

O ESTADO-NAÇÃO E A VIOLÊNCIA

Segundo Volume de uma Crítica
Contemporânea ao Materialismo Histórico

ANTHONY GIDDENS

Tradução
Beatriz Guimarães

SBD-FFLCH-USP



315432

edusp

ESTADOS-NAÇÃO NO SISTEMA ESTATAL GLOBAL

O que tornou o Estado-nação aparentemente irresistível como forma política do início do século XIX até o momento presente? Do sistema de Estado que foi um dia uma das peculiaridades da Europa, foi desenvolvido um sistema de Estado-nação envolvendo o planeta em uma rede de comunidades nacionais. Considerando que nos últimos sete ou oito mil anos houve diversas formas políticas globais coexistindo em uma difícil relação entre si, agora há apenas uma, por mais importantes que as subcategorias possam ser aí distinguidas. Enquanto podia haver novos tipos de imperialismo e de domínio por parte de grandes Estados, o Estado imperialista tradicional desapareceu da face da terra. Aquelas sociedades nas quais os seres humanos viveram por quase uma fração da existência humana – as sociedades tribais – foram ou destruídas ou absorvidas por grandes organismos sociais. Dois processos foram, acima de tudo, responsáveis pela produção dessas mudanças extraordinárias, a consolidação global do capitalismo industrial e a ascendência global do Estado-nação. Os dois estão intimamente entrelaçados, mas é um erro fundamental confundi-los.

Em resumo, não é difícil explicar o alcance universal do Estado-nação no mundo moderno. Há três tipos principais de fatores envolvidos, somente um deles está intrinsecamente conectado à expansão do capitalismo industrial. O primeiro é a combinação do poder industrial e militar originalmente desenvolvido no Estado-nação europeu. Ao contrário de promover um avanço econômico pacífico, o industrialismo esteve desde o começo comprometido com as artes da guerra. Nenhum Estado que não possuísse forças militares capazes de usar as novas formas organizacionais e os novos armamentos poderia esperar resistir a ataques externos daqueles que pudessem arregimentar tais forças. O segundo fator é a vasta expansão do poder administrativo do Estado, o que eu sustentei ser um dos principais aspectos do Estado-nação. Somente com tal extensão de recursos políticos é que se tornou possível concentrar os recursos materiais naquilo de

que depende uma economia moderna florescente. O aumento do poder administrativo do Estado-nação é necessário não somente para consolidar os recursos internamente, mas para competir com a vasta rede de relações políticas internacionais nas quais todos os Estados modernos estão envolvidos com os outros. A terceira influência, ou melhor, o conjunto de influências, refere-se a uma série de desenvolvimentos históricos contingentes que não podem ser derivados de aspectos gerais atribuídos aos Estados-nação, mas que, no entanto, influenciaram decisivamente a trajetória de desenvolvimento do mundo moderno.

Isso inclui, como foi frisado anteriormente, o período de paz relativa na Europa datando dos tratados de 1815. A ambição de Napoleão em criar um "super-Estado" europeu que, se estabelecido de forma bem-sucedida, talvez pudesse se tornar algo como um império tradicional burocrático centralizado, não deu em nada. Os cem anos que se seguiram a 1815 foi um período no qual um equilíbrio de poder bem-sucedido foi mantido na Europa, cujos distúrbios foram, na maior parte, contidos pela diplomacia. Isso ocorreu junto com uma aceleração da inovação tecnológica em armamentos, tornada possível pelo industrialismo e estimulada pelo capitalismo, o que permitiu aos poderes europeus um domínio virtualmente sem obstáculos do resto do mundo. Igualmente importante, no entanto, foi o reconhecimento formal da autonomia e das "fronteiras" do Estado-nação, realizado nos tratados que se seguiram à Primeira Guerra Mundial. Se um padrão novo e formidavelmente ameaçador de guerra tinha sido estabelecido nesse período, da mesma forma houve um novo padrão de "paz". Enquanto a Europa foi fatalmente desestabilizada pelas reparações impostas à Alemanha, esse foi efetivamente o primeiro ponto ao qual um sistema reflexivamente monitorado de Estados-nação veio a existir globalmente. A questão não é tanto o reconhecimento de fronteiras de algum Estado em particular, mas o reconhecimento da autenticidade do Estado-nação como o árbitro legítimo de seus próprios assuntos "internos". Essas doutrinas foram posteriormente renovadas no contexto internacional alterado após o término da Segunda Guerra Mundial. Yalta é o símbolo desses acordos que deu reconhecimento à hegemonia de alguns dos maiores poderes dentro do sistema global do Estado-nação e formalmente aceitou a existência de Estados-nação socialistas como membros autênticos desse sistema.

O Estado-nação e a Invenção das "Relações Internacionais"

A doutrina do equilíbrio de poder foi a antecessora do conceito e da prática das relações internacionais, de que se tornou também uma parte substantiva. Ainda que não fornecendo o nome de uma disciplina acadêmica, foi desde o começo tanto uma

descrição da realidade quanto de um conjunto de idéias adotadas reflexivamente para ajudar a constituir as condições políticas que descreve¹. O "equilíbrio de poder", como aplicado ao sistema estatal europeu, é melhor entendido menos como um equilíbrio real de força do que como uma política compartilhada adotada por Estados que somente condicionalmente reconhecem a soberania mútua. Ela fornece um conjunto de princípios que orienta a política exterior de acordo com o que hoje seria chamado de doutrina "realista". Nesse sentido, pode-se concordar com as afirmações de Morgenthau de que "o equilíbrio de poder internacional é somente uma manifestação particular de um princípio social geral para o qual todas as sociedades compostas de um número de unidades autônomas devem a autonomia de suas partes componentes"². O equilíbrio de poder tem seus teóricos tanto nos vários congressos que dividiram o território na Europa, quanto na proliferação de textos acadêmicos do século XVII em diante (alguns dos mais antigos foram inspirados em exemplos clássicos). Embora eles variem em seu ceticismo sobre se poderia ser mantido, ou mesmo adquirido, algum grau de equilíbrio real, todos reconhecem a idéia que o equilíbrio de poder é uma noção reguladora da política em uma arena de Estados soberanos competidores.

Fragments sobre o Equilíbrio de Poder na Europa (1806), de Von Gentz, é um bom exemplo. O "sistema de Estados da Europa" pode existir, diz ele, somente em virtude de um "esforço comum" de seus membros³. Cada um deve contribuir em relação ao objetivo comum de assegurar que nenhum em particular coagirá coletivamente os outros; mas o modo no qual esse tema é desenvolvido torna evidente que a ênfase principal é sobre o reconhecimento mútuo da soberania em um ambiente político perigoso. "O Estado que não é impedido por nenhuma consideração externa de oprimir um mais fraco, é sempre, por mais fraco que seja, *muito forte*, para o interesse do conjunto"⁴.

Embora seja freqüentemente considerado que a doutrina do equilíbrio de poder fora transferida mais ou menos intocada do sistema de Estado europeu para o sistema estatal global consolidado depois da Primeira Guerra Mundial, houve de fato inovações significativas no sistema mundial recentemente reformado. As diferenças materiais mais óbvias, é claro, giram em torno do novo papel assumido pelos Estados Unidos na política mundial, junto com a existência da novata União Soviética como a "presença negativa" em Versalhes. A influência americana sobre o formato da nova ordem global foi, da mesma forma, penetrante e profunda, em parte representando uma

1. Cf. A. E. Pollard, "The Balance of Power", *Journal of the British Institute of International Affairs*, 2, 1923; Ernst B. Haas, "The Balance of Power: Prescription, Concept or Propaganda?", *World Politics*, 5, 1953.

2. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Knopf, 1960, p. 167.

3. Friedrich von Gentz, *Fragments upon the Balance of Power in Europe*, London, M. Pettier, 1806, pp. 61-62 e *passim*.

4. *Idem*, pp. 111-112.

tentativa de incorporação da prescrição constitucional dos Estados Unidos globalmente, mais do que de uma continuação da doutrina do equilíbrio de poder. A Liga das Nações provou ser tão ineficaz diante das tensões ocorridas na Segunda Guerra Mundial que há uma forte tentação em defini-la como de relevância menor nas questões mundiais. Mas a Liga representou uma expressão de um reconhecimento necessário para o monitoramento reflexivo de um sistema mundial de Estados. Assim como as Nações Unidas posteriormente, era inviável como um meio de manutenção da segurança global. Mas esse mesmo fato baseia-se em um compromisso profundo à soberania individual do Estado, assim aumentando em vez de diminuir a primazia do Estado-nação como a forma política universal da atualidade.

Tanto a Liga das Nações quanto as Nações Unidas foram o resultado do pensamento e do planejamento americanos. O governo britânico era apenas um entre as nações européias a representar um papel ativo na formulação dos documentos de ambas as organizações. No início de 1918, o Primeiro Ministro britânico afirmou ser um dos objetivos de seu país "procurar a criação de uma organização internacional para limitar o peso das discussões e diminuir o perigo de guerra"; e o comitê de Lord Phillimore tomou a iniciativa de formular um projeto para a Liga das Nações cerca de três meses mais tarde⁵. No entanto, as concepções de Wilson proporcionaram os fundamentos dos encontros posteriores em Versalhes. Ao enfatizar a soberania do Estado-nação, o encontro de Versalhes, em grande parte, apenas reconheceu a existência de uma ordem de poder global já existente. Mas também ajudou a assegurar a concretização de uma forma política genuinamente universal no mundo contemporâneo, tanto pela natureza do monitoramento reflexivo global que defendia e aumentava, quanto pelas suas receitas geopolíticas mais substantivas. A exclusão da União Soviética confirmou a clivagem aberta pela Revolução de 1917 no sistema estatal, que mais tarde se tornaria mais grave. Em dezembro de 1918, Lloyd George levantou a questão da participação soviética nas conversações de paz em um encontro de primeiros-ministros ocidentais. Ele expressou apoio ao envolvimento soviético nas conversações mas foi a única liderança a fazê-lo; Clemenceau foi o oponente mais enérgico dos soviéticos e teve pouca dificuldade em persuadir os outros delegados em aceitar sua posição. Entretanto, Wilson teve a iniciativa de tentar interromper a guerra civil russa, e as tropas aliadas foram retiradas gradualmente⁶.

Os Quatorze Pontos de Wilson foram formulados no contexto de um aumento da reação contra as imensas perdas de vidas na Guerra. A Guerra começou como uma disputa limitada entre as potências européias, participando com entusiasmo, sendo que

5. Frans A. M. Alting von Gensau, *European Perspectives on World Order*, Leyden, Sijthoff, 1975, p. 183.

6. Gerhard Schulz, *Revolutions and Peace Treaties 1917-20*, London, Methuen, 1967, pp. 158 e ss.

poucos tinham alguma idéia tanto sobre que dimensões assumiriam o conflito quanto sobre as consequências destrutivas dos combates armados industrializados. Culminou com uma forte reação generalizada contra o "militarismo", acentuada pelas visões da liderança americana. Os tratados e a Liga das Nações foram julgados, desse modo, por seus iniciadores, muito amplamente em termos de até onde eles atuariam para prevenir eclosões futuras de conflitos militares. Com isso eles provaram ser de um fracasso calamitoso. Seus efeitos a longo prazo foram bastante importantes, entretanto, ao consolidar as concepções de soberania nacional como sua condição política "natural" da humanidade, por meio de uma interpretação particular da relação de soberania-cidadania-nacionalismo. Esse foi o efeito mais significativo do "novo sistema de lei e justiça" entre os Estados que Wilson queria conseguir. É importante perceber que o "wilsonianismo" foi uma crítica da doutrina do equilíbrio de poder como a principal garantia de soberania, enfatizando a necessidade de estender o conceito de cidadania para ser utilizado pelos membros da comunidade global dos Estados-nação. "Nós [isto é, as nações] somos todos participantes da vida mundial, quer queiramos ou não. Os interesses de todas as nações são nossos também. Somos parceiros do resto... dos cidadãos do mundo"⁷.

Os Quatorze Pontos legitimaram o conceito de soberania como aplicável universalmente em diversos aspectos. Eles reconhecem a importância do nacionalismo e de regiões associadas de "identidade cultural" como a base para a formação dos Estados-nação (embora as divisões territoriais resultantes não fossem homogêneas a este respeito). Dessa forma, os Balcãs foram reordenados de modo a estabelecer as linhas de "lealdade nacional", e a oportunidade para o desenvolvimento autônomo deveria estar de acordo com os povos da Áustria-Hungria. Essas disposições, junto com aquelas aplicadas ao Império Otomano, marcam o dismantelamento do velho tipo de sistema imperial no Ocidente. A ênfase no "ajustamento imparcial" das reivindicações coloniais, feita de forma que os interesses das populações envolvidas se tornassem compatíveis com o auto-governo, abriram o caminho à formação do Estado – em princípio e cada vez mais na prática – naquelas áreas sob a tutela europeia. Um elemento explícito de tais estipulações foi a de que a noção de equilíbrio de poder fosse substituída pela de unidade independente de cada Estado, aceita de forma consensual pela comunidade global dos Estados. Avaliado em termos de sua capacidade em evitar guerras, as doutrinas de Wilson podem parecer – e assim ocorreu a muitos historiadores⁸ – como irremediavelmen-

7. James Brown Scott, *President Wilson's Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1918, pp. 190 e 270.

8. Por exemplo, A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1954, p. 567.

te utópicas. Mas estavam muito mais próximas da abordagem "realista" que os Estados líderes posteriormente seguiriam do que poderia parecer, reconhecendo que o "equilíbrio" europeu poderia não ser adequado globalmente, concedendo, em vez disso, a autonomia dos Estados-nação com os centros necessários de consolidação do poder administrativo e militar. Nem mesmo os Estados mais fortes poderiam, em princípio, predominar sobre a oposição de múltiplos Estados atuando de forma colaborativa. Quando Wilson falou do Tratado de Versalhes como um conjunto de acordos "visando destruir um sistema e substituí-lo por outro"⁹, ele dificilmente poderia ser acusado de exagero, entretanto, episódios da história posterior divergiram de suas aspirações.

Que as esperanças de Wilson por um período de paz e de liberdade tivessem sido frustradas em um nível considerável, por conflitos resultantes dos mesmos Estados onde a nova autonomia tinha sido concedida na Europa e em outros lugares, de nenhuma forma compromete o impacto de suas doutrinas sobre o novo sistema estatal global. As divisões territoriais reestruturadas foram, na prática, "uma mistura de princípio e conveniência"¹⁰. A anterior teve de sucumbir à última na Silésia Superior, por exemplo, e no Tirol, já que o resultado teria, de outro modo, favorecido indevidamente a Alemanha e a Áustria, respectivamente. Os novos Estados, reconhecidos por meio da convenção da Liga das Nações, aumentaram em vez de diminuir as possibilidades de conflitos armados, já que todos eles, virtualmente, transformaram as hostilidades entre minorias em hostilidades entre Estados. A alteração das minorias nacionalistas em entidades soberanas propiciou a seus líderes a força militar para contemplar esquemas de ação que antes não teriam sido, em absoluto, uma opção. Lloyd George observou que nunca foi dada a oportunidade aos tratados de paz de funcionarem em razão de "um contingente heterogêneo e medíocre de estadistas de segunda classe", que tentavam negociá-los¹¹. Mas, ao mesmo tempo, ele aponta que nenhum tratado anterior emancipou tantas populações e que o princípio do desenvolvimento autônomo de "sociedades nacionais" foi estabelecido muito mais firmemente do que havia sido antes. É nesse aspecto que os ideais wilsonianos tiveram um profundo impacto sobre o desenvolvimento posterior do sistema de Estado-nação.

Argumentei anteriormente que os vários congressos envolvendo os Estados europeus do século XVII em diante, mais o desenvolvimento inicial da diplomacia, não deveriam ser vistos somente como tentativas de controle de atividades dos Estados pré-constituídos. Ao contrário, os modos de regulação reflexiva iniciados dessa forma eram

9. Ray S. Baker e William E. Doss, *The Public Papers of Woodrow Wilson, War and Peace*, New York, Harper, 1927, vol. I, p. 631.

10. Pearton, *op. cit.*, p. 178.

11. Lloyd George, *Truth About the Peace Treaties*, London, Victor Gollancz, 1938, vol. 2, p. 107.

essenciais ao desenvolvimento daqueles Estados como unidades territorialmente delimitadas. A emergência de um sistema de Estado reflexivamente monitorado acompanhou paulatinamente a formação do Estado-nação como sistema político dominante no mundo moderno. Isso se aplica também ao período subsequente à Primeira Guerra Mundial, em cujo momento o sistema de Estado-nação torna-se mais ou menos completo mundialmente. A Liga das Nações torna-se o principal foco para a canalização do processo global de controle de informação, tanto em termos de processo informativo quanto de intercâmbio. Tornou-se mais proeminente entre um reduto de organizações envolvidas em expansão em monitorar fontes de informação global das quais os Estados modernos dependem. Não era a condição de existência da maioria dessas organizações, muitas das quais antecedem a isso; mas forneceu um centro administrativo ao qual muitos estavam vinculados e que ajudaram a estimular sua expansão posterior.

Como exemplo sobre essa questão podemos adotar o desenvolvimento dos serviços postais e as agências internacionais de saúde – dois exemplos entre uma infinidade de modos de organização internacional acelerada desde os anos de 1920. Os serviços postais entre os Estados europeus datam de centenas de anos. Em 1505, Franz von Taxis estabeleceu um serviço de correio entre as cortes de diversos governantes europeus, incumbindo-se de transmitir cartas de Bruxelas a Innsbruck em cinco dias e meio, para Lião em quatro dias e para Granada em quinze dias¹². Foram assinados tratados postais entre a maioria dos principais Estados europeus nos séculos XVI e XVII, criando uma rede de intercâmbio postal que era tanto complexa quanto heterogênea. Por volta de meados do século XIX havia aproximadamente 12.000 categorias postais diferentes pertencentes a diversas partes da Europa. A introdução da taxa fixa do correio na Grã-Bretanha, em 1840, padronizou as tarifas naquele país, levando a tentativas de reproduzir o processo no resto da Europa. Cerca de vinte anos mais tarde, o Superintendente dos Correios dos Estados Unidos convocou uma conferência internacional em Paris, na qual se concordou que os tratados bilaterais não eram mais viáveis. Um comitê postal internacional foi estabelecido a partir daí, envolvendo o sistema postal de uma dezena de países europeus e dos Estados Unidos. Um congresso posterior, realizado em Berna em 1874, teve uma representação muito maior dos Estados, estabelecendo a primeira União Postal Geral e a primeira Convenção Internacional de Correios. Os territórios dos Estados membros eram considerados como uma única área postal, para a qual um único pagamento seria feito para cada item enviado, não importando quantos países ele atravessaria. Todas as encomendas deveriam ser enviadas sob uma tarifa padronizada internacionalmente. O Departamento de Serviços Públi-

12. Evan Luard, *International Agencies*, London, Macmillan, 1977, pp. 11 e ss.

cos sediado em Berna para se encarregar dessas questões foi uma das primeiras organizações internacionais estabelecidas permanentemente, alterando seu nome em 1878 para União Postal Universal. Foram realizados numerosos congressos pela União tanto nos anos anteriores quanto nos imediatamente posteriores à Primeira Guerra Mundial. Entretanto, não se tornou membro da Liga das Nações, mantendo uma independência completa até a fundação das Nações Unidas, dentro da qual há uma "agência especializada". Desde essa época ela expandiu enormemente suas atividades.

No campo da saúde, tentativas de uma coordenação internacional datam somente do século XIX. A partir de 1851 foram realizadas regularmente as Conferências Sanitárias Internacionais, propondo padrões generalizados de quarentenas e outras medidas sanitárias. As estatísticas sanitárias, entretanto, foram a principal preocupação das autoridades governamentais. O Escritório Internacional de Saúde estabelecido em Paris em 1908 dedicou-se principalmente à coleta e distribuição de informação estatística, relativa à legislação da saúde pública em diferentes países e padrões de transmissão de doenças. A Liga das Nações estabeleceu seu próprio comitê de saúde, a Organização de Saúde. Dedicou-se inicialmente a tentar documentar e a checar a expansão de moléstias infecciosas, especialmente aquelas que assumiam proporções epidêmicas como consequência da Guerra. Mas expandiu firmemente suas atividades, e o número de Estados imediatamente envolvidos nisso também cresceu, desenvolvidos em conjunto com o Escritório Internacional de Saúde, que continuou a existir independentemente. O monitoramento estatístico dos padrões mundiais de saúde permaneceu a principal preocupação de ambas as organizações. Com a vinda das Nações Unidas, foi criada a Organização Mundial de Saúde, originalmente para realizar o trabalho da antiga Organização da Liga de Saúde, mas tornando-se muito mais abrangente no alcance e na escala de suas operações. A Organização Mundial de Saúde esboçou regulamentos sanitários internacionais de tipo extensivo e iniciou campanhas contra algumas das principais doenças, com considerável sucesso em relação à malária e à varíola¹³.

As organizações envolvidas no sistema mundial, sendo diretamente administradas pelo Estado ou não, mostram um crescimento bastante acentuado a partir do período da Segunda Guerra Mundial, como mostra a Figura 5.

Pode-se pensar que o que vemos surgindo aqui é um movimento crescente em direção a "um mundo", no qual a forma do Estado-nação é possível de se tornar cada vez menos importante face aos padrões globais de organização. A questão que eu procuro apresentar aqui, entretanto, é bastante diferente¹⁴. A soberania do Estado-nação, sugerida

13. R. Berkov, *The WHO: A Study in Decentralised Administration*, Geneva, WHO, 1957.

14. Para uma explanação influente da visão convencional, ver James N. Rosenthau, *The Study of Global Interdependence*, London, Pinter, 1980.

por mim, não precede o desenvolvimento do sistema de Estado europeu, ou a transferência do sistema de Estado-nação para um plano global. As autoridades do Estado não mantêm largas áreas de poder soberano restritas à crescente rede de conexões internacionais e de modos de interdependência. Ao contrário, o desenvolvimento da soberania do Estado moderno, desde o seu início, depende de um conjunto de relações reflexivamente monitoradas entre os Estados. Tanto a consolidação da soberania do Estado quanto o universalismo do Estado-nação surgem por meio de uma ampla expansão das operações de vigilância permitindo que as "relações internacionais" sejam realizadas. As "relações internacionais" não são conexões realizadas entre Estados preestabelecidos, que poderiam manter seu poder soberano sem eles: elas são a base sobre a qual o Estado-nação existe como um todo. O período de florescimento das organizações internacionais, incluindo a Liga das Nações e das Nações Unidas, não é o de transcendência crescente do Estado-nação. É aquele no qual o alcance universal do Estado-nação foi estabelecido. Como no caso do sistema de Estado europeu, isso aconteceu por meio de uma mistura de guerra e de diplomacia. Mas considerando a industrialização da guerra, por toda a parte os conflitos tendem a assumir um aspecto total e, na forma das Guerras Mundiais, afetou a todos os Estados de um modo ou de outro. Como resultado de uma natureza cada vez mais integrada ao sistema mundial, a diplomacia não podia mais ser realizada somente entre um grupo de Estados, mas, em certos aspectos básicos, envolvia a todos eles.

A Segunda Guerra Mundial foi até mesmo mais devastadora, em termos de vidas perdidas e de Estados envolvidos, do que a Primeira. Mas assinala uma transição me-

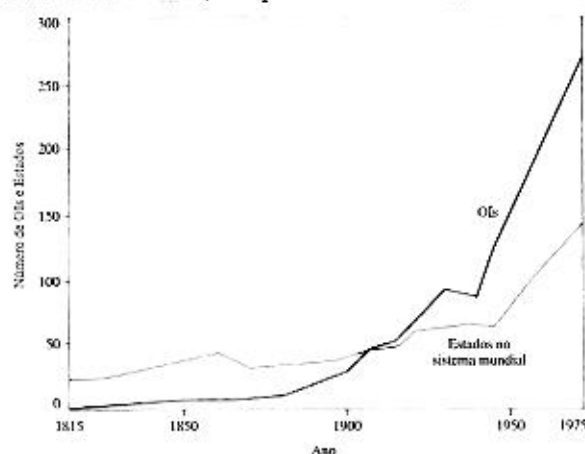


Figura 5

Número de organizações intergovernamentais no sistema mundial, 1815-1975¹⁵

15. From Bruce Russett e Harvey Starr, *World Politics*, San Francisco, Freeman, 1981, p. 52.

nos dramática dos padrões anteriores de guerra, pelo fato de sua proximidade temporal à Primeira Guerra Mundial e porque ela prolongou substancialmente em vez de transformar a guerra industrializada. Como Pearton assinala, foi obtido bastante rapidamente um entendimento das implicações da guerra industrializada pelos Estados líderes logo após o primeiro conflito mundial¹⁶. A força militar não podia mais ser avaliada em termos de posse de armamentos e de volume de soldados treinados, mas era vista como dependente das capacidades industriais dos Estados. A concepção de Chamberlain de que o poder econômico era um impedimento em si mesmo talvez tenha sido errada, mas a relação entre a indústria e o exército tornou-se amplamente aceita. A literatura política e acadêmica sobre a guerra mudou. Entre os diversos estudos analisando os acontecimentos da Primeira Guerra Mundial, uma proporção significativa buscou relacionar os resultados do conflito ao conjunto das economias dos Estados em disputa. Isso quer dizer que se tornou amplamente aceito que a força militar estimulava a mobilização de uma economia industrial como um todo, não apenas a colocação de armamentos nos campos de batalha. As implicações desse fato fizeram com que logo estivessem na Segunda Guerra Mundial. Para aqueles envolvidos na produção industrial, a condução da guerra tornou-se tão relevante quanto para as próprias forças armadas; do final da Primeira Guerra Mundial em diante, as áreas urbanas eram consideradas como alvos militares necessários no caso de uma eclosão de hostilidades.

Uma implicação posterior refere-se à esfera internacional e estende-se da Segunda Guerra Mundial ao momento atual. A força militar depende de uma grande extensão de recursos materiais que possam ser concentrados dentro de um alcance administrativo imediato de qualquer Estado em particular. Uma economia industrial, entretanto, por maior que seja, está integrada economicamente a uma vasta extensão de conexões internacionais na divisão do trabalho. Conseqüentemente, pode manter-se isolado em termos de seu poder militar. Mas também resulta que os Estados maiores tenderão a coordenar as suas próprias "esferas de influência internacionais", sobre cuja hegemonia, de tipo industrial-militar, pode ser mantida. A importância dos acordos de Yalta e de Potsdam é de a que os dois poderes estatais proeminentes – os Estados Unidos e a União Soviética – aceitaram explicitamente a idéia das "esferas de influência", enquanto, ao mesmo tempo, confirmavam o universalismo da soberania dos Estados. O reconhecimento total da autonomia soberana da União Soviética pelas outras principais potências não é mais importante em suas conseqüências do que a aceitação pelos soviéticos do caráter universal do Estado-nação. O primeiro parágrafo do Segundo Artigo das Nações Unidas "é baseado no princípio da igualdade soberana de todos os seus mem-

16. Pearton, *op. cit.*, pp. 185 e ss.

bros"¹⁷. A expressão "igualdade soberana" aparece inicialmente no esboço americano da Declaração do Quarto Poder sobre segurança em geral, representando essencialmente uma versão modificada do constitucionalismo que marcou as propostas wilsonianas um quarto de século antes. A "igualdade" em questão era especificamente para ser considerada como legal mais do que fatural – os Estados maiores deveriam ter direitos especiais, assim como deveres, de acordo com suas capacidades superiores. Alguns dos Estados menores opuseram-se aos privilégios intocáveis de membros do Conselho de Segurança. O documento holandês apresentado em Dumbarton Oaks insistia que "todos os privilégios especiais e desigualdades são uma contradição em relação ao princípio da igualdade soberana dos Estados amantes da paz". Objeções européias mais significativas, entretanto, foram verbalizadas em relação à extensão do princípio de "igualdade soberana" às populações coloniais. Na insistência, tanto dos representantes dos Estados Unidos quanto da União Soviética, de que a soberania de Estado deveria ser concedida às sociedades coloniais, estão embutidas algumas das principais tendências do desenvolvimento global subsequente.

A combinação de um sistema global reflexivamente monitorado dos Estados-nação, junto com o proeminente poder militar-industrial comandado pelos Estados Unidos e pela União Soviética, são os principais aspectos do período atual. Cada uma das superpotências tem as suas "esferas de influência" geopoliticamente próximas, e cada uma tem suas relações de dependência ou de aliança cultivadas diplomaticamente por todo o planeta. Esses envolvimento têm conseqüências bem definidas para o sistema de política interna e econômica dos Estados envolvidos. Mas seria um equívoco considerá-los como atuando de um modo unilateral para limitar a soberania de Estados em geral. O período desde a Segunda Guerra Mundial presenciou um desenvolvimento considerável na autonomia efetiva de uma variedade de Estados – alguns de origem bastante recente – ao mesmo tempo que em outros ela foi reduzida. Por razões que já mencionei, isso deveria ser considerado como desenvolvimentos interligados em vez de distintos e separados.

Tipos de Estados-Nação

Existem muitas classificações de Estados modernos na literatura da ciência política e da sociologia. Considerando que "Estado-nação" é o equivalente à "sociedade", não é surpresa que categorizações proliferem, já que há tantos critérios de classificação quanto modos de identificar as principais instituições. À luz da discussão neste capítulo

17. Alting von Gensau, *European Perspectives on World Order*, p. 187.

lo e nos seguintes, entretanto, três bases de classificação são úteis. Os Estados-nação existem como entidades em um sistema estatal mundial, no qual uma distribuição bipolar de poder industrial e militar é proeminente. Um meio de classificação, conseqüentemente, deve ser o geopolítico, nos quais as posições das duas potências principais apresentam os pólos em torno dos quais os outros Estados gravitam. Tal classificação sugere as seguintes categorias:

- 1 – Central/ Hegemônica
- 2 – Adjacente/ Subsidiária
- 3 – Central/ Alinhada
- 4 – Central/ Não Alinhada
- 5 – Periférica/ Alinhada
- 6 – Periférica/ Não Alinhada

Somente os Estados Unidos e a União Soviética – até o momento pelo menos – pertencem à categoria 1. Eles têm a posição hegemônica dentro de suas esferas de influência e ocupam lugares dominantes dentro do sistema mundial, ainda que de nenhuma maneira próximos aos centros imperiais tradicionais ou aos impérios coloniais. O aspecto bipolar do sistema mundial não data de Yalta, mas de um período ligeiramente posterior. Até pouco depois de Yalta, parecia possível que os Estados Unidos pudessem recuar ao seu isolamento anterior; ou que o seu papel no mundo político seria ímpar como o único possuidor de armas nucleares. A Grã-Bretanha era a liderança principal na perseguição de uma política de restrição contra a União Soviética. A Doutrina Truman, de 1947, na qual o governo americano assumiu as responsabilidades de ajuda financeira da Grã-Bretanha na Grécia e na Turquia e ofereceu assistência aos regimes anti-soviéticos foi uma linha divisória; a obtenção de armamentos nucleares pela União Soviética foi outra. A OTAN e o Tratado de Varsóvia conferiram importância direta à divisão bipolar do poder militar. A aceitação mútua da soberania do Estado como um princípio universal, entretanto, significou que a distribuição bipolar de poder permaneceu difusa em suas conseqüências. Dentro de cada um dos dois blocos, todos os Estados-nação tinham uma autonomia administrativa desenvolvida, com as superpotências não tendo um monopólio nuclear completo.

Dentro dos principais blocos, três tipos de Estado podem ser distinguidos, entre aqueles das categorias 2, 3 e 5. Cada Estado central procurou proteger suas fronteiras ao assegurar que os Estados vizinhos fossem governados por autoridades consideradas favoráveis a seus interesses. Aqueles países que fossem fisicamente adjacentes estavam mais sujeitos a maior pressão política do que os outros e vulneráveis à ameaça ou à intervenção militar de fato. A União Soviética faz fronteira com outros Estados princi-

país que, por uma razão ou outra, tornaram-se largamente refratários à sua influência, mais especificamente a China que, por enquanto, ainda pertence à categoria 4. Mas, ao longo de suas fronteiras européias, tem alcançado uma série de Estados sobre os quais ela mantém uma influência bastante considerável. Esses Estados adjacentes, aceitos efetivamente pelos Estados Unidos desde 1947 como pertencendo à esfera de influência soviética, são membros independentes das Nações Unidas, tendo sua própria administração política interna, sistema político e forças armadas. Ao mesmo tempo, eles são manifestamente dependentes da União Soviética, já que suas organizações políticas estão intimamente ligadas à da URSS e certas opções de reforma institucional estão bloqueadas. A posição geográfica dos Estados Unidos torna isso muito menos vulnerável aos caprichos de Estados fisicamente próximos. No entanto, tanto no norte quanto no sul, há Estados mantidos o mais longe possível da persuasão dos interesses dos Estados Unidos, onde são feitos esforços vigorosos para inibir desenvolvimentos possíveis ou reais que possam ser contrários a esses interesses.

Por "Estados centrais" refiro-me àqueles de "segunda ordem", em termos de sua força industrial e militar, mas que, no entanto, são capazes de desempenhar um papel importante no mundo político. Muitos de tais Estados, incluindo especialmente aqueles da Europa Ocidental, estão alinhados àqueles do primeiro grupo. Eles têm soberania plena sobre a maioria de suas questões internas e, assim como as sociedades do leste europeu, eles têm suas próprias forças armadas à sua disposição – mas com autonomia substancialmente grande sobre seu desenvolvimento e uso. Entretanto, aqueles que são membros da OTAN e têm bases americanas em seu território estão sujeitos a represálias significativas sobre suas possibilidades de ações militares independentes. Por essa razão, alguns Estados centrais mantiveram-se não alinhados, na Europa assim como na Ásia, Oriente Médio e África. Considerando que os Estados alinhados formam blocos com os dois Estados centrais, coordenando suas políticas econômicas e militares em especial, os Estados alinhados são "policêntricos"¹⁸. Isso quer dizer que o fato de que o seu não alinhamento dá a eles – em princípio e muitas vezes na prática – uma flexibilidade de grande alcance na sua administração. Ainda que houvesse esforços por parte de alguns de seus membros para alinhá-los, os Estados centrais não alinhados não formam um bloco definido no mundo político.

Finalmente, os Estados periféricos são aqueles cujas capacidades industrial e militar são baixas e geograficamente distantes dos poderes centrais. No caso dos Estados periféricos/alinhados, o que importa é a distância do Estado central com o qual as relações de colaboração são mantidas, mesmo onde o país em questão possa estar próximo

18. Joseph Frankel, *International Relations in a Changing World*, Oxford, Oxford University Press, pp. 165 e ss.

ao outro Estado central. Cuba é um Estado periférico/alinhado em relação à URSS, embora faça fronteira com os Estados Unidos. Enquanto sociedades periféricas/alinhadas possam ser consideravelmente dependentes economicamente de um ou outro Estado central, o fato de eles não serem geograficamente adjacentes cria dificuldades em se manter o mesmo tipo de controle que possa ser exercido sobre Estados adjacentes. Nem todos os Estados periféricos são sociedades economicamente de "terceiro mundo" (exemplo, Islândia).

Uma categorização geopolítica de Estados deve estar baseada em torno do seu envolvimento e influência sobre o "mundo político", que são os processos de formação de programas e de ações políticas que sejam globais em suas conseqüências. Mas os Estados-nação também podem ser agrupados em tipos, enquanto modos diversos de formação do Estado original. O Estado-nação europeu – a "forma clássica", nessas circunstâncias – em muitos aspectos forneceu um modelo que outros Estados seguiram. Mas é igualmente evidente que outros Estados não copiaram simplesmente a experiência européia, em muitos casos tornaram-se Estados-nação em processo de rebeldia contra a dominação européia. Uma segunda classificação ampla dos Estados pode, conseqüentemente, ser apresentada assim:

- 1 – Clássico
- 2 – Colonizado
- 3 – Pós-colonial
- 4 – Em modernização

É claro que o "Estado-nação clássico" não é uma categoria internamente indiferenciada. Os primeiros Estados-nação estabelecidos na Europa desenvolveram-se no que eram então áreas periféricas do continente, ao longo das margens do que era anteriormente um dos setores mais concentrados do poder de Estado¹⁹. Uma onda posterior de formação de Estados ocorreu na Europa central e na Itália. Em bem pouco desses casos havia uma convergência estreita entre limites territoriais e línguas ou identidade cultural. Mas, no conjunto, é o caso dos primeiros Estados-nação desenvolvidos sem que os movimentos nacionalistas representassem um papel significativo na sua formação, embora o nacionalismo tenha desempenhado tal papel no estabelecimento de Estados posteriores. Aquelas áreas que herdaram aspectos lingüísticos em comum da distribuição de territórios da Roma Imperial mostraram somente tendências frágeis em relação à formação do Estado-nação até que os Estados estivessem bem desenvolvidos em outros

19. Cf. Stein Rokkan, "Cities, States and Nations: A Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development", em S. N. Eisenstadt e Stein Rokkan, *Building States and Nations*, Beverly Hills, Sage, 1973.

lugares. Na assim chamada zona da "Lorena-Burgúndia" entre os Estados da França e da Alemanha, as divisões lingüísticas dificilmente obedeciam aos limites territoriais estabelecidos. Nem a França, nem a Grã-Bretanha, os dois exemplos normalmente dados de uma coincidência fácil de "nação" e de "Estado", envolviam territórios lingüisticamente homogêneos. A padronização lingüística obtida pela França no século XIX foi provavelmente maior do que em qualquer outro Estado europeu, mas por todo o período as autoridades centralizadoras tiveram de combater a resistência na Bretanha, Occitânia e em outras regiões. Tendo afirmado isso, a uniformidade lingüística vinculada a um grau de homogeneidade cultural pode ser considerada diretamente como uma característica distinta do Estado-nação clássico. Para ser preciso, houve, e há, exceções entre esse grupo de Estados, embora poucos como a Suíça, onde um idioma não tem a primazia sobre as outras faladas dentro do Estado. Nem todos os Estados-nação que podem ser definidos como de tipo clássico foram estabelecidos nos séculos XVIII e XIX. Aqueles estabelecidos na Europa e em torno dos limites da Europa depois das Guerras Mundiais (incluindo os ex-Estados imperiais como a Áustria e a Turquia) pertencem a esta categoria. Alguns Estados estabeleceram-se cedo, embora pertençam mais ao tipo em modernização (exemplo, a Alemanha).

O "Estado-nação colonizado" refere-se àqueles Estados estabelecidos como o resultado do movimento de populações emigrantes da Europa como, por exemplo, os Estados latino-americanos, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, e posteriormente, Israel. Tais Estados envolveram processos de migração de longa distância, os quais foram esboçados a partir de culturas de origem heterogêneas. Estabelecidos no que eram para os padrões europeus áreas debilmente organizadas, eles tinham sido todos baseados no uso da força contra os grupos nativos, muitas vezes exterminando esses grupos inteiramente, ou reduzindo-os a uma pequena fração do conjunto da população. Diversos Estados-nação colonizados adquiriram essa condição inicialmente, ao realizarem guerras de liberação nacional contra os poderes metropolitanos – como os Estados Unidos contra a Grã-Bretanha e vários Estados Latino-americanos contra a Espanha. É característico desse tipo de Estado, entretanto, que tais guerras fossem conduzidas em estágios relativamente iniciais do desenvolvimento do Estado na Europa, com concepções liberais de cidadania e de direitos de soberania adquirindo um caráter mais importante do que o nacionalismo. O fato de que comunidades nacionais razoavelmente homogêneas emergiram, finalmente, não deve nos levar a negligenciar as associações da guerra, da diplomacia e acidentes que moldaram os Estados-nação colonizados tanto quanto aqueles no contexto europeu original. A possibilidade de vincular as ex-colônias britânicas heterogêneas, e, naquele período, isoladas, em um único Estado, foi, no início, posto em dúvida mesmo por alguns dos principais proponentes da Revolução Americana. As guerras de liberação na América Latina foram combatidas por líderes que divergiam amplamente

sobre que Estados deveriam ser estabelecidos como consequência de suas resoluções bem-sucedidas. Bolívar e San Martín anteciparam a formação de grandes Estados abrangendo a totalidade de áreas nas quais diversos Estados foram de fato estabelecidos²⁰.

Outros Estados-nação colonizados, notadamente aqueles que pertenciam ao Império Britânico, adquiriram sua independência por concessão do país tutor – alimentados pelo sentimento nacionalista. Muitos destes Estados obtiveram um alto grau de unidade lingüística e cultural, às custas da difusão dos aspectos de suas culturas de origem pelos imigrantes. Mas outros, como o Canadá ou Israel, têm grandes populações de minorias étnicas fora da cultura dominante. A África do Sul é um caso diferente, e embora possa ser vinculado aos outros Estados acima relacionados, é mais considerado como um território colonial que ainda não se tornou totalmente “pós-colonial”. De qualquer forma, o nacionalismo anticolonial de sua maioria negra distingue-a claramente da maioria dos Estados-nação colonizados, embora tenham ocorrido mais movimentos secundários desse tipo nos Estados Unidos e que haja certas afinidades difusas com os franceses no Canadá.

Os Estados-nação pós-coloniais e em modernização geralmente diferem daqueles das categorias 1 e 2 em relação à menor homogeneidade lingüística e cultural, embora esse não seja o caso. O ressurgimento de nacionalismos locais dentro dos Estados-nação clássicos serviu para demonstrar que a exploração “colonial” de grupos etnicamente diferenciados não está restrito a territórios dos Estados europeus administrados externamente. Entretanto, na maioria dos Estados-nação pós-coloniais não há sentido em que uma “nação” preceda a emergência do Estado e não é sem razão que tais Estados foram muitas vezes chamados de Estados-nação. Assim, tem sido observado sobre a África Negra que,

apesar de que nos referimos vagamente aos países daquela parte da África criados recentemente como “Estados-nação”, e às suas populações como as “novas nações”, não é certo que tal denominação formal tenha alguma importância. Durante a corrida para a independência, as pessoas no Ocidente acostumaram-se a considerar os movimentos anticoloniais que assumiam o poder na África como variantes do fenômeno global do nacionalismo [...] Entretanto, depois de duas décadas de independência formal, não está totalmente claro até onde essas expressões iniciais de sentimentos nacionalistas sobreviveram para se tornarem a base da formação do Estado. Inúmeros estudiosos de mudança política na África Negra hoje contestam a existência de Estados-nação na maior parte do continente²¹.

Enquanto não acho necessário questionar a existência de Estados-nação na Áfri-

20. A. W. Orridge, “Varieties of Nationalism”, em Leonard Tivey, *The Nation State*, Oxford, Martin Robertson, 1981, pp. 50-51.

21. Arnold Hugues, “The Nation-state in Black Africa”, em Tivey, *The Nation State*, p. 122.

ca ou em outras antigas áreas coloniais, pois os Estados em questão não são do tipo tradicional, é suficientemente óbvio que suas origens e aspectos são, na maioria, bastante discrepantes dos outros tipos mencionados até aqui.

Os Estados pós-coloniais – ou “nações-Estado” – estão baseados no aparato de Estado estabelecido originalmente pelas sociedades colonizadoras. Como a citação acima sugere, o nacionalismo normalmente representou um papel importante na mobilização dos movimentos sociais, estimulando a transição para um Estado de independência. Mas tais formas de nacionalismo tenderam a ser primeiramente favorecidas pelas elites que aspiravam ao, e acabaram por deter, o poder de Estado. A consolidação do poder administrativo de Estado não foi baseado, como nos tipos clássicos e colonizados, na mobilização de recursos gerados internamente, mas ao contrário, nos recursos administrativos “importados” trazidos de fora. Isso colocou os proponentes dos símbolos nacionalistas em uma posição paradoxal, às vezes tendo consequências profundamente cismáticas para a organização política interna. Pois os sentimentos nacionalistas referem-se a um mito das origens que fornece um foco psicológico para a unidade da comunidade política; mas qualquer interpretação das origens que tem uma referência concreta ao passado estimula tanto a tensão quanto a harmonia, em razão da diversidade das diferenças culturais caracteristicamente envolvidas.

Tanto na África quanto na Ásia existiram, em algumas regiões sujeitas ao domínio colonial, símbolos e movimentos que são evidentemente proto-nacionalistas. Assim, por volta do final do século XIX, colonos negros da América do Norte em Freetown, na Serra Leoa, estavam reivindicando uma forma distintiva de “africanismo” vinculada à promoção dos direitos de autodeterminação. Um movimento similar ocorreu na Libéria²². Entretanto, tais exemplos são relativamente poucos e raros e a maioria não tem nenhuma conexão direta com os tipos de nacionalismo desenvolvidos no final do período colonial e no pós-colonial. Na África, a Somália, o Lesoto e a Suazilândia são as únicas exceções parciais à generalização de que as populações dos Estados africanos são compostos de uma multiplicidade de agrupamentos cultural e étnico heterogêneos – nesse sentido certamente exibindo um aspecto de alguma forma semelhante aos Estados tradicionais. Foi calculado que há mais de duzentos grupos culturalmente distintos na Nigéria, embora os três maiores deles totalizem algo em torno de dois terços do total da população. Mesmo a Gâmbia, cuja população conta apenas com meio milhão, possui oito grupos étnicos distintos²³.

Por Estados-nação em modernização refiro-me àqueles que, mesmo tendo experimentado o colonialismo direto, mudaram com êxito de um Estado tradicional para um

22. Paul Hair, “Africanism: The Freetown Contribution”, *Journal of Modern African Studies*, 5, 1967.

23. Hugues, *op. cit.*, p. 132.

moderno principalmente por meio de um processo interno de mobilização política. Novamente há alguns paralelos na história africana. No mesmo período em que o Japão do período Meiji estava realizando as transformações que criaram um Estado moderno, tentativas semelhantes no desenvolvimento do Estado estavam sendo realizadas na África Ocidental. Assim os Fanti de Gana e um grupo de Yoruba do sudoeste da Nigéria lançaram esforços para criar um aparato de Estado moderno. O caso mais célebre é o do império tradicional da Abissínia no leste do continente. Ali os grupos dominantes procuraram coordenar o Estado e desenvolver seu potencial militar por meio de políticas destinadas a aumentar a centralização administrativa e a unidade cultural. Um exército imperial derrotou com êxito forças italianas no final do século XX. Entretanto, a vitória provou ser transitória, e os Estados-nação em modernização surgiram com sucesso apenas onde os Estados tradicionais existentes eram ou muito grandes, ou muito distantes, ou por alguma outra razão que escapasse ao domínio europeu direto.

Os aspectos institucionais dos Estados-nação podem ser categorizados em termos de quatro agrupamentos de instituições destacadas anteriormente. Assim podemos categorizar os Estados em termos de sua adequação a estas dimensões:

Economia industrializada	+	-
Produção capitalista	+	-
Integração política	+	-
Domínio militar	-	+

O Estado-nação clássico pode ser localizado no lado esquerdo das duas colunas. Tem suas origens no Estado absolutista, mas surge na forma desenvolvida somente com o advento do capitalismo industrial. Sob a base de um aparato administrativo fortemente desenvolvido, é capaz de adquirir um alto grau de integração política dentro de suas fronteiras. Como um resultado de pacificação interna – ela própria relacionada diretamente ao capitalismo industrial como uma forma altamente distinta de dominação de classe – o exército “aponta para fora”, em direção a outros Estados. Há uma divisão precisa entre a autoridade civil e militar, com as forças armadas estando relacionadas “profissionalmente” somente com a questão da guerra. Alguns Estados colonizados encaixam-se neste padrão (por exemplo, os Estados Unidos, o Canadá ou a Austrália), mas outros não. Os Estados latino-americanos alcançaram, em sua maioria, apenas um grau relativamente baixo de industrialização e atuam dentro de uma órbita capitalista dominada pelos Estados Unidos. Ainda que haja muita discussão sobre a sua natureza

exata, grande parte desses Estados são caracterizados por "dualismos" internos – a coexistência de centros modernos junto com amplas regiões agrárias nas quais predominam economias de agricultura comercial. A urbanização seguiu um padrão divergente dos estabelecidos nos Estados-nação clássicos, com as suas periferias sendo invadidas por populações migrantes, que no máximo estão frouxamente integradas nos padrões modernos de organização urbana, tais como as caracterizadas na experiência original européia. Como no caso dos Estados pós-coloniais, não há uma semelhança próxima ao processo que produziu o Estado-nação clássico.

Tanto nos Estados colonizados quanto nos pós-colonizados constataram-se fortes tendências em relação ao domínio militar, em contraposição aos tipos clássicos e em modernização. O desenvolvimento dos regimes militares, na verdade, caracteriza um período de universalidade do Estado-nação, que são as quatro décadas desde a Segunda Guerra Mundial. Esse é mais um exemplo contrário às expectativas geradas pelas principais tradições da ciência social, marxista e não marxista. Os governos dominados pelos militares permaneceram amplamente não estudados, considerados como exceções temporárias à tendência geral de desenvolvimento gerado pelo industrialismo ou pelo capitalismo industrial. Os acontecimentos dos últimos quarenta anos tornou qualquer posição desse tipo cada vez mais bizarra. O envolvimento militar nos governos, por meio de golpes e contra-golpes, foi testemunhado em todos os Estados latino-americanos, na maioria dos do Oriente Médio e da África, e na Polônia²⁴. O exército, nessas circunstâncias, pode ser profissionalizado, mas ele também é pretoriano. Não há dúvida de que o Estado pretoriano tem suas origens, em um nível substancial, no papel desempenhado pelos militares sob o colonialismo. O verdadeiro processo, analisado anteriormente em relação ao Estado-nação europeu, tornou possível ao poder militar centralizar-se "externamente", sob a dominação colonial. Como um autor ressalta,

nas colônias européias durante os séculos XIX e XX, o exército era especificamente orientado para as conquistas e domínios externos. A dominação externa fornecia um ideal vocacional, que era expresso em tais organizações como os serviços civis e militares na Índia britânica, na Legião Estrangeira Francesa, o Exército Equatorial Francês (os "Africanos") e o exército espanhol no Marrocos e na América Latina. Os valores do sistema eram incorporados na "civilização francesa", no "fardo do homem branco" de Kipling e o zelo missionário do General Lyautey (um administrador militar da África francesa). O conceito de "civilização francesa" foi desenvolvido pelo exército que administrou e, de fato, dominou a política imperial francesa na África dedicando-se à expansão do império. O exército orientado para a missão estava propenso a se tornar intervencionista, especialmente nas colônias francesas e espanholas²⁵.

24. Perlmutter, *op. cit.*, p. 89.

25. *Idem*, p. 92.

Os Estados modernizantes não estavam inclinados ao domínio militar, embora – mais especificamente nos casos da Alemanha e do Japão – eles pudessem estar associados a um caráter fortemente militarista. Vale a pena repetir aqui que os governos militares modernos não deveriam ser vistos como uma versão atualizada da autoridade militar nos Estados tradicionais. O domínio militar moderno depende de um controle centralizado de armamentos de uma guerra industrializada, e de um exército efetivo burocratizado, operando normalmente em circunstâncias nas quais um alto nível de pacificação interna foi adquirida, nível este jamais possível nos Estados tradicionais²⁶. Na maioria dos Estados-nação modernos, por mais “novas” que sejam, as forças armadas não têm “adversários” sérios em relação ao controle dos meios de violência²⁷. Talvez haja movimentos guerrilheiros desafiando o poder do Estado – quase invariavelmente apoiados por Estados externos e muitas vezes baseados fora do país com o qual estão relacionados seus objetivos²⁸ – mas altos níveis de pacificação interna podem ser adquiridos mesmo nas “nações-Estado”, como resultado da importação de tipos modernos de transporte e comunicação, o desenvolvimento da força policial e de um aparato de sanções legais sistemáticas.

A Economia Capitalista Mundial

O termo “sistema” deve ser abordado com cuidado, seja quando usado para se referir a uma única sociedade ou a uma rede de relações abrangendo diversas sociedades, seja no que tange às relações mundiais. Há um sistema mundial, mas ele é muito mais desagregado e sujeito a desenvolvimentos irregulares do que o são os Estados individuais. Em relação a isso, as observações críticas feitas anteriormente sobre a “teoria do sistema mundial” precisam ser, de algum modo, ampliadas. Além de seu viés “economicista”, há uma inclinação definida em se repetir a tendência de sociólogos que discutem sociedades particulares exagerando sua “integração funcional”. A existência de um sistema mundial, influenciando o desenvolvimento dos Estados em particular, não implica a existência de uma dinâmica única dominando o seu desenvolvimento ou que o “todo”, de alguma forma, tenha primazia sobre as “partes”. Deve ser usado aqui uma linguagem teórica consistente²⁹, relacionando as análises das instituições sociais dentro dos Estados para os sistemas regionalizados de grandes e maiores alcances.

26. Raymond Aron, *On War*, London, Secker & Warburg, 1958, pp. 19 e ss.

27. Raymond Grew, “The Nineteenth-century European State”, em *Statemaking and Social Movements*, in Charles Bright e Susan Harding, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984.

28. Cf. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

29. CS, capítulo I e *passim*.

O sistema mundial atual pode ser efetivamente caracterizado nos seguintes termos:

<i>Ordens simbólicas/ modos de discurso</i>	Sistema de informação global
<i>Instituições Políticas</i>	Sistema de Estado-nação
<i>Instituições econômicas</i>	Economia capitalista mundial
<i>Lei/ modos de sanção</i>	Ordem militar mundial

Já que me concentrei até aqui no sistema estatal e nos processos de monitoramento reflexivo que tornam possível sua consolidação, junto com a ordem militar global, vale a pena prestar alguma atenção às relações econômicas. Como deveríamos analisar os principais parâmetros da economia do mundo capitalista hoje? Em que sentido os mecanismos capitalistas dominam a organização econômica mundial? Como eles se relacionam com o desenvolvimento econômico dentro dos Estados?

A economia mundial é predominantemente capitalista, em vários aspectos. É dominada por Estados nos quais a empresa econômica capitalista, com o auxílio das assimetrias de classes, é a forma principal de produção. Tanto em termos de políticas domésticas de tais Estados, quanto de uma quantidade de seus envolvimento externos, a atividade econômica está sujeita a vários modos de regulação política. Entretanto, é típico de sua organização institucional que o "econômico" esteja isolado do "político". Considerando a diversificação de poder dentro das mãos de Estados do sistema de Estado-nação, essa situação cria um alcance considerável de ação por parte das organizações econômicas por todo o mundo. Enquanto elas não podem rivalizar com os Estados-nação em muitos aspectos, as empresas ajustadas à produção capitalista passam então a desempenhar um papel fundamental nas relações econômicas internacionais. Sua influência dentro dos Estados "tutores" tende a ser grande, já que os governos dependem da riqueza gerada pelas empresas para a sua própria viabilidade econômica. Já que as relações de intercâmbio entre elas, com os Estados e com os consumidores, dependem da produção para o lucro, a propagação de sua influência traz como consequência uma extensão global de mercados para seus produtos. Mas, desde o seu início, a economia capitalista mundial nunca foi apenas um imenso mercado. Isso envolveu, e envolve, a mercantilização da força de trabalho em ambientes regionais diversos, muitas vezes sob condições que não aquelas da entrada "livre" do trabalhador no mercado. Quer elas sejam pequenas empresas ou grandes corporações transnacionais, muitas empresas são direta ou indiretamente inseridas nas relações econômicas estendendo-se além dos limites de um Estado em particular. Assim, a extração de matérias-primas e seu processamento são empresas produtivas, inseridas na economia mundial; já que as empresas podem estabelecer novas "primeiras" unidades de produção fora de seu Estado de origem, a produção capitalista pode e estabeleceu-se em regiões fora dos Estados economicamente dominantes.

Já que eles não isolam internamente o econômico e o político, a União Soviética, as sociedades do Leste europeu, e alguns outros Estados das sociedades socialistas formam, em parte, um enclave dentro da economia capitalista mundial. Somente em parte, entretanto, pois esses Estados estão profundamente envolvidos na divisão global do trabalho e experimentam a influência dos mecanismos da economia capitalista tanto de um modo imediato quanto em um estágio posterior. A economia capitalista mundial, como qualquer sistema, envolve relações de poder, sendo sua distribuição altamente desigual. A caracterização de Wallerstein de centro, semiperiferia e periferia, e a análise que ele desenvolveu em associação a isso, é útil, de uma forma geral, para descrevê-la, considerando as reservas já mencionadas. As nações economicamente centrais não o são necessariamente em termos político-militares, especialmente se a União Soviética for classificada como semiperiferia. A classificação geopolítica dos Estados citados no capítulo 9 reduz, em grande parte, as diferenciações econômicas, e há diferenças acentuadas dentro de cada uma das categorias em relação ao poder econômico, político e militar. As divisões entre centro, semiperiferia e periferia alteram-se à medida que as divisões globais de trabalho mudam e podem muitas vezes caracterizar regiões que perpassam os Estados em vez de se referir a agrupamentos de Estados.

Enquanto a diferenciação entre centro, periferia e semiperiferia é antiga, as relações econômicas diretas entre os Estados foram, por um longo período, basicamente uma questão de intercâmbio internacional. O comércio e os movimentos do capital internacionalizaram-se por volta do final do século XIX e até a Primeira Guerra Mundial. Contudo, isso era distinto da situação atual³⁰. Naquele período, segmentos consideráveis das economias nacionais dos países centrais foram protegidos da competição internacional.

Cervejarias, trabalhos em alvenaria e padarias abasteciam os mercados locais. A "indústria de vestuário" ainda consistia em alfaiates locais. As cotações dos fretes internacionais eram muito altas para a indústria de móveis se engajar no comércio internacional. Agricultura, pesca e artesanato não estavam ainda integrados nem mesmo em nível nacional. Os preços dos mercados mundiais foram estabelecidos somente para uns poucos produtos — principalmente produtos de origem não européia tais como café, açúcar e especiarias. Para muitos produtos não havia nem mesmo um preço nacional uniforme³¹.

Quase todos os mercados de produtos estão, no entanto, cada vez mais sujeitos à competição internacional. Além disso, a produção tornou-se muito mais internacionalizada no último meio século. Durante um longo período de expansão da economia capitalista mundial, a expansão global da produção capitalista envolveu a associação

30. Richard Cooper, *The Economics of Interdependence*, New York, McGraw-Hill, 1968, pp. 152 e ss.

31. Lars Anell, *Recession, the Western Economies and the Changing World Order*, London, Pinter, 1981.

do capital, do gerenciamento e da tecnologia de um Estado com a força de trabalho e as matérias-primas de outros. Atualmente, é comum que cada um deles venha de países diferentes e, além disso, com componentes que são feitos em diversas partes do mundo. A produção internacional desloca cada vez mais o papel central do intercâmbio internacional.

No final dos anos de 1970 as corporações baseadas nos Estados Unidos mantinham sozinhas investimentos diretos ultramarinos de 70 bilhões de dólares. Considerando que haja um valor duplo em dólares de rendimento por ano para cada dólar investido em planta e equipamento, 140 bilhões de dólares são lucrados anualmente por esses investimentos. Tal volume de bens produzidos no exterior, com apenas alguns deles sendo absorvidos pelo país de origem, é quatro vezes maior do que as exportações anuais dos Estados Unidos. Os investimentos indiretos no exterior dobraram o total da produção realizada fora do país³². Para ser preciso, os investimentos externos dos Estados Unidos superam grandemente o de qualquer outro Estado e realiza cerca de dois terços do valor dos investimentos dos países do OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)³³. Entretanto, o setor da economia mundial organizado em termos da produção internacionalizada está crescendo muito mais rápido do que o PNB (Produto Nacional Bruto) de cada um dos Estados diretamente envolvidos. A economia dos Estados Unidos, assim como a de todos aqueles dos Estados centrais, é dependente da importação de provisões de minérios para as suas indústrias básicas. Nenhum Estado, ou mesmo nenhum continente, é auto-suficiente em relação a todas as fontes de minérios necessárias na produção moderna. Assim, dos treze minérios mais importantes requeridos pela sua economia, os Estados Unidos dependem da importação de pelo menos a metade dos nove necessários para seu suprimento. Os outros Estados centrais são muito menos abastecidos.

Nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, ocorreram alterações significativas no alinhamento dos Estados centrais dentro do bloco econômico da OCDE – a mais surpreendente, sem dúvida, é o movimento do Japão para se tornar um dos países líderes. O produto industrial das sociedades do leste europeu não é fácil de comparar ao dos Estados capitalistas. Provavelmente totaliza 30% da produção mundial, comparado com uns 60% dos Estados centrais, e somente 10% para o restante do mundo. O fluxo do comércio é relativamente baixo entre as economias planejadas e os países centrais, indicando que é principalmente por meio de mecanismos monetários e de importação de matéria-prima que eles experimentam o impacto das relações econômicas

32. Lester R. Brown, *World Without Borders*, New York, Random House, 1972, pp. 21 e ss.

33. Robert J. Gordon e Jacques Pelkmans, *Challenges to Interdependent Economies*, New York, McGraw-Hill, 1979.

capitalistas globais³⁴. Os Estados periféricos, especialmente os de tipo pós-colonial, são notoriamente vulneráveis às flutuações dos padrões do comércio mundial. A sua posição de "ultradependência" na economia mundial expressa a sua confiança na exportação de produtos primários e na importação de tecnologia e de bens manufaturados, incluindo armamentos. A importância das nações periféricas como mercados para produtos manufaturados exportados pelos países do OCDE está, de fato, diminuindo em vez de crescer. E isso apesar de a interrupção da tendência pelos Estados da OPEP ser um exemplo vívido de como a influência contingente de acontecimentos políticos pode ter sobre o que parecem ser forças econômicas "imutáveis".

Os países de industrialização mais antiga no centro da economia capitalista mundial permanecem o pivô em torno do qual a maioria gira, mas a sua posição está se enfraquecendo. A produção tem aumentado, em grande parte, mais lentamente nesses Estados na última década em relação aos dos Estados do leste europeu, e especialmente aos do "Setor Oriental" (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Singapura). Os Estados centrais tornaram-se cada vez mais dependentes dos mercados externos, especialmente em relação à produção de bens de capital avançados. Mas a mobilidade da produção em direção a outras áreas do mundo tende a despojá-los do monopólio da capacidade tecnológica de alto nível que eles um dia mantiveram. É claro que a migração de capital, longe das regiões onde as vantagens tecnológicas e de trabalho já tinham sido exploradas, ocorrem também tanto dentro quanto entre os Estados mais industrialmente desenvolvidos. Assim, nos Estados Unidos há um movimento de empreendimento produtivo das áreas mais industrializadas do norte para o "cinturão do sol" do sul, onde os salários são baixos e a força sindical menos marcante. As primeiras áreas industriais estabelecidas no nordeste da França declinam, enquanto novas indústrias surgem na região mediterrânea.

A desindustrialização e o desemprego em massa nos países centrais estão tão evidentemente conectados às tendências da economia mundial que todos aceitam que não se podem considerá-los totalmente em termos da organização interna de Estados isolados. Aqui percebemos uma conscientização de que o estudo "comparativo" das sociedades, como normalmente praticado, é deficiente. Mas isso não produziu ainda um reconhecimento geral da centralidade do sistema mundial para qualquer análise social ou teoria social que busque entender a natureza das sociedades economicamente avançadas³⁵. As análises dos Estados semiperiféricos e dos periféricos reconhecem que esses países devem ser examinados em termos do "intercâmbio desigual" no qual eles

34. Anell, *op. cit.*, pp. 64-65.

35. O trabalho de Wallerstein e de seus seguidores é, em parte, uma exceção a isso, mas além de apresentar limitações já debatidas, ele concentrou-se até aqui mais nas fases iniciais do desenvolvimento capitalista.

estão envolvidos internacionalmente. Mas o mesmo não é verdadeiro para a maioria das discussões sociológicas dos países avançados, do ponto de vista tanto de suas relações entre si quanto com o restante do mundo.

Ordens Internacionais e Soberania de Estados

Tenho evitado até o momento discutir o problema da soberania de uma forma direta, restringindo minhas questões a uma análise da importância do conceito na emergência do sistema estatal europeu e enfatizando que "soberania" somente tem sentido no contexto de um sistema regulado reflexivamente maior do que qualquer outro Estado. Mas, nesse ponto, tanto uma discussão abstrata quanto substantiva da soberania dos Estados é necessária.

A soberania fornece simultaneamente um princípio organizado para o que seja "interno" aos Estados e o que seja "externo" a eles. Pressupõe um sistema de governo que seja universal e obrigatório em relação à cidadania de um território específico, mas do qual todos aqueles que não são cidadãos são excluídos. Como Morgenthau expressa, a autoridade soberana é a mediação suprema legisladora e executora da lei, estas sendo unificadas³⁶. Os governos representam essa autoridade soberana como "delegados", e isso é uma fonte das tendências em direção à poliarquia nos Estados modernos³⁷.

A relação entre soberania e a igualdade de princípios dos Estados é muito mais próxima do que muitas vezes se supõe. Um Estado não pode se tornar soberano exceto dentro de um sistema de outros Estados soberanos, tendo sua soberania reconhecida por eles; nisso há uma forte pressão no sentido do reconhecimento mútuo de igualdade, qualquer que seja a situação efetiva em relação ao poder diferencial. Isso também tende a envolver certa universalidade apesar de que, de fato, a atribuição global da soberania por todos os Estados para com o outro, datar, na prática, somente da conclusão da Segunda Guerra Mundial. No sistema estatal europeu os Estados não reconhecem a existência autêntica de outras comunidades políticas no modo como o fazem entre eles.

Em que consiste a soberania? Os seguintes aspectos podem ser enumerados como os mais importantes – na verdade, definitivos do que seja a soberania. O Estado soberano é uma organização política que tem a capacidade, dentro de um território ou territórios delimitados, de produzir leis e efetivamente sancionar a sua manutenção; exercer

36. Morgenthau, *op. cit.*, p. 328.

37. Raymond Aron, *Peace and War*, Malabar, Krieger, 1981, pp. 738 e ss.

um monopólio sobre o controle dos meios de violência; controlar políticas básicas relacionadas à política interna ou à forma administrativa de governo; e o acesso aos frutos de uma economia nacional que sejam a base de sua receita.

Cada uma dessas capacidades é influenciada por fatores internos aos Estados. Mas tendo em vista a crescente integração do sistema mundial desde a Segunda Guerra Mundial, pode-se contestar que eles são cada vez mais limitados pelos envolvimento externos dos Estados. Na verdade, não é raro se afirmar que os Estados-nação estão se tornando progressivamente menos importantes na organização mundial como um resultado das tendências atuais. Há a multiplicação das organizações que permanecem além das fronteiras dos Estados, talvez apropriando as capacidades anteriormente mantidas pelos Estados. Também há aspectos do sistema mundial refratários às tentativas de determinados Estados de controlá-los. Estes podem ser listados como segue:

Organizações

Aspectos do Sistema Mundial

- | | |
|---|---|
| 1 – Agências Intergovernamentais | 1 – A divisão internacional do trabalho |
| 2 – Cartéis, sindicatos econômicos,
corporações transnacionais | 2 – A ordem militar mundial |
| 3 – Alianças militares | |

As Nações Unidas e o Mercado Comum são duas agências que se encaixam em parte sob a primeira divisão e em parte sob a segunda na coluna das "Organizações". Como eles influenciam a soberania de seus Estados membros? Há também entidades soberanas? No caso das Nações Unidas certamente não há dificuldade real em se encontrar a resposta. Embora ela seja a principal "agência mundial", e muito importante no monitoramento reflexivo do sistema mundial, as Nações Unidas não fizeram e não fazem incursões substanciais na soberania dos Estados. Ela não é um corpo soberano em seu próprio direito, e o impacto mais importante das Nações Unidas no âmbito global tem sido em relação à amplificação da soberania dos Estados em vez de sua limitação. Comparativamente, pode ser afirmado que, apesar de ser uma agência intergovernamental mais localizada, a CEE (Comunidade Econômica Européia) serve para restringir formas anteriores de soberania do Estado. A união tem a capacidade de conceber leis que são aplicadas, em princípio, às populações dos Estados que as compõem. Além disso, podem ser formulados acordos entre a Comissão ou a Alta Autoridade com outros Estados em nome dos países membros.

Vamos considerar a autoridade da CEE sobre os Estados membros em relação aos critérios de soberania mencionados acima. Certos grupos da comunidade têm a capacidade de formular princípios legais, mas estes não podem realmente serem conside-

rados como "leis" efetivas dentro de Estados em particular, já que devem ser ratificados dentro dos órgãos parlamentares daqueles Estados, que também possuem, sozinhos, a capacidade de sancioná-los. A CEE não possui força militar e não pode reduzir a capacidade dos Estados de empregar os meios de violência independentemente de quaisquer direções que eles possam tomar. É óbvio que isso não significa que as decisões do Parlamento Europeu, órgãos executivos ou os tribunais não serão cumpridas; mas essas autoridades, nesse aspecto, não detêm o poder soberano. É fundamentalmente com respeito às relações econômicas que uma certa transferência de soberania ocorreu. Mesmo aqui, no entanto, há um intercâmbio de duas vias, já que os Estados membros ganharam certas formas de autonomia que teriam sido, de outro modo, perdidas nas relações de comércio internacional em outras partes do mundo.

A CEE pode tornar-se, no futuro, uma superpotência distinta e integrada ao longo daquelas existentes no momento. Mas sem um novo conflito mundial importante é difícil considerar isso apenas como uma possibilidade remota. Como Aron observa,

assumir que o Mercado Comum necessariamente leva à uma federação européia (ou a um Estado federal europeu) é assumir tanto que a economia, em nosso tempo, controla, e, por assim dizer, abarca a política, ou que a queda das barreiras tarifárias por si só irá causar a queda das barreiras políticas e militares. Essas duas suposições são falsas. O Mercado Comum, uma vez completado, não irá prevenir a França ou a Alemanha [ou a Grã-Bretanha!] de executar ações divergentes, mesmo opostas, na região árabe ou no Extremo Oriente. Não colocaria o exército e a força policial à disposição dos mesmos homens. Isso deixaria as constituições dessas várias nações expostas aos perigos que seriam diferentes para cada uma delas³⁸.

Como Aron afirma, é "uma grande ilusão dos nossos tempos" acreditar que o rápido crescimento econômico e a interdependência tecnológica – inegavelmente uma característica do sistema mundial no período a partir da Segunda Guerra Mundial – acarreta uma submersão da soberania.

Os dois fenômenos mencionados como "Aspectos do Sistema Mundial" na página anterior, a divisão internacional do trabalho e a ordem militar mundial, são muito mais importantes em influenciar a soberania dos Estados. Os Estados são cada vez mais interdependentes economicamente, medidos por uma variedade de critérios relevantes para a divisão de trabalho entre as nações. Com relação a isso, a governabilidade dos Estados industrializados (assim como há muito tem sido o caso dos mais "dependentes") é cada vez mais afetada por acontecimentos apenas parcialmente sob o controle das autoridades políticas dentro deles³⁹.

38. *Idem*, p. 747.

39. Celso Furtado, *Accumulation and Development*, Oxford, Martin Robertson, 1983, pp. 96 e ss.

Os Estados Unidos são, em diversos aspectos, um caso especial, mantendo uma posição desproporcionalmente forte na economia mundial. Porém, em outros países industrializados, incluindo a União Soviética e as sociedades do Leste Europeu, tem havido um declínio na capacidade dos governos de regular as economias nacionais. Desvalorizar a economia é mais fácil de se realizar do que o contrário; as tentativas de aumento das taxas de crescimento econômico normalmente demandam o incremento da participação na economia mundial, ampliando assim a vulnerabilidade das flutuações externas. Parece possível que as organizações intergovernamentais existentes, preocupadas em influenciar ou regular aspectos da atividade do mundo econômico, serão posteriormente desenvolvidas e complementadas por outras nos anos futuros. Entretanto, no momento, não é isso que ameaça a soberania dos Estados de um modo geral, mesmo se existirem numerosos casos individuais nos quais empréstimos em dinheiro ou subvenções para o desenvolvimento estivessem ligados a condições políticas. Os danos mais sérios à soberania de Estados em relação às suas economias nacionais são certamente encontrados na imersão deles em uma economia mundial desvinculada de qualquer tipo de controle político total.

Entretanto, é sem dúvida a ordem militar mundial a que mais pode influir na soberania dos Estados. A industrialização da guerra vinculou intimamente o poder militar à força industrial e à sofisticação tecnológica, por meio de alianças de alcance não mais locais, mas globais. O resultado, no contexto de uma economia mundial que permite uma difusão muito rápida de armamentos tecnologicamente avançados e de perícia militar, é, curiosamente – e talvez de forma catastrófica – confundido com soberania de Estado. Quase todos os Estados do mundo possuem força militar que ultrapassa sobremaneira os sistemas imperiais tradicionais. Além disso, as superpotências, ao contrário do que qualquer sociedade que tenha existido anteriormente na história humana, são especificamente “inconquistáveis”, tanto de uma pela outra, quanto por qualquer coalizão militar possível de Estados menores.

A sua soberania, nesse aspecto, é certamente maior do que qualquer Estado individual já manteve anteriormente, ainda que adquirida ao custo de um salto assustador na escala do poder destrutivo que cada um pode desencadear. Tanto de um modo generalizado quanto em relação à sua influência direta em certas regiões, a existência das superpotências limita o alcance da força militar disponível para os outros Estados. Países dentro da OTAN e os Estados de outras regiões que têm bases militares americanas mantidas em seus territórios dificilmente estarão aptos a ter a oportunidade de forjar uma estratégia militar independente em caso de eclosão de sérias hostilidades entre o Ocidente e o Oriente. Ainda é menos possível no caso dos países do leste europeu. Como Estados adjacentes/subordinados à União Soviética, suas decisões internas políticas e econômicas estão expostas a uma superintendência geral desse país, amparada

pelo uso da força militar. Um caso semelhante é o dos Estados fronteiriços aos Estados Unidos na América Central, e em algumas outras partes do mundo (Coreia do Sul, Taiwan). O governo dos Estados Unidos, assim como o da União Soviética, mantém um forte interesse e conduz suas políticas tendo em vista proteger a estabilidade interna dos Estados envolvidos em suas respectivas alianças militares. A governabilidade dos Estados dentro dessas alianças, especialmente no leste europeu, certamente não é uma questão restrita apenas a lutas internas.

Tomemos, portanto, os Estados socialistas do leste europeu como exemplos. São eles Estados soberanos ou não? Os Estados socialistas – em relação às suas formas políticas e distribuição territorial – são o resultado da guerra mundial e estão na linha de frente de uma guerra fria porque estas sociedades estiveram no centro de duas guerras. Logo após a conclusão da Segunda Guerra Mundial ficou explícito que aqueles países afastados do domínio nazista pelo Exército Vermelho foram moldados ao estilo das instituições políticas e econômicas soviéticas. O uso da força militar era essencial para o processo, os grupos de oposição e os que desejavam adotar instituições democráticas liberais foram sistematicamente reprimidos por meio do uso da força. Os interesses estratégicos constatados representaram um papel muito mais importante do que as organizações políticas internas ao determinarem quais Estados eram, na realidade, obrigados a seguir esse modelo, assim como demonstra a diferença entre a Alemanha Oriental e a Áustria. Se foram permitidas eleições na zona soviética da Alemanha imediatamente depois da guerra, há pouca dúvida de que elas produziriam resultados razoavelmente similares àqueles mantidos sob a ocupação dos quatro poderes na Áustria. De qualquer modo a “Alemanha Oriental” provavelmente não teria existido, ou seria uma sociedade “capitalista” em vez de uma sociedade “socialista”. Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, os tratados de assistência mútua assinados entre a União Soviética e os Estados do Leste Europeu, e entre os Estados do Leste Europeu, eram bilaterais. O Pacto de Varsóvia, assim como a OTAN, foi estimulado por tensões associadas à Guerra da Coreia, e integrado à organização do bloco militar oriental sob o comando soviético. Em relação aos países da OTAN, entretanto, a União Soviética tem o monopólio das armas nucleares dentro de sua coalizão militar e não há um Estado-maior do tipo ocidental.

Considerando isso tudo, ainda seria difícil negar que os Estados do Leste Europeu são unidades soberanas nos termos dos critérios anteriormente especificados, separados administrativamente da União Soviética e um do outro. A sua autonomia está mais confinada do que a da maioria dos outros Estados-nação, mas certamente permanecem como Estados-nação. Cada um possui forças armadas que, se pouco podem fazer para resistir a uma ofensiva soviética, mantêm lealdades a seus Estados em particular. O papel representado pelo exército húngaro nos acontecimentos de 1956, ou mesmo a

O ESTADO-NAÇÃO E A VIOLÊNCIA

atuação do exército na Polônia mais recentemente, o que certamente antecipou a intervenção armada soviética, indica que a subordinação ao controle total soviético está longe de terminar. A inferioridade econômica dos Estados do Leste Europeu em relação aos Estados da OTAN do ocidente europeu está parcialmente refletida no aspecto inexpressivo dos exércitos nacionais daqueles Estados dentro das estratégias militares do Pacto de Varsóvia, bem como pelo fato de a lealdade daqueles exércitos a certas formas de manobras soviéticas ser questionável.

As limitações sobre a autonomia dos Estados do Leste Europeu são principalmente de ordem militar e são um exemplo extremo do que é comum em todo o sistema de Estado-nação. Ao contrário das concepções às vezes propostas em ciência política, a soberania não é indivisível, mas regular e caracteristicamente moldada pelas posições geopolíticas dos Estados, suas respectivas forças militares e, em um grau menor, pela sua situação na divisão internacional de trabalho. O poder soberano dos Estados do Leste Europeu está restrito à sua proximidade com a União Soviética, no contexto histórico de sua experiência mútua de guerra. A soberania de, digamos, muitos Estados pós-coloniais, talvez esteja limitada, seja por um nível baixo de controle administrativo interno, seja por uma dependência econômica externa. Mas nesses casos, como no Leste Europeu, nós ainda encontramos Estados-nação mantendo um alto grau de poder soberano – certamente se comparados às sociedades de classes existentes em um mundo de limites mais do que de fronteiras.

Capitalismo, Industrialismo e o Sistema de Estado

Neste ponto combinarei, de um modo sistemático, algumas das principais questões desenvolvidas neste livro até aqui. Há duas interpretações gerais da natureza do atual sistema mundial que tende a dominar a literatura. Uma consiste nas avaliações marxistas ou *Marxisant* da expansão do capitalismo; o outro tipo de teoria, proposta por muitos especialistas em relações internacionais, reza que o mundo está povoado de Estados "atores", que perseguem seus objetivos ora em cooperação, ora em conflito um com o outro. Os dois modelos, de fato, pouco têm em comum. Na perspectiva marxista, os Estados aparecem como mecanismos de dominação de classe ou como facilitando o conjunto do desenvolvimento da empresa capitalista, mas a sua territorialidade permanece essencialmente inexplicada. Na segunda concepção, é dada primazia ao aspecto territorial dos Estados, e os envoltórios geopolíticos dos Estados "atores" são considerados como a origem principal das influências que modelam os desenvolvimentos do sistema mundial. Desse ponto de vista, as transformações trazidas pela expansão da empresa capitalista formam apenas um contexto vago das atividades dos Estados.

Cada um desses dois pontos de vista estão intrinsecamente incompletos, porque cada um deles falha em enfrentar o que o outro demonstra ser importante; além disso, ambos têm suas próprias fraquezas. As discussões marxistas não separam satisfatoriamente o capitalismo do industrialismo, e freqüentemente interpretam mal algumas das tendências econômicas que modelam o mundo moderno. Os teóricos das relações internacionais, relativamente despreocupados com o que ocorre dentro dos Estados, em geral diminuem a importância das lutas internas que influenciam as políticas externas. Todos admitem que tratar um Estado como um ator é uma noção simplista, destinada a ajudar a dar sentido às complexidades das relações entre os Estados. Mas ao que é apenas um modelo teórico dá-se muitas vezes uma importância real, obscurecendo-se o fato de os governos não poderem ser comparados a Estados (como os Estados-nação), e de as decisões políticas dentro dos governos normalmente emanarem de arenas altamente contestadas da vida social. O reconhecimento dos envolvimento especificamente políticos e militares dos Estados não precisaria de uma reincidência em tal instância conceitualmente limitada. O conhecimento do impacto fundamental do capitalismo, no entanto, ao influenciar os padrões globais de mudança a partir do século XVI, não deveria significar ignorar o papel dos envolvimento geopolíticos de Estados.

As conexões entre a emergência e a expansão do capitalismo, do industrialismo e do sistema de Estados-nação podem ser detalhadamente explicadas da seguinte forma. A existência de tais Estados fornece certas condições para o desenvolvimento inicial do capitalismo – além de suas expressões mais rudimentares – incluindo, internamente, a formação de estruturas legais, garantias fiscais, e um ambiente social cada vez mais pacificado, permitindo o florescimento de um intercâmbio econômico “não-coercitivo”. A extensão da empresa capitalista em partes do mundo fora da Europa foi “construída” para seu desenvolvimento, já que, sendo um tipo de atividade econômica “isolada”, equipada para a manufatura em mercados competitivos, o capitalismo fluiu pelos limites e fronteiras. A consolidação da economia capitalista mundial, entretanto, foi acompanhada por toda a parte pelo uso da força, em contextos nos quais os armamentos europeus e a disciplina militar gozaram uma superioridade dramática. O colonialismo, em suas várias formas, não pode ser considerado meramente como um modo disfarçado da expansão capitalista, mas certamente, em grande parte, ajudou tal expansão.

O industrialismo surgiu primeiro dentro do complexo industrial do capitalismo, cujas pressões competitivas serviram, substancialmente, para gerá-lo. Foi somente com o surgimento do industrialismo que os Estados europeus tornaram-se Estados-nação totalmente independentes. O desenvolvimento do capitalismo industrial fortaleceu a posição dos Estados “centrais” dentro de um sistema mundial em expansão, da mesma forma que os processos renovados de conquista colonial serviram para criar um “Sul” desprivilegiado e debilmente integrado a ele. Os Estados-nação são mais “atores” do que os Esta-

dos tradicionais jamais o foram, por uma série de motivos. Eles são unidades administrativas delimitadas, nas quais as políticas adotadas pelos governos estão ligadas à toda a população. Como estão envolvidos em um sistema de Estados, reflexivamente monitorados por todos, cada governo negocia constantemente com os outros para alcançar tais decisões. Como outras organizações, os Estados também têm definido legalmente as "personalidades" nas quais eles são representados como equivalentes aos agentes individuais. Mas as qualidades de "ator" dos Estados modernos devem ser entendidas em termos das características específicas do Estado-nação, mais do que serem tomadas como um ponto de partida para o estudo de relações internacionais.

Os países centrais do Ocidente e o Japão permanecem como "Estados capitalistas", embora o seu "capitalismo de bem-estar" seja muito diferente dos seus antecedentes do século XIX. Nem o fato de sua situação de Estado, nem a distribuição geopolítica particular dos poderes que existem hoje podem ser "oriundos" de seu aspecto capitalista. O seu envolvimento dentro de uma divisão internacional de trabalho, de complexidade crescente, é muito relevante para as políticas de curta e longa duração buscadas por seus governos, embora esteja longe de esclarecer aquelas políticas. Evidentemente, os Estados não são as únicas organizações envolvidas na extensão da divisão internacional de trabalho. O isolamento do político e do econômico envolveram desde o início uma dimensão externa – a separação do poder político dos Estados das atividades econômicas das agências comerciais e das empresas. Algumas delas eram distantes de Estados colonizados, mas, em geral, essa separação tem sido um aspecto fundamental e persistente da economia capitalista mundial. A maior das corporações transnacionais modernas hoje tem orçamentos anuais maiores do que a maioria dos Estados, e mantém relações diretas com os governos por meio de estruturas equivalentes a ministérios e a corpo de diplomatas. À luz disso, alguns sugeriram que as corporações transnacionais ameaçam a importância predominante dos Estados-nação no sistema mundial. Entretanto, os Estados-nação controlam o conjunto das áreas habitáveis do planeta, e como as corporações têm de se instalar em algum lugar, elas devem, em último caso, tanto manter o poder junto a um Estado, quanto se submeter a ele. Qualquer que seja a influência das grandes empresas sobre as políticas dos Estados, nenhuma tomou a ameaça como opção de ação. Com razão, pois as corporações empresariais, ao contrário do que acontece com os Estados-nação, não têm à sua disposição o controle dos meios de violência. Nesse sentido, vale enfatizar que a separação das instituições militares das econômicas no desenvolvimento dos Estados-nação europeus foi repleta de consequências para a história mundial posterior, assim como a separação do poder político e econômico. Ainda que não exista razão "lógica" segundo a qual as empresas modernas não possam se tornar predadores armados, como algumas das velhas companhias de comércio costumavam ser, o domínio do Estado-nação, hoje, praticamente impede essa possibilidade.

Seguindo a classificação de dimensões institucionais dada anteriormente neste capítulo, julgo que o sistema mundial deva ser visto como influenciado por diversos conjuntos de processos básicos, cada um, em parte, independente dos outros. Há processos – tais como a economia capitalista mundial e a ordem militar mundial – associados ao sistema de Estado-nação, coordenados por meio de redes globais de troca de informação.

Ao analisar o desenvolvimento do sistema de Estado-nação em suas origens na Europa até a sua proeminência atual como uma ordem política, procurei questionar a idéia de que há uma relação desigual entre a soberania dos Estados e a crescente interdependência no sistema mundial. Muitas vezes supõe-se que, iniciados no sistema estatal europeu, os Estados modernos, até um certo ponto na história, desenvolveram uma crescente variedade de capacidades soberanas como unidades políticas distintas. Entretanto – assim essa visão mantém – o sistema mundial tornou-se agora tão fortemente entrelaçado, que as conexões internacionais obscurecem cada vez mais as capacidades administrativas dos Estados. Esta é a base da afirmação de que, nos tempos recentes, assistimos a um aumento da perda do poder soberano por parte dos Estados-nação, de todos os tamanhos e tipos, de tal forma que em um futuro relativamente próximo, o Estado-nação se tornará cada vez menos um fenômeno importante na organização global⁴⁰. Considero essa idéia como um equívoco tanto na análise que ela oferece, quanto na conclusão esboçada. A emergência de “Estados soberanos” dependeu substancialmente de uma série de mudanças internas daqueles Estados. Mas desde o início de suas origens o sistema estatal europeu envolveu cada Estado em particular em uma ordem monitorada reflexivamente, condição para a conquista de um território “delimitado”. O alcance global capitalista e as dificuldades dos Estados coloniais ajudaram a estender esses processos de monitoramento por todo o mundo. No entanto, até o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado-nação não era uma forma política universal. A sua mudança, nesse sentido, é algo inerentemente vinculado àquelas mesmas conexões transnacionais que pareciam a muitos um sinal de seu colapso. Sem as Nações Unidas e sem um exército de outras organizações intergovernamentais, o Estado-nação não seria a forma global de ordem política que se tornou. A influência de Estados dentro do mundo político, em particular, poderia aumentar ou diminuir. Mas não devemos imaginar que a centralização das conexões globais, de um lado, e a soberania dos Estados, de outro, é sempre mutuamente excludente.

A territorialidade dos Estados-nação reflete uma unidade administrativa interna genuína, e dificilmente surpreende que as disputas sobre limites, ou incursões de um Estado pelo território reivindicado por outro, sejam questões sérias. Ao contrário do

40. Raymond Aron, *The Imperial Republic*, London, Weidenfeld, 1974.

caso dos Estados tradicionais, uma ameaça a uma parte do território de um Estado moderno é um desafio em potencial à sua integridade administrativa e cultural, não importando o quão improdutivo ou "inútil" esse segmento do território possa ser. Desde que os Estados existam em um ambiente de outros Estados, o "poder político" foi inevitavelmente um elemento fundamental da composição geopolítica do sistema de Estado. Considerando, entretanto, que a arena entre os Estados nunca foi uma "condição hobbesiana" de anarquia, o "poder político" foi consistentemente complementado por outras técnicas ou estratégias, e não pode ser considerado que, de algum modo, revele a essência da relação dos Estados um com o outro.

A influência do capitalismo no desenvolvimento do sistema de Estado tem sido, e é, dupla. Os Estados mais desenvolvidos economicamente são capitalistas, e isso inevitavelmente afeta bastante as políticas seguidas por suas agências governamentais. Os funcionários do Estado reconhecem que a receita governamental depende da prosperidade dos negócios, que por sua vez coloca restrições sobre possíveis opções disponíveis para eles. As relações de classes e as lutas de classes também influenciam as decisões políticas, de uma forma direta internamente, e de um modo mais difuso, externamente. Entretanto, não somente os Estados capitalistas, mas todos os Estados, estão envolvidos em uma divisão internacional de trabalho dominada pelos mecanismos capitalistas – a economia capitalista mundial. Isso tem como um de seus eixos as relações de "trocas desiguais" entre os países centrais e os periféricos. Não há dúvida de que os autores marxistas contribuíram muito mais do que qualquer tradição de pensamento oponente para entender essas relações. Onde essas avaliações foram oferecidas como teorias de "imperialismo", no entanto, devem ser colocadas fortes restrições em relação a elas. As relações econômicas envolvidas resultam muitas vezes, mesmo distintivamente, de políticas motivadas por considerações não econômicas.

O industrialismo provou ser exportável além dos limites das organizações capitalistas dentro das quais ele originalmente se desenvolveu. A existência de um "Segundo Mundo" do socialismo de Estado é atribuído à remoção da produção industrial de seu envolvimento direto com a estrutura capitalista de empreendimentos. Outros Estados menos industrializados no Terceiro Mundo instituíram também formas de comandar a economia. Nenhum desses países, nem mesmo a União Soviética, é mais do que parcialmente protegido das influências provenientes do domínio dos mecanismos capitalistas mundiais. O fato de os Estados Unidos e a União Soviética – cada um no centro de um complexo de alianças políticas e militares – serem, ao mesmo tempo, exemplos de modos distintos de organização econômica, pode novamente encorajar a suposição de que a dinâmica subjacente do sistema mundial é econômica. Tal visão não está muito distante da noção de que, se o capitalismo desaparecesse, as divisões de interesse entre os Estados desapareceriam também. Nada na experiência dos países de Estado

socialista indica que há algo recomendando essa idéia, conectada a alguns temas característicos da teoria social do século XIX.

A industrialização da guerra associou a ciência à pesquisa tecnológica de forma a concentrar o desenvolvimento de armamentos nos Estados economicamente mais avançados. De início, isso reforçou a posição daqueles Estados no mundo, e hoje coloca os Estados Unidos e a União Soviética no centro do desenvolvimento de armamentos, assim como em uma competição militar crônica entre si. Mas enquanto toda a pesquisa e o desenvolvimento militares instalam-se nos países industrializados avançados, a distribuição mundial de forças armadas e de armamentos não correspondem diretamente às divisões globais convencionais. Não há, de maneira efetiva, um Terceiro Mundo em relação às forças militares. Com exceção da difusão dos armamentos nucleares (e por quanto tempo mais permanecerá uma exceção?), na realidade, todos os Estados modernos são Estados de "Primeiro Mundo" em um sentido, pois eles possuem os meios materiais e organizacionais de empreender uma guerra industrializada.