um seja um necessário elemento no cálculo dos outros, de uma sociedade internacional que objetiva regras, valores, instituições e códigos de conduta em comum, pelos quais os Estados estão limitados em suas ações.⁵ Com isso, espera-se que, diferente de um realismo político cético, seja possível a mudança pacífica nas relações internacionais, mediante as esferas institucionais, que canalizem as possíveis diferenças para acordos mediante vínculos de identidade.

Da mesma forma, entendo com Kratochwil contra a proposta neorrealista de que a política nas relações internacionais não pode ser explicada através de um positivismo da política com o risco de que “favoured ahistorical closed models over both ‘richer’ theories and traditional analyses of state practice”⁶, na medida em que “finally, theories that claim to explain why international politics is always the same (...)are hardly appropriate to explain the observed variance”⁷, onde contextos históricos diferentes, como o período medieval e o moderno, não podem ser colocados no mesmo nível. Desse modo, muito da política internacional deve ser entendido em um processo governado por regras, que são construídas e mudadas por atores coletivos. Por conseguinte, que o modo de conduta

⁵ WATSON, Adam. *The Evolution of International Society*. New York: Routledge, 1992. p. 4.

⁶ KRATOCHWIL, Friedrich. *The Embarrassment of Changes: Neo-Realism as the Science of Realpolitik without Politics*. In: *Review of International Studies*, Vol. 19, No. 1 (Jan., 1993), pp. 63-80: Cambridge University Press. Acessado em:

<http://www.jstor.org/stable/20097320>, em 26/07/2012. p. 80.

⁷ KRATOCHWIL, Friedrich; ROADNEY, Bruce. *Neorealist "Science" and the Abuse of History*. In:

International Organization, Vol. 47, No. 3 (Summer, 1993), pp. 479-491 Publicado por: The MIT Press Acessado em:

<http://www.jstor.org/stable/2706984>, em 26/07/2012. p. 490.

dos países precisa ser justificado nesses contextos significativos, como explica Charles Beitz. Assim sendo, Kratochwil entende que longe de ser uma teoria geral das relações internacionais, “the structuralist explanation of the balance of power is only a quite special case of an explanation scheme dealing with international interactions”.⁸ Dessa forma, percebe-se que a teoria do neorrealismo, baseada na maximização de interesse, falha para prever fatos ao longo da história, em que abrir mão de interesses lucrativos poderia ser considerado como algo racional quando são operadas por normas constitutivas dentro de um sistema internacional.⁹ No mesmo sentido, na economia, vários autores já contestaram que o macro não pode ser reduzido ao micro, e as assunções da maximização da utilidade individual não dão conta das regularidades sociais.¹⁰

⁸ KRATOCHWIL, Friedrich. On the Notion of "Interest" in International Relations. In: International Organization, Vol. 36, No. 1 (Winter, 1982), pp. 1-30 Publicado por: The MIT Press Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2706500>, em 26/07/2012. p. 29.

⁹ KRATOCHWIL, Friedrich. Op. cit. Neorealist "Science" and the Abuse of History. p. 489-490.

¹⁰ Como mostra Abu Tarub Rizvi, baseado nas pesquisas de Hugo Sonnenschein, Rolf Mantel e de Gerard Debreu (Nobel Laurate): “Its chief implication ... is that the hypothesis of individual rationality, and other assumptions made at micro level, gives no guidance to an analysis of macro level phenomena: the assumption of rationality or utility maximization is not enough to talk about social regularities. This is a significant conclusion and brings the microfoundations project in [general equilibrium theory] to an end”. RIZVI, Abu Turab. The Microfoundations Project in General Equilibrium Theory: Cambridge Journal of Economics, 18, August, 1994, pp. 357-77. Apud. HODGSON, Geoffrey M. From micro to macro: the concept of emergence and the role of institutions. In: Institutions and the Role of the State. Editado por Leonardo Burlamaqui, Ana Célia Castro e Ha-Joon Chang. Massachusetts, EUA: Edward Elgar Publishing, 2000. p. 107.

Desse modo, argumentei que um modelo de cooperação que contém, em seus pressupostos, um projeto de eficiência, que se nutre de um equilíbrio desigual e das premissas neorrealistas, e que não possui, como constitutivo, a estabilidade com uma proposta para a resolução dos desequilíbrios internacionais, tenderá a não alcançar uma legitimidade necessária para o enfrentamento dos desafios internacionais. Em vista disso, defendi que uma cooperação internacional precisa reconsiderar que processos muito desiguais no desenvolvimento entre os países ocasionam problemas para a ordem internacional. Assim, considere que um equilíbrio complexo, uma tendência na diminuição da diferença da qualidade do desenvolvimento, precisa ser alcançado para que os processos de cooperação sejam atrativos e possam proporcionar as condições para uma ordem internacional mais estável e pacífica.

Nesse sentido, o equilíbrio deve ser fomentado por um solidarismo heterodoxo dentro de um processo de integração que, diferente de apenas um assistencialismo ou um subsistencialismo minimalista, deveria fornecer os meios para um desenvolvimento sustentado para a promoção da autonomia, através de parcerias entre os países e regiões. Esse solidarismo deve ser construído mediante um aumento nos níveis da qualidade do desenvolvimento, a saber, investimento em capital humano, elevação da renda e da sua distribuição, uso equilibrado dos produtos naturais e desenvolvimento técnico. Uma melhora nos níveis de educação e, conseqüentemente, de vida das populações, para além do subsistencialismo precisa ser garantido para que a qualidade do desenvolvimento mantenha-se autossustentado. Com isso, um solidarismo que apenas ofereça níveis básicos de subsistência, mas que não forneça os meios e arranjos internacionais para que ele conserve-se autossustentado em um mundo globalizado e interdependente não poderá atingir a eficácia que depende os países para a sua própria autonomia. Desse modo, defendi

que um eficiente e estável solidarismo precisa ser proporcionado dentro de um processo de integração que estabeleça meios organizacionais, técnicos e normativos para que, de fato, um solidarismo para uma cooperação sustentável aconteça.

Uma sociedade internacional que procura sustentar-se em um grau de legitimidade que consiga arquitetar as soluções para os desafios presentes na globalização, na busca de consensos, por exemplo, para uma solução climática, para o controle do terrorismo, do narcotráfico e do êxodo populacional, deverá considerar, como uma de suas principais tarefas, a resolução dos desequilíbrios regionais, que impedem que populações consigam desenvolver a sua autonomia contra uma dependência política e econômica. Nesse aspecto, a legitimidade deve ser concebida por procedimentos cooperativos identitários e normativos, com a formação de sentido em torno de valores, que são fundamentais para que se delineiem estruturas capazes de conduzir processos internacionais mais coerentes e pacíficos. Portanto, o entendimento de uma racionalidade não pode ser separado das vias de um desenho normativo no contexto de uma construção de identidades e significados compartilhados na sociedade internacional.

REFERÊNCIAS:

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Os Primeiros Anos do Século XXI*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- AXELROD, Robert. *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências Humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BETTZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.
- BIRDSALL, Nancy; LAWRENCE, Robert Z. *Acordos Profundos de Integração e de Comércio*. In: *Bens Públicos Globais. Cooperação Internacional no Século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2012. pp. 171-196.
- BIRDSALL, Nancy; SZÉKELY, Miguel. *Esforço próprio em vez de "paliativos": pobreza, equidade e política social*. In: *Depois do Consenso de Washington*. Organizadores: Pedro-Pablo Kuczynski, John Williamson. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004. pp. 42-63.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB 12ª ed., 2004. p. 675. Verbetes: Legitimidade.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Verbetes: Estado moderno. Brasília: UNB, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O Filósofo e a Política*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BRAGA, Márcio Bobik. *Integração e Desenvolvimento na América Latina. A contribuição de Raul Prebisch e da CEPAL*. São Paulo: Annablume, 2012.

BRAILLARD, Philippe. *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Celso Furtado e a Teoria Econômica*. In: FURTADO, Celso. *Economia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. *Understanding International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

BULL, Hedley. *Hugo Grotius and International Relations*. New York: Oxford University Press, 2002.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press, 3ª ed. 2002.

BULL, Hedley. *The case for a Classical Approach*. Cambridge University Press, World Political. Vol. 18, No 3 (Apr., 1996). Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2009761> em, 02/11/2011. pp. 361-377.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Xadrez internacional e social-democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, sétima edição, 1984.
- CARR, Edward H.. *Vinte anos de Crise – 1919-1939*. Brasília: Editora da UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.
- CHANG, Ha-Joon. *As institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy*. In: *Institutions and role of the State*. Editado por: Leonardo Burlamaqui, Ana Célia Castro and Ha-Joon Chang. Massachusetts, EUA: Edward Elgar Publishing, 2000. pp. 3-26.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- COHEN, Ira J. *Teoria da estruturação e práxis social*. In: *Teoria social hoje*. Vários autores. Org. Anthony Giddens e Jonathan Turner. São Paulo: UNESP, 1999. pp. 393-446.
- COLANDER, David. *The Death of Neoclassical Economics*. Cambridge Journals: Journal of the History of Economic Thought, Volume 22, June 2000. pp.127-141.
- COX, Robert W. *Social Forces, States and World Order*. In: *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986. pp. 204-254.
- DAVIDSON, Paul. *John Maynard Keynes*. São Paulo: Actual Editora, 2011.

- DAVIS, John B. *Heterodox Economics, the Fragmentation of the Mainstream, and Embedded individual Analysis*. In: *Future Directions for Heterodox Economics*. Michigan, EUA: The University of Michigan Press, 2008. pp. 53-72.
- DORE, Ronald. *National diversity and global capitalism*. In: Editado por: Leonardo Burlamaqui, Ana Célia Castro e Ha-Joon Chang. *Institutions and the Role of the State*. Massachusetts, EUA: Edward Elgar Publishing, 2000. pp. 129-148.
- DOUGHERTY, James E; PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. *Contending Theories of International Relations*. New York: J.B. Lippincott Company, 1971.
- DUPAS, Gilberto. *Hegemonia, Estado e Governabilidade*. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.
- ESPINOSA, Baruch de. *Tratado Político*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- FARELL, Mary. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press, 2005.
- FEARON, James D. *Bargaining, Enforcement, and International Cooperation*. Massachusetts, EUA: The MIT Press, International Organization, Vol. 52, No. 2 (Spring, 1998), pp. 269-305. Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2601276>, em 10/07/2012.
- FONSECA, Gelson Jr. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- FURTADO, Celso. *Economia do desenvolvimento*. Curso ministrado PUCSP. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GALBRAITH, John Kenneth. *Galbraith Essencial*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. *Política de Desenvolvimento Regional e Inovação. Lições da experiência Europeia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fountoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- GOODWIN, Neva. *From Outer Circle to center Stage: The Maturation of Heterodox Economics*. In: *Future Directions for Heterodox Economics*. Michigan, EUA: The University of Michigan Press, 2008. pp. 27-52.
- GRIFFITHS, Martin. *50 Grandes Estrategistas das relações internacionais*. São Paulo: Contexto, 2005.
- GRIFFITHS, Martin. *Realism, Idealism and International Politics*. New York: Routledge, 1992.
- HAAS, Ernst B. *Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes*. In: Edited By KRASNER, Stephen.

International Regimes. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983. pp. 23-60.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional. Ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Conhecimento e Interesse*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara S.A., 1987.

HABERMAS, Jürgen. *El Occidente escindido*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Sobre a Constituição da Europa*. São Paulo: UNESP, 2012.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HOBBS, Thomas. *Leviatã. Ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

HOBSBAWN, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HODGSON, Geoffrey M. *From micro to macro: the concept of emergence and the role of institutions*. In: *Institutions and the Role of the State*. Editado por Leonardo Burlamaqui, Ana Célia Castro e Ha-Joon Chang. Massachusetts, EUA: Edward Elgar Publishing, 2000. pp. 103-126.

HOFFMAN, Stanley. *Teoria e Relações Internacionais*. In: *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. pp. 28-34.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations?* Foreign Affairs; Summer 1993; 72, 3. pp. 22-49.

HURD, Ian. *Legitimacy and Authority in International Politics*. In: Massachusetts. EUA: MIT Press: International Organization. Vol. 53. Nº 2 (Spring 1999) pp. 379-408. Acessado em: www.jstor.org/stable/2601393 em 18/04/2012.

HURREL, Andrew. *Legitimacy and use of force: can the circle be squared?* In: British International Studies Association, Review of International Studies 31, 2005. pp. 15-32.

HURREL, Andrew. *Security and Inequality*. In: *Inequality, Globalization, and World Politics*. Editado por: Andrew Hurrel and Ngaire Woods. New York: Oxford University Press, 2002. pp. 248-272.

JACKSON, Robert H. *Pluralism in International Political Theory*. In: London: Cambridge University Press: Review of International Studies, Vol 18 nº 3 (Jul., 1992). pp. 271-281. Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/20097302> , em 02/11/2011.

JACKSON, Robert. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. New York: Oxford University Press, 2003.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

JOMO, K. S. *Estados Desenvolvimentistas Frente à Globalização: O Sudeste Asiático numa perspectiva comparativa Leste-Asiática*. In: *Países Emergentes e os Novos Caminhos da*

Modernidade. Brasília: Cátedra UNESCO, 2008. pp. 53-94.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey, USA: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon e Schuster Paperbacks, 1994.

KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983.

KRATOCHWIL, Friedrich. *On the Notion of "Interest" in International Relations*. International Organization, Vol. 36. No. 1, 1982. Massachusetts, EUA: The MIT Press. pp. 1-30. Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2706500>, em 26/07/2012.

KRATOCHWIL, Friedrich. *The Embarrassment of Changes: Neo-Realism as the Science of Realpolitik without Politics*. Cambridge University Press: Review of International Studies Vol. 19, No. 1, 1993. pp. 63-80. <http://www.jstor.org/stable/20097320>, em 26/07/2012.

KRATOCHWIL, Friedrich. *The Protagorean Quest: Community, Justice, and the 'Oughts' and 'Must'*. International Journal, Canadian International Council, Vol. 43, N° 2, Ethics in World Politics (Spring, 1988). pp. 205-240.

Acessado em:
<http://www.jstor.org/stable/40202526>, em
 26/07/2012.

KRATOCHWIL, Friedrich; ROADNEY, Bruce. *Neorealist "Science" and the Abuse of History*. In: International Organization, Vol. 47, No. 3 (Summer, 1993), pp. 479-491 Publicado por: The MIT Press Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2706984>, em 26/07/2012.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LAUDAN, Larry. *O progresso e seus problemas*. São Paulo: UNESP, 2010.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hideme. *The English School of International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2006.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano. A agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: UNESP, 2005.

MAQUIAVEL, Niccolò. *O Príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARKWELL, Donald. *John Maynard Keynes and International Relations*. New York: Oxford University Press, 2006.

MARTIN, Lisa L. *A Economia Política da Cooperação Internacional*. In: *Bens Públicos Globais. Cooperação Internacional no século XXI*. Editado por: Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern. Rio de Janeiro: Record, 2012. pp. 91-104.

MERLE, Jean-Christophe. *Can Global Distributive Justice be Minimalist and Consensual? – Reflections on Thomas Pogge's Global Tax on Natural Resources*. In: POGGE, Thomas and FOLLESDAL, Andreas. *Real World Justice*. Netherlands: Springer, 2005. pp. 339-358.

MINSKY, Hyman P. *Estabilizando uma Economia Instável*. São Paulo: Novo Século, 2010.

MINSKY, Hyman P. *John Maynard Keynes*. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2011.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MOUGEL, François-Charles; PACTEAU, Séverine. *História das Relações Internacionais. Séc XIX e XX*. Portugal: Publicações Europa-América, 2009.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teorias das Relações Internacionais. Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 7ª reimpressão.

NOUR, Soraya; ZITTEL, Claus. *O historiador e o teórico. A historiografia de Hobbes na teoria das relações internacionais*. In: Rio de Janeiro: Revista Contexto Internacional, Vol 25 nº 2, julho/dezembro 2003. pp. 229-272. Acessado em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n2/v25n2a01.pdf>, em 07/06/2012.

NYE, Joseph S. Jr. *O Futuro do Poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

- NYE, Joseph S.. *Comprender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- PELUSO, Luis Alberto. *A Filosofia de Karl Popper*. Campinas-SP: Papirus, PUCCAMP, 1995.
- PINZANI, Alessandro. *Habermas*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- POGGE, Thomas. “Assisting” the Global Poor. In: *Global Ethics*. Sta. Paul, EUA: Paragon House, 2008.
- POGGE, Thomas. *An Egalitarian Law of Peoples*. In: *Global Justice*. Sta. Paul: Paragon, 2008.
- POGGE, Thomas. *Cosmopolitanism and Sovereignty*. In: *Global Justice*. Sta. Paul: Paragon, 2008.
- POGGE, Thomas. *Responses to the Critics*. In: *Thomas Pogge and his Critics*. Malden, MA, USA: Polity Press, 2010.
- POPPER, Karl. *A miséria do historicismo*. São Paulo: Cultrix: Ed. Universidade de São Paulo, 1980.
- POPPER, Karl. *O mito do contexto*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1996.
- POPPER, Karl. *Textos escolhidos. Historicismo*. Rio de Janeiro: Contraponto: ED.PUCRIO, 2010.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLÔRES, Renato Galvão Jr. *Teoria e Política de Integração na União Européia e no Mercosul*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- RAO, Mohan J. *A Equidade em uma Estrutura de Bens Públicos Globais*. In: *Bens Públicos Globais. Cooperação Internacional*

no século XXI. pp. 109-130. Editado por Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern. Rio de Janeiro: Record, 2012.

RAWLS, John. *Lectures on the History of Political Philosophy*. EUA: Harvard University Press, 2010.

RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

RAWLS, John. *The Law of Peoples*. The Oxford Ammestry Lectures. In: Global Justice. Sta. Paul: Paragon, 2008.

RESCHER, Nicholas. *Pluralism: Against the Demand for Consensus*. New York: Oxford University Press, 2005.

ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. *Hugo Grotius e International Relations*. New York: Oxford University Press, 2002.

RUGGIE, John Gerard. *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*. pp. 195- 232. In: *International Regimes*. Editado por: Stephen D. Krasner. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983.

RUGGIE, John Gerard; KRATOCHWIL, Friedrich. *A State of the Art on an Art of the State*. The MIT Press: International Organization, Vol. 40, N° 4, 1986. pp. 753-775. Acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2706828>, em 26/07/2012

SARAIVA, José Flávio Sombra. *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2008.

- SCHUMPETER, Joseph. A. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SEN, Amartya. *A Ideia da Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEN, Amartya. *Identity & Violence. The Illusion of Destiny*. London: Penguin Books, 2006.
- SEN, Amartya. *Rationality and Freedom*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia Internacional Contemporânea. Da Depressão de 1929 ao Colápsso Financeiro de 2008*. São Paulo: Atlas, 2009.
- STAVAREN, Irene van. *A pluralist approach to intermediate macroeconomics*. In: *The Handbook of Pluralist Economics Education*. London: Routledge, 2009. pp. 93-119.
- STEIN, Arthur A. *Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world*. In: *International Regimes*. Editado por: Stephen D. Krasner. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983. pp. 115-140.
- STIGLITZ, Joseph E. *O Conhecimento como um Bem Público Global*. In: *Bens Públicos Globais. Cooperação Internacional no Século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2012. pp. 353-370.

- STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. *Introdução à Microeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. *Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo?* In: *Pactos Sociais, Globalização e Integração Regional*. Campinas, SP: Ed. UNICAMP, 2008. pp. 21-78.
- TAYLOR, Charles. *Argumentos Filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- TUCÍDIDES. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Madrid: Alianza Editorial, 2011.
- TURNER, Jonathan H. *Teoria social hoje*. Vários autores. São Paulo: UNESP, 1999.
- VINOD, Thomas. Vários autores. *A Qualidade do Crescimento*. São Paulo: UNESP, 2001.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WATSON, Adam. *The Evolution of International Society*. London: Routledge, 2009.
- WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. In: International Organization, Volume 46, Issue 02, March 1992, pp. 391-425. Acessado em: http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027764, em 13/09/2012.

- WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 2003, edição virtual.
- WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Brasília: UNB, 1985.
- WILLIAMS, Bernard. *Ethics and the Limits of Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- WOLFF, Laurence; CASTRO, Claudio de Moura. *Educação e Treinamento: a tarefa à frente*. In: *Depois do Consenso de Washington*. Organizadores: Pedro-Pablo Kuczynski, John Williamson. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004. pp. 156-185.
- WOODS, Ngaire. *Order, Globalization, and Inequality in World Politics*. In: *Inequality, Globalization, and World Politics*. New York: Oxford University Press, 1999. pp. 8-35.
- ZANETTI, Véronique. *Egalitarian Global Distributive Justice or Minimal Standard? POGGE's Position*. In: POGGE, Thomas and FOLLESDAL, Andreas. *Real World Justice*. Netherlands: Springer, 2005. pp. 199-214.
- ZOLO, Danilo. Cosmopolis. *La prospettiva del governo mondiale*. Milano: Feltrinelli, 2008.
- ZOLO, Danilo. *Globalização: um mapa dos problemas*. São José, SC: Editorial Conceito, 2010.

ANEXO

1. Relações Internacionais e Legitimidade

A estrutura e o processo nas relações internacionais contemporâneas são fundamentalmente marcados pela multiplicação de eventos que geram impactos em todas as regiões do planeta. Muito do que antes era considerada preocupação apenas local passa a ser de importância global. Tanto questões econômicas, ambientais e de segurança, de origem localizada, apresentam inclinação a causar consequências em países mais distantes. O processo de globalização multidimensional das últimas décadas do século XX e começo do século XXI tem proporcionado desafios que merecem atenção da sociedade internacional como um todo, o que convidam ainda mais países e povos para se organizarem em instituições internacionais, o que de fato se evidencia na ampliação constante desses organismos na ordem atual. O surgimento de novos atores permitem novas dimensões para as relações internacionais, o que está proporcionando um aumento de valor para uma sociedade civil internacional, que conflita com o ator coletivo estatal clássico sem, entretanto, retirar sua essencial força e preponderância. A crescente interdependência dessa ordem multidimensional é determinada por uma múltipla polaridade que pressiona por processos internacionais de participação mais inclusiva, transparente e aberta para corresponder de forma mais satisfatória aos desafios que se apresentam. Uma opinião pública atuante em nível internacional se mostra contrária a decisões unilaterais, sem o respaldo da comunidade internacional através de órgãos como, por exemplo, a assembleia geral das Organizações das Nações Unidas. Decisões mais democráticas e multilaterais são requeridas para um eficaz apelo para nações e regiões inteiras. Contudo em meio a esses traços de multilateralidade e a presença dos novos desafios, a persistência dos velhos

são fontes de instabilidades que necessitam de uma resposta para a própria manutenção e progresso da ordem. Os desequilíbrios entre regiões e países, as desigualdades que o modelo da economia-mundo capitalista proporciona, tornam mais difíceis uma resolução coerente, eficiente e pacífica dos novos problemas. A estrutura hierárquica internacional, com suas propostas de manutenção dos desequilíbrios e de cooperação assimétricas insiste em permanecer ativa no cenário global, mas é a todo instante comprovado serem falhas, ineficazes, ineficientes e fontes de instabilidades internacionais.

O processo de globalização multidimensional e da ordem internacional, não pode ser considerado de uma maneira determinista como muitos atores e correntes defendem. Ele pode ser manejado através de melhorias que correspondam aos anseios dos Estados. Como demonstra a escola construtivista, a estrutura parcialmente determina, mas é parcialmente também determinada pelas ações dos Estados. Os Estados podem em conjunto construir uma ordem mais coerente e estável, de acordo com identidades coletivas moldadas em organismos internacionais de decisão. A “anarquia” internacional é o que os Estados fazem dela, como defendeu o construtivista Alexander Wendt.

Desse modo, tanto a postura cética radical daqueles que argumentam que é pura ingenuidade acreditar que é possível uma mudança no cenário das desigualdades internacionais e que colocam poucas esperanças no potencial da ação humana, como a fé cega que a globalização por si mesma, deixada ao livre mercado da pura lógica capitalista de concorrência, sem interferência de controles político-econômicos, evidenciará uma saída satisfatória para os problemas que se apresentam. A globalização não pode ser entendida também como a causa de todos os sofrimentos humanos, na medida em que pode ser vista como uma oportunidade para muitos Estados em vias de desenvolvimento. Ela, no mesmo sentido, não deve ser

considerada tão-somente como uma ideologia propagandista de certos setores que pretendem se beneficiar com ela. O fenômeno da globalização é fruto de tendências históricas que determinam de modo fundamental o padrão de vida contemporâneo, como a redução do espaço e tempo pelo avanço dos meios de transportes e da comunicação, que proporciona um comércio internacional em expansão, com a diminuição de barreiras de circulação de bens, homens, conhecimentos e serviços, o que nos últimos cinquenta anos proporcionaram um aumento de cerca de sete vezes no produto interno bruto global.

No entanto, argumentar que esses processos globais tecnológicos, de comunicação e de transporte, ocasionam impactos em todas as relações humanas e sociais, não pode ser defensável um discurso ideológico globalista e determinista para muitas questões da agenda internacional no tempo presente. Como explica Danilo Zolo “não é irreversível, sobretudo, a forma imperial pela qual hoje se incorporou o paradigma clássico da ‘estabilidade hegemônica’ das relações internacionais. No horizonte se perfila o desafio de grandes potências regionais que não toleram mais ser subordinadas servilmente à vontade de uma potência imperial *legibus soluta*”.¹ Em outras palavras, os processos da globalização não podem ser tidos como fenômenos naturais, forças anônimas que determinam o curso da história, “à parte os seus óbvios pressupostos tecnológicos, é o resultado de um desenho que sujeitos coletivos projetaram e realizaram conscientemente. (...) Essas políticas são inspiradas em critérios, como a liberalização dos movimentos de capital, a desregulamentação do mercado de trabalho, a redução em

¹ ZOLO, Danilo. Globalização. Um mapa dos problemas. São José, SC: Conceito, 2010. p. 8.

numerosos setores – saúde, previdência, educação, etc. – da intervenção pública dos Estados nacionais”.²

Sendo assim, nem a posição dos apologistas que defendem a globalização como um fenômeno incontavelmente benéfico, que se destina automaticamente através da liberalização comercial proporcionar a prosperidade a todos, nem a defesa de uma atitude radical cética encorpada pelas constantes crises internacionais, podem corresponder descritivamente aos acontecimentos complexos que são visualizados em nossos dias. De um lado dessa polarização, por exemplo, se encontram os realistas e neorealistas, para os quais a persistência dos desequilíbrios e desigualdades é algo naturalmente dado, e não pode ser eliminado das estruturas e processos internacionais. A convergência por essa maneira hierárquica realista demonstra propensão para o conservadorismo, como o estudioso clássico das relações internacionais Edward Carr, já admitia. A atitude por uma defesa das “forças irresistíveis” constantemente enfatizam, nas palavras de Carr, “uma falta de desejo, ou de interesse, em mudá-los ou resistir a eles” que em nome do conhecimento objetivo pode conduzir “a esterilização do pensamento e a negação da ação”.³

Como explica Kratochwil, “Carr não somente escreve um explícito capítulo sobre as limitações do ponto de vista realista, como ele também engaja o tópico da ética na política internacional, um assunto em que hoje em dia na maioria é conduzido por especialistas não-realistas”.⁴ Assim,

² Idem, *Ibidem*, p. 19.

³ CARR, Edward. *Vinte anos de Crise – 1919-1939*. Brasília: Editora da UNB, 2001. p. 13-15 e 117.

⁴⁴ KRATOCHWIL, Friedrich. *Politics, Norms and Peaceful Change*. Source: *Review of International Studies*, Vol. 24, *The Eighty Years' Crisis 1919-1999* (Dec., 1998), pp. 193-218 Published by: Cambridge

para Kratochwil, o assunto principal para Carr era a “mudança pacífica”. Sendo assim: “se nós aceitamos o desafio de Carr, teremos que se envolver em uma investigação sobre as possibilidades e limitações das diversas formas de organização para resolução de conflitos e para fornecer fundamentos institucionais nos esforços cooperativos. Nesse sentido, nem apresentamos o erro que as unidades do sistema internacional são simplesmente dadas e para o seu corolário, o conflito estruturalmente determinado, nem somos levados a acreditar que os modelos de organizações, que conhecemos da sociedade doméstica são necessariamente aqueles que poderiam garantir uma mudança pacífica na arena internacional. Como se mostram, guerras civis e a "crise" do Estado, os governos centrais e hierarquias domésticas não são por si só nenhum seguro contra a instabilidade política. Além disso, as tendências recentes de maior confiança em formas descentralizadas de tomada de decisão, no mercado interno como em nível internacional, aumentaram não só a questão da adequação entre instituições nacionais e internacionais, mas a questão ainda mais importante de como este desenvolvimento deve ser avaliado”.⁵

Em suas duras críticas ao realismo de Hans Morgenthau e ao neorealismo de Kenneth Waltz, Kratochwil argumenta em seu artigo “Política, Normas e Mudança Pacífica” (“Politics, Norms and Peaceful Change”) no sentido de mostrar como a descrição da política internacional pela corrente dominante, ignora o papel das normas e da legitimidade, para se deter apenas em uma descrição exclusivista da anarquia, da violência e do poder. Tal corrente desconsidera também a importância das formas não violentas de mudança social, e dos atributos construídos

University Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20097568>.
Accessed: 26/07/2012.

⁵ Idem, *Ibidem*, pp. 195-196.

em comunidade por identidades compartilhadas, para se deter, nas palavras de Kratochwil “no critério da exclusividade, que é para servir como a verdadeira base para nossa compreensão disciplinar. A política não deve ser confundida com todos os epifenômenos, tão reais que podem aparecer para nós. Sua essência pode ser compreendida apenas quando podemos abstrair de tudo o que é familiar para nós, quando colocamos dúvidas em toda a nossa experiência prática e chegamos, como Descartes, as bases inabaláveis que eliminam todas as dúvidas mais”.⁶ De acordo com Kratochwil, Morgenthau não conseguiu explicar porque a legitimidade somente às vezes é obedecida na sociedade doméstica enquanto que por alguma necessidade lógica não é nunca respeitada na arena internacional. Cito Kratochwil: “Empiricamente, um tem que saber que realidade política fantasmagórica é invocada por tais lentes teóricas, quando se lembra da enorme resistência às leis discriminatórias durante a era dos direitos civis e o protesto contra a 'ilegalidade' da guerra do Vietnã nos EUA, assim como atualmente as ações contínuas de grupos ambientais nos tribunais e nas arenas políticas”.⁷

Desse modo, Kratochwil faz uma defesa por instituições fortes em nível doméstico e internacional, e redes de contato que facilitem canais para a mudança pacífica. Ele defendeu que os conceitos de “lei” e “política” são mutuamente dependentes, e que ao acessar a importância do plano normativo para as organizações internacionais e para a mudança pacífica, um dos temas principais da obra de Edward Carr, a questão da legitimidade, da responsabilidade para o público e do consenso político, continuam a serem problemas políticos de primeira ordem. Por conseguinte, é questionável a ideia de um “fim da história”, de uma inevitabilidade por um novo

⁶ Idem, *Ibidem*, p. 199.

⁷ Idem, *Ibidem*, p. 199.

modelo de instituições internacionais neoliberalizante que tentam sucumbir as tradicionais formas de organização da vida política.⁸

Assim, como pensa o prêmio Nobel em economia Joseph Stiglitz, os efeitos negativos da globalização não podem ser deixados aos automatismos dos mercados e de grupos de elites que pretendem colher os benefícios na manutenção das desigualdades que persistem em dificultar a vida de muitos. A globalização trouxe também muitas vantagens que melhorou o acesso ao mercado, à tecnologia, à saúde e a informação. O problema não é com a globalização, mas nas maneiras que se deve lidar com ela para enfrentar os desafios postos, como o problema climático-ecológico, os milhões de pobres marginalizados, os grupos terroristas e a especulação financeira, para citar alguns. Um reformismo nas instituições globais é possível, segundo Stiglitz, e deveria começar com instituições mais democráticas e inclusivas, a fim de dar maior sustentação e legitimidade para as decisões internacionais.

Todavia, defendo que se as vias da globalização não estão bloqueadas para o progresso e para a melhoria das condições de vida de regiões desprivilegiadas, ela não pode ser feita mediante um modelo político-epistêmico para as instituições e para a cooperação na condução da política mundial que mantém os pressupostos realistas, neorrealistas e da microeconomia ortodoxa neoclássica. A arquitetura da governança global, não pode se basear em pressupostos que em essência promovem a imobilidade para a ascensão de muitas nações, e que corrobora para uma estrutura assimétrica que dificulta a inclusão participativa de muitos povos nas mesas de decisões, que mina os laços de solidariedade social e da promoção de identidades em comum. Sustento assim, que a proposta do modelo de cooperação da teoria da cooperação neoliberal não traz a

⁸ Idem, *Ibidem*, p. 217-218.

estabilidade pretendida, pois não visa resolver em primeiro lugar, os desequilíbrios que são focos de conflitos internos e externos, e que impedem processos mais pacíficos de relações entre os povos, e a promoção da dignidade humana. A eficiência defendida por esse viés de cooperação, com sua ontologia essencialmente realista e neorrealista, não visa como fundamental e parece não acarretar em suas consequências, solucionar as profundas desigualdades entre os países, mas é um ajuste de benefícios que se inclina a ocasionar novas diferenças sem as soluções para os antigos desafios. Tal proposta parece indicar por uma conformação do ponto de vista da apropriação do excedente do capital pelo poderio das altas finanças dos setores privilegiados internacionais, em detrimento das regiões mais desprivilegiadas. Como é exemplificado pelo modelo do neoliberalismo na América Latina, que segundo Jaime Coelho “triunfou porque conseguiu transformar ideias abstratas em projetos concretos, inteligíveis e críveis”.⁹ Os procedimentos de crescente internacionalização do processo de produção, circulação e investimento do capital, exige mais do que essa estagnação para uma mobilidade ascendente, pelo menos se é levada em consideração as relações cooperativas que se propõe de fato, a trazer a estabilidade política e econômica para a sociedade internacional.

Sendo assim, sustento que o modelo político-epistêmico e os pressupostos da escola construtivistas e da escola da sociedade internacional, são mais frutíferos tanto para compreender como para propor vias de cooperação mais estáveis, por afirmarem o papel da legitimidade e das normas em relação com a política, assim como a possibilidade de consenso em torno de identidades e valores globais compartilhados. Por mostrarem que as vias da ação

⁹ COELHO, Jaime Cesar. Economia, poder e influência externa. O Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina. São Paulo: UNESP, 2012. p. 261.

não estão completamente bloqueadas, mas fundamentalmente dependem de ações práticas socializadas, que podem possibilitar alterar e melhorar as condições estruturais e os processos da ordem internacional, assim como diminuir as desigualdades em relação ao desenvolvimento e ao padrão de vida. Penso que nas relações internacionais, em acordo com a escola da sociedade internacional, que ao longo da história existe tanto cooperação como conflito, mas que é possível encontrar vias para relações mais estáveis para a condução da política internacional, mediante ações socializadas nos fóruns globais. Assim, a legitimidade internacional pode ser construída de forma mais satisfatória de modo a corresponder as reivindicações dignas de muitos.

Para isso, como defende Jaime Coelho é “preciso atacar o atual quadro de *enclausuramento* da democracia, significa transformar as relações interestatais, modificando o poder de voto no interior das organizações internacionais e redirecionando as prioridades em termos da agenda do desenvolvimento. É importante ter em consideração que essa é uma tarefa que se dá pela ação coletiva no plano nacional e internacional”.¹⁰ A medida de elevação dos padrões de vida de regiões desprevidenciadas precisa corresponder a uma contrapartida no desenvolvimento interno destas, capaz de gerar distribuição e elevação de renda para além do minimalismo subsistencialista, demonstrado como inábil de fornecer sustentabilidade ao longo do tempo ao progresso técnico e científico de qualidade.

Para a inserção dos países periféricos na globalização multidimensional, deveria se pensar no fortalecimento das integrações e parcerias diferenciadas regionais e inter-regionais para que um solidarismo de fato atinja o objetivo de promover a autonomia e a sustentabilidade, e não se

¹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 264.

transforme apenas em um assistencialismo ou em um subsistencialismo mínimo. Tal solidarismo deveria considerar a propensão para a diminuição das diferenças, pelo menos nos aspectos qualitativos do desenvolvimento, como um aumento da renda, dos níveis de conhecimento e tecnológicos e do grau de instrução dos indivíduos desses contextos. A tendência para o equilíbrio que se espera, é nos níveis para padrões de vida mais dignos e não nas diferenças culturais entre os povos. A integração econômica e política são importantes porque podem prover os aspectos organizacionais, os conhecimentos técnicos e científicos, os tratamentos diferenciados e uma economia de escala, necessários a inserir em longo prazo as nações desprivilegiadas no mercado aberto. Sem esses cuidados macroeconômicos e políticas em conjunto, um solidarismo estaria condenado a não surtir os efeitos desejados dado o alto nível de interdependência e os reflexos que as ações internacionais causam nas sociedades domésticas. Também considero que essas medidas são fundamentais para uma legitimidade internacional, dado que podem possibilitar maior satisfação para povos que não só necessitam, mas que reivindicam níveis dignos para os seus padrões de vida. Esses povos precisam mais do que um modelo de estagnação do lado pouco aspirado da globalização. Desse modo, como argumenta Habermas em *Sobre a constituição da Europa*, “A renúncia aos ‘grandes’ projetos não é o suficiente. A comunidade internacional não pode se furtar à mudança climática, aos riscos mundiais da tecnologia nuclear, à necessidade de regular o capitalismo impulsionado pelo mercado financeiro ou à imposição dos direitos humanos em nível internacional”.¹¹

¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Sobre a Constituição da Europa*. São Paulo: Unesp, 2012. p. 145.