

aula 6

leitura obrigatória

F	1
()

CAPÍTULO I

O CONCEITO DE ORDEM NA POLÍTICA MUNDIAL

Um estudo da ordem na política mundial deve começar com a pergunta: *de que se trata?* Portanto, vou indicar o que entendo por ordem na vida social, de modo geral, para em seguida considerar o que ela significa no sistema de estados e na política mundial.

A ORDEM NA VIDA SOCIAL

Dizer que um conjunto de coisas demonstra uma ordem é, no sentido mais simples e mais geral, afirmar que elas estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura; que a sua relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível. Assim, uma fileira de livros em uma estante exibe ordem, o que não acontece com um monte de livros amontoados no chão.

Mas quando falamos de ordem na vida social, por oposição a desordem, não temos em mente qualquer padrão ou arranjo metódico dos fenômenos sociais, mas sim uma estrutura de tipo especial. Com efeito, pode haver uma estrutura evidente na conduta de indivíduos ou grupos empenhados em um conflito violento e esta é uma situação que caracterizaríamos como "desordem". Durante uma guerra ou uma crise os estados soberanos podem conduzir-se de modo regular e metódico; os indivíduos que vivem em condições de medo e insegurança, como na descrição do "estado da natureza" de Hobbes, podem comportar-se de acordo com algum padrão recorrente. Com efeito, o próprio Hobbes afirma que é isso o que acontece. Mas estes são exemplos de desordem na vida social, não de ordem.

Portanto, a ordem que se procura na vida social não é *qualquer* ordem ou regularidade nas relações entre indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promova determinadas metas ou valores. Neste sentido funcional, que implica um propósito, alguns livros exibem ordem quando não se encontram simplesmente dispostos em fila, mas estão organizados de acordo com o autor ou o assunto, servindo assim a um objetivo, qual seja o de preencher a função de seleção. Era esta concepção finalística da ordem que Santo Agostinho tinha em mente quando a definiu assim: "uma boa disposição de elementos discrepantes, cada um deles ocupando o lugar mais apropriado."¹ Conforme veremos, esta é uma definição que implica uma série de problemas, mas serve como ponto de partida oportuno porque apresenta a ordem não como qualquer estrutura, mas como uma estrutura determinada, e também porque põe ênfase nos seus objetivos ou valores.

A definição de Santo Agostinho levanta desde logo a seguinte questão: "boa disposição" e "lugar mais apropriado" para que fim? Neste sentido relacionado com um objetivo, a ordem é necessariamente um conceito relativo: um arranjo (digamos, de livros) organizado tendo em vista um determinado fim (encontrar um livro conforme o seu autor) pode ser desordenado em relação a outro fim (encontrar um livro segundo o assunto de que trata). Por este motivo pode haver desacordo sobre se determinado conjunto de disposições sociais incorpora uma ordem, e se sistemas políticos e sociais que conflitam entre si podem todos incorporar uma ordem. Tanto o sistema político e social do *ancien régime* como o da França revolucionária ou dos atuais 1970, em que o mundo ocidental e os países socialistas incorporam uma "boa disposição de elementos discrepantes" apropriada a distintos fins ou conjunto de valores.

No entanto, se na aceção de Santo Agostinho só existe ordem com relação a determinados objetivos, alguns desses objetivos são elementares ou primários, já que o seu atendimento, pelo menos em certa medida, é condição não só para determinado tipo de vida social mas

para a vida social em si mesma. Quaisquer que sejam as suas metas em particular, todas as sociedades reconhecem esses objetivos gerais, e incorporam arranjos destinados a promovê-los. Três desses objetivos devem ser mencionados particularmente. Em primeiro lugar, todas as sociedades procuram garantir que a vida seja protegida de alguma forma contra a violência que leve os indivíduos à morte ou produza danos corporais. Em segundo lugar, todas as sociedades procuram a garantia de que as promessas feitas sejam cumpridas, e que os acordos ajustados sejam implementados. Em terceiro lugar, todas as sociedades perseguem a meta de garantir que a posse das coisas seja em certa medida estável, sem estar sujeita a desafios constantes e ilimitados.² Assim, entendendo que na vida social a ordem é um padrão de atividade humana que sustenta os seus objetivos elementares, primários ou universais, como os citados.

Como esta definição é fundamental para tudo o que se segue no presente estudo, convém deter-nos sobre ela para acrescentar alguns esclarecimentos. Não se sugere que esses três valores básicos de toda vida social — algumas vezes chamados de vida, verdade e propriedade — representem uma lista completa das metas comuns a todas as sociedades, ou que o termo "ordem" só possa ter um conteúdo significativo com relação a eles. No entanto, esses valores precisam certamente ser incluídos em qualquer lista dessas metas e, por outro lado, eles ilustram bem a ideia do que é um objetivo básico.

Pode-se dizer que todos os três objetivos são *elementares*: dificilmente seria possível chamar de sociedade uma constelação de pessoas ou de grupos onde não houvesse uma expectativa de segurança contra a violência, de cumprimento dos acordos e de estabilidade na posse da propriedade. Esses objetivos são também elementares no sentido de que quaisquer outras metas que a sociedade adote para si pressupõem a realização, em certo grau, daqueles primeiros objetivos. Se os indivíduos não tiverem um certo grau de segurança contra a ameaça de morte ou prejuízos, não poderão devotar a energia e a atenção suficientes a

¹ Agostinho, *A cidade de Deus*, Livro XIX, cap. XII (pág. 249 da tradução para o inglês, *The City of God*, da Everman's Library, 1950).

² Esta análise baseia-se em muitas fontes, mas vide em especial a relação de H.L.A. Hart das "verdades mais simples" que constituem "a essência do bom senso na doutrina do direito natural": *The Concept of Law* (Oxford, Clarendon Press, 1961), pág. 194.

outros objetivos, de modo a poder alcançá-los. Se não houver a presunção generalizada de que os acordos serão cumpridos, não é concebível que esses acordos sejam negociados para facilitar a cooperação dos indivíduos em qualquer campo. Se a posse de objetos pelos indivíduos ou grupos não puder ser estabilizada ou garantida (não interessa aqui se mediante propriedade privada ou comum, ou uma combinação das duas), é difícil imaginar a existência de relações sociais estáveis de qualquer tipo, sendo os seres humanos como são, e levando-se em conta que os objetos que podem ser possuídos existem em número limitado. Naturalmente, como Hume e outros já argumentaram, a necessidade sentida pelas sociedades de estabilizar a posse é condicional. Se o desejo dos indivíduos de possuir coisas materiais fosse inteiramente egoísta, a estabilização da posse mediante regras de propriedade seria impossível. Por outro lado, se os indivíduos fossem inteiramente altruístas, essa estabilização não seria necessária. Da mesma forma, se houvesse uma escassez absoluta das coisas que as pessoas desejam possuir, as regras de propriedade não poderiam ser aplicadas efetivamente; e essas regras seriam desnecessárias se houvesse completa abundância de tais objetos. No entanto, dada a limitação do altruísmo humano e a limitada abundância das coisas desejadas, a tentativa de estabilizar a posse dessas coisas é um objetivo primordial de toda vida social. E esses três objetivos são também *universais*: todas as sociedades parecem adorá-los.

Outro ponto a ser esclarecido é que, ao definir a ordem na vida social como um padrão das atividades humanas, "uma disposição de elementos discrepantes" que sustenta objetivos elementares ou primários como os citados, não estou alegando que tais objetivos devam ser prioridade sobre outros; e no momento não estou também procurando endossá-los como valiosos ou desejáveis. Sustento, sim, que se em certa medida essas metas não forem alcançadas não poderemos falar na existência de uma sociedade, ou de vida social; que a realização de outros objetivos pressupõe que os fundamentais foram de algum modo atingidos e que, na verdade, todas as sociedades procuram promovê-los. O que não significa, contudo, que quando surge um conflito entre esses objetivos fundamentais e outros, a sociedade sempre lhes atribua, ou

deva atribuir, prioridade. De fato, como acontece nos períodos de guerra ou revolução, os homens com frequência recorrem à violência, deixam de cumprir acordos e violam as regras de propriedade, às vezes com razão, na busca de outros valores. Como dissemos na Introdução, a ordem não é o único valor em relação ao qual a conduta dos homens pode ser modelada, nem devemos presumir que ela preceda outros valores.

Não estamos argumentando que os objetivos elementares ou primários da vida social tenham ou devam ter prioridade sobre os outros, como também não afirmamos que esses objetivos primários sejam mandatórios. Em particular, não quero adotar a posição dos expositores da doutrina do direito natural para quem estes e outros objetivos primários, elementares ou universais da vida social são obrigatórios para todos, ou de que a força compulsória das regras de conduta que os sustentam é evidente. É verdade que se pode dizer que a posição que adotei aqui é parte do "equivivalente empírico" da teoria do direito natural, que busca abordar as condições primárias ou elementares da vida social com a linguagem de outra era. Na verdade, a tradição do direito natural continua a ser uma das fontes mais ricas de penetração teórica nos temas tratados no presente estudo. Mas não tenho a intenção de reviver os dados fundamentais da ideia do direito natural.

Há um aspecto a ser esclarecido sobre as relações entre a ordem na vida social, conforme a defini, e as regras ou princípios gerais imperativos que regem a conduta. Algumas vezes a ordem social é definida em termos de obediência a determinadas normas de conduta; às vezes é definida, mais especificamente, como obediência às regras da lei. De fato, a ordem na vida social está associada muito de perto à conformidade da conduta humana com relação a regras de comportamento, se não necessariamente a regras legais. Na maioria das sociedades o que ajuda a criar padrões de conduta orientados para os objetivos elementares da segurança contra a violência, o cumprimento dos acordos e a estabilidade da propriedade é a existência de regras que probem o homicídio e o assalto, a quebra dos contratos e o desrespeito ao direito de propriedade. No entanto, procurei deliberadamente encontrar uma definição da ordem na vida social que excluísse a noção de regras. Isto

porque, devido às razões discutidas no Capítulo 3, acredito que em princípio a ordem pode existir na vida social sem a necessidade de regras, e que é melhor considerar estas últimas como um meio bastante difundido, quase ubíquo, de criar ordem na sociedade humana, e não como parte da própria definição dessa ordem.

Preciso definir também a relação existente entre a ordem na vida social, conforme aqui definida, e as leis sociais de um tipo diferente — que não são normas, ou princípios gerais e imperativos de conduta, mas sim leis científicas, ou seja, proposições gerais que afirmam a existência de uma conexão causal entre dois tipos de evento social. Comenta-se às vezes que a ordem da vida social tem a ver com a conformidade da conduta com essas leis científicas, dentro da sociedade. Ou seja, mais especificamente, que a conduta sujeita à ordem é uma conduta previsível; em outras palavras, que se ajusta a leis que podem ser aplicadas a outros casos no futuro, assim como no passado e no presente. Outra vez, é verdade que existe uma associação estreita entre a ordem, no sentido aqui definido, e a conformidade da conduta com leis científicas que permitem prever o comportamento futuro. Uma das consequências da situação em que os objetivos primários ou elementares da coexistência social são sustentados de forma consistente é que os padrões regulares de conduta se tornam conhecidos; são formulados como leis abrangentes e proporcionam uma base para as expectativas a respeito da conduta futura. Além disso, se perguntarmos a razão por que os homens atribuem valor à ordem (o que creio que fazem quase universalmente, como parte tanto da perspectiva conservadora como da revolucionária), pelo menos em parte a resposta é que eles valorizam a maior previsibilidade do comportamento individual, consequência da conformidade com os objetivos elementares ou primários da coexistência. No entanto, definir a ordem na vida social em termos de lei científica e previsibilidade é confundir uma possível consequência da ordem social, e a razão para tratá-la como algo valioso, com a coisa em si mesma. Com efeito, o comportamento desordenado (no sentido em que o termo é usado aqui) também pode ajustar-se à lei científica, proporcionando uma base para expectativas sobre o futuro: todos os estudos teóricos

sobre os traços recorrentes das guerras, conflitos civis e revoluções demonstram a possibilidade de encontrar nas condutas sociais marcadas pela desordem uma conformidade com as leis científicas.

4 ORDEM INTERNACIONAL

Por “ordem internacional” quero referir-me a um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional. Antes de detalhar o que implica o conceito de ordem internacional vou primeiramente indicar o que entendo por “estados”, por um “sistema de estados” e uma “sociedade de estados”, ou sociedade internacional.

○ ponto de partida das relações internacionais é a existência de *estados*, comunidades políticas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana. De um lado, os estados têm, com relação a esse território e a essa população, o que poderíamos chamar de “soberania interna”, ou seja, a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população; de outro, detêm o que se poderia chamar de “soberania externa”, que consiste não na supremacia mas na independência com respeito às autoridades externas. A soberania dos estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo como no factual. Os estados não só afirmam a sua soberania interna e externa como na prática exercem efetivamente, em graus variados, essa supremacia interna e independência externa. A comunidade política independente que simplesmente afirma o direito à soberania (ou é julgada soberana por outros) mas não pode exercer na prática esse direito não é propriamente um Estado.

As comunidades políticas independentes que de acordo com este critério são ou foram estados incluem cidades-estado, como os da antiga Grécia ou da Itália renascentista, e os modernos estados nacionais. Abrangem estados cujos governos se baseiam no princípio da legitimidade dinástica, como os que predominavam na Europa moderna até a

época da Revolução Francesa, assim como estados em que o governo se baseia nos princípios da legitimidade popular ou nacional, como os que têm predominado na Europa depois daquela época. Incluem estados multinacionais, como os impérios europeus do século XIX, e estados de uma única nacionalidade; estados de território dividido, como os estados imperiais oceânicos da Europa Ocidental, e aqueles cujo território representa uma única entidade geográfica.

Há também uma grande variedade de comunidades políticas independentes que existiram ao longo da história sem serem estados no sentido aqui definido. Por exemplo: os povos germânicos da Idade das Trevas eram comunidades políticas independentes, mas embora os seus governantes exercessem supremacia sobre uma população, não afirmavam sobre um território definido. Os reinos e principados da Cristandade Ocidental, na Idade Média, não eram estados, pois não possuíam soberania interna, porque não tinham supremacia sobre outras autoridades no seu território e dentro da sua população; e também não possuíam soberania externa, porque não eram independentes do papa ou, em certos casos, do imperador do Sagrado Império Romano. Antes da chegada dos europeus, havia — em certas regiões da África, da Austrália e da Oceania — comunidades políticas independentes unidas pelos laços de linhagem ou parentesco, nas quais inexista uma instituição que atuasse como governo. Essas entidades não recaíam no âmbito das “relações internacionais”, se por tal expressão queremos designar (como é habitual) não as relações entre nações, mas as relações entre estados, no sentido estrito. As relações dessas comunidades políticas independentes poderiam ocupar um lugar dentro de uma teoria mais ampla das relações dos poderes, de que as relações entre os estados constituiria um caso especial; mas o fato é que elas se situam fora do domínio estrito das “relações internacionais”.³

³ Em *Of Powers and their Politics: A Critique of Theoretical Approaches* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1968), Arthur Lee Burns tenta abordar as relações internacionais como um caso especial das relações entre poderes.

Um sistema de estados (ou sistema internacional) se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo. Naturalmente, dois ou mais estados podem existir sem formar um sistema internacional, neste sentido. Um exemplo é o das comunidades políticas independentes que existiam no continente americano antes da chegada de Cristóvão Colombo; essas comunidades não formavam um sistema internacional com os estados europeus. As comunidades políticas independentes que haviam na China durante o período dos estados beligerantes (*circa* 481-221 a.C.), não formavam um sistema internacional com os estados existentes na mesma época na Grécia e no Mediterrâneo.

Mas quando os estados mantêm contato regular entre si, e quando além disso a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros, podemos dizer que eles formam um sistema. A interação dos estados pode ser direta (quando são vizinhos, parceiros ou competem pelo mesmo fim) ou indireta (em conseqüência do relacionamento de cada um com um terceiro), ou simplesmente pelo impacto deles sobre o sistema. Assim, o Nepal e a Bolívia não são vizinhos, competidores ou parceiros em qualquer empreendimento comum (exceto talvez como membros das Nações Unidas), mas eles se influenciam mutuamente por meio da cadeia que vincula outros estados, a que ambos estão presos. A interação dos estados que define um sistema internacional pode ter a forma de cooperação ou de conflito, ou mesmo de neutralidade ou indiferença recíprocas com relação aos objetivos de cada um. Essa interação pode abranger toda uma gama de atividades — políticas, estratégicas, econômicas, sociais —, como acontece hoje, ou apenas uma ou duas delas. Conforme implicado na definição de sistema internacional proposta por Raymond Aron, basta que as comunidades políticas independentes em questão “mantenham regularmente relações entre si”, e que “sejam todas capazes de estar implicadas em uma guerra generalizada”.⁴

⁴ Raymond Aron, *Paix e Guerra entre as Nações* (Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1962). Citado na tradução para o inglês, p. 94.

Ao classificar as diferentes variedades de sistema internacional Martin Wight distinguiu o que chama de "sistema internacional de estados" de um "sistema de estados suzeranos".⁵ O primeiro se compõe de estados soberanos, no sentido em que o termo foi definido neste livro; o segundo é aquele em que um estado afirma e mantém supremacia sobre os demais. As relações entre o Império Romano e seus vizinhos bárbaros ilustram este último conceito. Outros exemplos são as relações de Bizâncio com os estados vizinhos de menor expressão; do Califado abássida com as potências circundantes; ou o da China imperial com seus estados tributários. Em alguns dos sistemas que Martin Wight classificaria no primeiro tipo, pressupõe-se que em qualquer momento deve haver uma potência dominante, ou hegemônica. O sistema clássico de cidades-estado helênicas, por exemplo, e mais tarde o sistema de reinos helenísticos testemunharam uma competição permanente pela posição hegemônica. O que distingue um "sistema de estados suzeranos", como o chinês, de um "sistema internacional de estados" (onde há sempre um estado exercendo poder hegemônico) é o fato de que no primeiro caso a hegemonia é permanente e em termos práticos indisputável, enquanto no segundo a situação de hegemonia passa de uma potência para outra, sendo objeto de constante disputa.

No que concerne a nossa abordagem do problema, só o que Wight chama de "sistema internacional de estados" é um sistema de estados. Quando entidades políticas independentes constituem um "sistema de estados suzeranos" (como no caso do Império Chinês e seus vassallos), só um estado possui soberania, faltando portanto uma das condições básicas para a existência de um sistema de estados — a existência de dois ou mais estados soberanos.

Martin Wight estabelece uma segunda distinção entre "sistemas primários" e "secundários".⁶ Os primeiros se compõem de estados, enquanto os segundos são formados por sistemas de estados — muitas vezes do tipo estados suzeranos. Wight dá como exemplo da segunda categoria a relação entre a Cristandade Oriental, a Cristandade Ociden-

tal e o Califado abássida na Idade Média, assim como a relação do Egito com os hititas e a Babilônia, na era de Armana. Esta distinção só poder ter utilidade se se fizer algum dia uma análise histórica da estrutura política do mundo como um conjunto (hoje quase completamente desconhecida). A distinção não nos ajudará muito se limitarmos a nossa atenção, como neste caso, ao que são estritamente sistemas de estados. Se os sub-sistemas que compõem os sistemas secundários contêm uma multiplicidade de estados, e se há um contato e uma interação suficientes entre estes estados e os outros, o conjunto formará um "sistema primário de estados". Mas se os sub-sistemas em questão não contêm estados — como no caso da Cristandade Ocidental, por exemplo — as interações em questão são de interesse para uma teoria da política mundial, mas não haverá propriamente sistemas de estados. Assim, no que concerne este trabalho, só precisamos levar em conta os "sistemas primários de estados".

A expressão "sistema internacional" tem estado na moda entre os estudiosos das relações internacionais dos anos 1970 e 1980 devido principalmente aos trabalhos de Morton A. Kaplan.⁷ O modo como Kaplan emprega essa expressão não é diferente do nosso, mas o que distingue a sua obra é a tentativa de usar o conceito de sistema para explicar e prever o comportamento internacional, especialmente pela consideração dos sistemas internacionais como um tipo especial de "sistema de ação".⁸ No nosso caso, porém, nada disso pretendemos, e a expressão é usada apenas para identificar um tipo especial de constelação internacional.

É preciso reconhecer, porém, que até chegar a nossos dias, a expressão "sistema de estados" percorreu um longo caminho, com sentidos bem diferentes. Este percurso parece ter começado com Pufendorf, cujo tratado *De Systematibus Civitatum* foi publicado em 1675.⁹ Contudo,

⁷ Vide especialmente *System and Process in International Politics* (N. York, Wiley, 1957).

⁸ Morton Kaplan define um "sistema de ação" como "um conjunto de variáveis de tal forma vinculadas, em contraste com o seu ambiente, que as relações internas dessas variáveis entre si, e as relações externas do conjunto de variáveis individuais com respeito a combinações das variáveis externas, são caracterizadas por regularidades de conduta passíveis de descrição" (*Ibid.*, pag. 4).

⁹ Devo esta observação a Martin Wight, *Systems of States*.

⁵ Martin Wight, *Systems of States* (Leicester Univ. Press e London School of Economics), cap. 1.

⁶ *Ibidem*.

Pufendorf não se referia ao conjunto dos estados europeus, mas a grupos particulares de estados dentro daquele universo, soberanos e ao mesmo tempo vinculados entre si, formando um só corpo — como os estados alemães depois da Paz de Westfália. E embora o termo “sistema” tenha sido aplicado ao conjunto dos estados da Europa por escritores do século XVIII, como Rousseau e Nettelbladt, os principais responsáveis pela vulgarização do seu uso foram os autores do período napoleônico, como Gentz, Ancillon e Heeren. No momento em que o crescimento do poder da França ameaçava destruir o sistema de estados, transformando-o em um império universal, esses escritores procuravam chamar atenção para o sistema existente, e mostrar por que valia a pena preservá-lo. Eram não apenas analistas do sistema de estados mas seus apologistas ou protagonistas. Dessas obras, a mais importante é o *Handbuch der Geschichte des Europäischen Staatensystems und seiner Kolonien*, de A. H. L. Heeren, publicado originalmente em 1809. Em inglês, a expressão “*states system*” apareceu pela primeira vez na tradução dessa obra, publicada em 1834, havendo o tradutor comentado que a denominação não era “*strictly English*”.¹⁰

Para Heeren o sistema de estados não era simplesmente uma relação de estados com um certo grau de mútuo contato e interação, conforme definido aqui. Implicava muito mais do que apenas a mútua conexão causal de certos conjuntos de variáveis, que Kaplan define como um “sistema de ação”.¹¹ Para Heeren um sistema de estados era “a união de vários estados contíguos, semelhantes entre si em seus costumes, na sua religião e no grau de aprimoramento social, cimentados conjuntamente por uma reciprocidade de interesses.”¹² Em outras palavras, ele via um sistema de estados envolvendo interesses e valores comuns, baseados em uma cultura ou civilização comum. Heeren percebia, ademais, a fragilidade do sistema de estados, com a liberdade que tinham os seus membros de agir no sentido de mantê-lo ou de permitir a sua dis-

solução, como o sistema de cidades-estado da antiga Grécia tinha sido destruído pela Macedônia, e como mais tarde o sistema de estados helênicos que sucederam o império de Alexandre foi destruído por Roma. Com efeito, ao escrever o prefácio da primeira e da segunda edição do seu livro, Heeren pensava que Napoleão havia de fato destruído o sistema europeu, cujo epítáfio cabia a ele registrar. Essa concepção do sistema de estado difere basicamente do que no presente estudo chamamos de “sistema internacional”, e está mais próxima do que chamo aqui de “sociedade internacional”.

Existe uma “sociedade de estados” (ou “sociedade internacional”) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional (no próximo capítulo veremos em que medida isto acontece), é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra.

Nesta acepção, uma sociedade internacional pressupõe um sistema internacional, mas pode haver um sistema internacional que não seja uma sociedade. Em outras palavras, dois ou mais estados podem manter contato entre si, interagindo de tal forma que cada um deles represente um fator necessário nos cálculos do outro, sem que os dois tenham consciência dos interesses e valores comuns, mas percebendo que estão ambos sujeitos a um conjunto comum de regras, ou cooperando para o funcionamento das instituições comuns. Assim, por exemplo, Turquia, China, Japão, Coreia e Sião¹³ eram parte de um sistema

¹⁰ Vide A. H. L. Heeren, *A Manual of the History of the Political System of Europe and its Colonies*, Göttingen, 1809 (Oxford, Talbot's, 1834), vol. I, pág. V.

¹¹ Vide nota 8.

¹² Heeren, *Manual*, págs. vii-viii.

¹³ Anual Tailândia. (N. do R.T.)

internacional dominado pela Europa antes de integrarem uma sociedade internacional também dominada pela Europa. Em outras palavras: esses países mantinham contato com as potências europeias e interagiam com elas em grau significativo no comércio e na guerra antes de reconhecer, juntamente com aquelas potências, interesses ou valores comuns, admitindo que estavam todos sujeitos às mesmas normas e cooperavam para o funcionamento de instituições comuns.

Desde a época da sua emergência, no século XVI, a Turquia participou do sistema internacional dominado pela Europa, sendo parte de guerras e alianças como um membro desse sistema. Contudo, nos três primeiros séculos os dois lados negavam especificamente que houvesse interesses ou valores comuns a ligar as duas partes, admitindo-se que os acordos ajustados entre elas não eram obrigatórios, inexistindo instituições comuns como as que ligavam as potências europeias, cujo funcionamento era objetivo de cooperação. Até o tratado de Paris de 1856, que pôs fim à guerra da Crimeia, a Turquia não era aceita pelos estados europeus como um membro da sociedade internacional, e talvez só tenha alcançado plenamente esse *status* com o tratado de Lausanne de 1923.

Da mesma forma, a Pérsia¹⁴ e Cartago¹⁵ faziam parte, com as cidades-estado da Grécia clássica, de um mesmo sistema internacional, mas não participavam da sociedade internacional helênica. Em outras palavras, a Pérsia - e Cartago em menor escala - interagiam com aquelas cidades e foram sempre um fator essencial na sua equação estratégica, como uma ameaça externa que unia os gregos ou como potência capaz de intervir nos conflitos entre eles. Mas a Pérsia era considerada pelos gregos uma potência bárbara, e não compartilhava os mesmos valores dos gregos (expressos na sua própria língua), os jogos pan-helênicos ou as consultas ao oráculo de Delfos, nem estava sujeita às regras que obrigavam as cidades-estado helênicas a limitar os conflitos surgidos entre elas. Da mesma forma, a Pérsia não participava das *amblyktionae*¹⁶,

focos da cooperação entre os estados gregos, ou da instituição diplomática dos *proxenoi*¹⁷.

Quando os estados participam de um mesmo sistema internacional, mas não de uma sociedade internacional, como no caso dos contatos entre estados europeus e não-europeus, do século XVI até o fim do século XIX, pode haver comunicação entre eles, acordos, troca de diplomatas ou de mensageiros, não só a respeito do comércio mas da paz, da guerra e de alianças. Mas em si mesmas essas formas de interação não demonstram a existência de uma genuína sociedade internacional. Pode haver comunicação, acordos e troca de representantes sem que haja a percepção de interesses ou valores comuns, que confiram a essas trocas substância e uma perspectiva de permanência, sem que se estabeleçam regras a respeito do modo como tal interação deva prosseguir, e sem a tentativa de cooperar em instituições nas quais haja de fato um interesse comum. Quando Cortes e Pizarro encontraram os monarcas asteca e inca, quando George III enviou Lordes Macartney a Pequim, ou quando os representantes da Rainha Vitória entraram em acordo com os chefes maori, o Sultão de Socoto ou o Cabala de Uganda, isso ocorreu fora do quadro de qualquer concepção compartilhada de uma sociedade internacional de que os dois lados fossem membros, com os mesmo direitos e deveres.

Nem sempre é fácil determinar se essas características da sociedade internacional estão presentes em um dado sistema internacional: entre um sistema internacional que é também claramente uma sociedade internacional, e outro que indubitavelmente não tem esta característica, há casos em que a percepção dos interesses comuns é tentativa e imperfeita; em que as regras comuns percebidas são vagas e mal definidas, a ponto de haver dúvida sobre se são de fato regras a serem obedecidas; e onde as instituições comuns, relativas ao funcionamento da diplomacia

¹⁴ Atual Irã. (N. do R.T.)

¹⁵ Atualmente na Tunísia. (N. do R.T.)

¹⁶ *Amblyktionae*, em português, era a confederação das cidades-estado gregas. A assembleia dos anfíclones tinha lugar em Delfos. (N. do R.T.)

¹⁷ *Proxenos*, em português, era um habitante de uma polis, escolhido por outra polis para defender os interesses da segunda, junto à primeira. Por exemplo: um habitante de Tebas era escolhido por Atenas para defender os interesses de Atenas em Tebas. Algo semelhante ocorre em nosso sistema político. O Executivo escolhe, entre os membros do legislativo, um de seus membros para representar os interesses do Executivo, junto ao Legislativo - é o líder do Governo. (N. do R.T.)

ou aos limites impostos à guerra, são implícitas ou embrionárias. Se quisermos saber em que momento teve início a sociedade internacional moderna, ou quais são os seus limites geográficos, enfrentaremos um problema de difícil solução.

Mas não há dúvida de que certos sistemas internacionais foram também sociedades. Os melhores exemplos são o sistema das cidades-estado da Grécia clássica; o sistema internacional formado pelas monarquias helenísticas, no período entre a desintegração do Império de Alexandre e a conquista romana; o sistema internacional da China no período dos estados beligerantes; o sistema de estados da antiga Índia; e o sistema moderno de estados, que surgiu na Europa e alcançou abrangência mundial.

Uma característica comum dessas sociedades internacionais históricas é o fato de que todas se basearam em uma cultura ou civilização comum, ou pelo menos em alguns elementos de tal civilização: o idioma, a epistemologia e a visão do universo, a religião, o código estético, uma tradição artística. É razoável supor que onde há tais elementos de uma civilização comum, subjacentes à sociedade internacional, eles contribuem para essa sociedade de duas formas. De um lado, podem facilitar a comunicação e uma melhor compreensão recíproca dos estados participantes, ajudando a viabilizar a definição de regras comuns e o desenvolvimento de instituições compartilhadas. De outro, podem reforçar o sentido dos interesses comuns que impelen os estados a aceitar a comunidade de idéias, instituições e valores. Este é um ponto ao qual voltaremos mais adiante, quando considerarmos a afirmativa de que, ao contrário da sociedade internacional cristã dos séculos XVI e XVII, ou da sociedade internacional europeia dos séculos XVIII e XIX, a sociedade internacional global do século XX não se baseia em uma cultura ou civilização comum (vide o capítulo 13).

* * *

Tendo elaborado a nossa concepção dos estados, dos sistemas e sociedades de estados, podemos voltar à proposição com a qual inicia-

mos esta seção: por "ordem internacional" queremos referir-nos a um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados. Quais são esses objetivos?

Em primeiro lugar, a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados. O que quer que os estados modernos se unem na crença de que eles são os principais atores da política mundial, e os mais importantes sujeitos de direitos e deveres dessa sociedade. A sociedade dos estados tem procurado garantir que ela continuará a ser a forma predominante da organização política mundial, de fato e de direito. Desafios à persistência dessa sociedade têm sido feitos algumas vezes por certos estados dominantes — o Império dos Habsburgos, a França de Luís XIV, o Império Napoleônico, a Alemanha hitlerista, e possivelmente os Estados Unidos da América depois de 1945. Esses estados pareciam ter condições de derrubar o sistema e a sociedade dos estados, transformando-os em um império universal. Outros desafios têm sido levantados por diferentes atores, que ameaçaram retirar dos estados a sua posição de principais participantes da política mundial, ou de principais sujeitos de direitos e deveres. Tais ameaças foram feitas por atores "supra-estatais" como o Papado e o Sacro Império Romano, nos séculos XVI e XVII, ou as Nações Unidas no século XX (pense-se, por exemplo, no papel exercido pela ONU como um ator violento na crise do Congo de 1961). Outros desafios ao papel internacional privilegiado do estado, ou o seu direito de exercê-lo, podem ser levantados por atores "sub-estatais", que participam da política mundial de dentro de um estado determinado, ou ainda de atores "trans-estatais" que ultrapassam as fronteiras dos estados. Na história da moderna sociedade internacional os exemplos mais importantes são as manifestações revolucionárias e contra-revolucionárias da solidariedade humana promovidas pela Reforma, pela Revolução Francesa e pela Revolução Russa.

Em segundo lugar está o objetivo de manter a independência ou a soberania externa dos estados individuais. Da perspectiva de qualquer um desses estados, o que se almeja, ao participar da sociedade dos estados, é o reconhecimento da sua independência com relação à autoridade

de externa, e especialmente o reconhecimento da jurisdição suprema que tem sobre o seu território e população. O prego a ser pago por isso é admitir iguais direitos à independência e à soberania por parte dos outros estados.

Na verdade a sociedade internacional tem tratado a preservação da independência dos estados como um objetivo subordinado à preservação da própria sociedade internacional, o que reflete o papel predominante desempenhado pelas grandes potências na formação dessa sociedade, de que elas se consideram guardiães (vide capítulo 9). Assim, a sociedade internacional permite muitas vezes a extinção da independência de estados individuais, como acontece nos processos de partição e absorção das pequenas potências pelas potências maiores, em nome de princípios tais como "compensação" e "equilíbrio de poder", o que levou ao declínio contínuo do número de estados europeus, a partir da Paz de Westfália, de 1648, até o Congresso de Viena de 1815. Da mesma forma, pelo menos na perspectiva das grandes potências, que se consideram seus guardiães, a sociedade internacional trata a questão da independência dos estados, considerados individualmente, como sujeita à preservação do sistema, tolerando e estimulando a limitação da soberania ou independência dos pequenos estados mediante recursos como os acordos que definem esferas de influência ou criam estados tampões ou neutralizados.

Em terceiro lugar, há o objetivo da manutenção da paz. Não se trata de estabelecer uma paz permanente ou universal, conforme o sonho dos irenistas ou teóricos da paz mundial, que contrasta vivamente com a experiência histórica. Com efeito, não se pode dizer que a sociedade dos estados tenha perseguido seriamente esta meta. O que se pretende é manter a paz no sentido de que a ausência da guerra entre os estados membros da sociedade internacional seja a situação normal do seu relacionamento, rompida apenas em circunstâncias especiais, segundo princípios geralmente aceitos.

Neste sentido a paz tem sido vista pela sociedade internacional como uma meta subordinada à preservação do sistema de estados, e por isso se tem sustentado amplamente que pode ser apropriado fazer a guerra; meta subordinada também à preservação da soberania ou inde-

O conceito de ordem na política mundial

pendência de estados individuais, que têm insistido no direito à guerra de autodefesa e para a proteção de outros direitos. Esse *status* atribuído à paz, subordinado a outros objetivos, está refletido nas palavras "paz e segurança" que constam da Carta das Nações Unidas. Na política internacional, "segurança" significa apenas isso: ou segurança objetiva, que realmente existe, ou subjetiva, que pode ser sentida ou experimentada. O que os estados entendem por segurança não é apenas a paz mas a sua independência, e a persistência da própria sociedade de estados que a independência requer. E para alcançar esses objetivos os estados estão prontos a recorrer à guerra ou à ameaça da guerra, como observamos. A junção desses dois termos na Carta das Nações Unidas - paz e segurança - reflete o julgamento de que as exigências da segurança podem entrar em conflito com as da paz, hipótese em que esta última não será necessariamente prioritária.

Em quarto lugar devemos notar que entre os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados estão aqueles que no princípio deste capítulo foram qualificados como objetivos comuns a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade.

O objetivo da limitação da violência está representado de muitas formas na sociedade internacional. Os estados cooperam entre si para manter seu monopólio da violência, e negam a outros grupos o direito de exercê-la. Por outro lado, aceitam limitações ao seu próprio direito de usar a violência; no mínimo, aceitam como obrigação recíproca não matar seus enviados ou mensageiros, o que tornaria a comunicação entre eles impossível. Além disso, aceitam que a guerra só seja praticada por uma causa "justa", ou uma causa cuja justiça possa ser defendida em termos de regras comuns. E ademais têm proclamado constantemente a adesão a regras exigindo que haja certos limites para a conduta da guerra, os *temperamenta belli*.

A meta de cumprimento das promessas feitas é representada pelo princípio *pacta sunt servanda*.¹⁸ Entre os estados, como entre os indivi-

¹⁸ Os acordos devem ser cumpridos, (N. do T.)

duos, só pode haver cooperação com base em acordos, e estes só podem preencher sua função na vida social com base na presunção de que serão cumpridos. No entanto, pela doutrina de *rebus sic stantibus*,¹⁹ a sociedade internacional se ajusta às pressões em favor da mudança que preconizam o não cumprimento de certos tratados, procurando ao mesmo tempo salvar o princípio geral *pacta sunt servanda*.

A meta da estabilidade contida à posse está refletida na sociedade internacional não só no reconhecimento recíproco da sua propriedade de pelos estados como, de modo mais fundamental, no mútuo reconhecimento da soberania, pelo qual os estados aceitam a esfera de jurisdição de cada um deles. Na verdade, a idéia da soberania do estado deriva historicamente da noção de que certas populações e territórios pertenciam ao patrimônio do respectivo governante.

Estes são alguns dos objetivos elementares ou primários da moderna sociedade internacional e de outras sociedades internacionais. Não queremos sugerir que a lista aqui apresentada seja exaustiva, ou que não possa ser formulada de modo diverso. Da mesma forma, minha tese não afirma que esses objetivos devam ser aceitos como base válida para a ação, legislando a conduta apropriada nas relações internacionais. Deve-se registrar igualmente que nesta fase da nossa argumentação só nos preocupamos com o que poderia ser qualificado como a ordem internacional "estática", não com a sua "dinâmica"; só nos interessamos em definir o que está envolvido na idéia da ordem internacional, não em traçar o modo como ela está incorporada em instituições históricas, sujeitas a mudanças.

A ORDEM MUNDIAL

Por "ordem mundial" entendemos os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto. A ordem internacional é uma ordem entre os estados, mas estes são agrupamen-

¹⁹ Se as coisas permanecerem como são. (N. do T.)

tos de indivíduos, e os indivíduos podem ser agrupados de maneira diferente, sem formar estados. Além disso, mesmo quando agrupados como estados, formam também grupos de outra natureza. Assim, implícitas nas questões que levantamos sobre a ordem entre os estados, há questões mais profundas, de importância mais duradoura, sobre a função da ordem na grande sociedade humana.

Durante toda a história da humanidade, até o século XVIII, nunca houve um único sistema político que abrangesse todo o mundo. A grande sociedade humana, abalada por expoentes do direito canônico e do direito natural, era na verdade uma idéia de sociedade existente aos olhos de Deus ou à luz dos princípios do direito internacional não correspondia a nenhum sistema político real. Antes da segunda metade do século XIX a ordem mundial era simplesmente a soma dos vários sistemas políticos que impunham ordem a diferentes partes do mundo.

No entanto, a partir do fim do século XIX e do princípio do século XX surgiu pela primeira vez um sistema político singular verdadeiramente global. A ordem em escala mundial deixou de ser simplesmente o somatório dos vários sistemas políticos que produziam a ordem em escala local; ela é também o resultado do que se poderia chamar de "sistema político mundial". A ordem no mundo - digamos, no ano 1900 - ainda era a soma da ordem existente dentro dos estados da Europa e da América, com suas dependências ultramarinas; dentro dos Impérios Otomano, Chinês e Japonês e nos Sultanatos e Principados que preservavam uma existência independente, do Saara à Ásia Central; dentro dos sistemas políticos primitivos ainda não destruídos pelo impacto da Europa, na África e na Oceania; mas era também a consequência de um sistema político que funcionava em todo o mundo, ligando todas essas unidades.

O primeiro sistema político mundial assumiu a forma de um sistema de estados de âmbito global. A causa principal da emergência de um certo grau de interação entre os sistemas políticos de todos os continentes, que nos leva a falar em um sistema político mundial, foi a expansão do sistema de estados europeu por todo o globo, e a sua transformação em um sistema de estados de dimensão global. Na primeira fase

deste processo os estados europeus se expandiram e incorporaram ou dominaram o resto do mundo, a começar com os descobrimentos portugueses do século XV e terminando com a partilha da África, no século XIX. Na segunda fase, que em parte se sobrepôs à primeira, as regiões do globo assim incorporadas ou dominadas se livraram do controle europeu, e assumiram seu lugar como estados membros da sociedade internacional, começando com a Revolução Americana e terminando, nos nossos dias, com a revolução anti-colonialista da África e da Ásia. É verdade que a interpenetração das várias regiões do mundo não decorreu apenas da ação de estados: indivíduos e grupos participaram desse movimento como exploradores, comerciantes, imigrantes, missionários e mercenários, e a expansão do sistema de estados foi parte de um aumento mais amplo do intercâmbio social e econômico. No entanto, a estrutura política criada por esses desenvolvimentos foi apenas a de um sistema global, com uma sociedade de estados.

Mas enquanto o sistema político mundial hoje existente assume, pelo menos essencialmente, a forma de um sistema de estados (mostraremos mais adiante que está surgindo, agora, um sistema político mundial de que o sistema de estados é apenas uma parte), a ordem mundial poderia, em princípio, ser alcançada por outras modalidades de organização política universal, e uma questão que se levanta é saber se a ordem mundial não poderia ser melhor atingida por alguma dessas formas alternativas. No passado houve outras formas de organização política universal, em escala menos do que global; com efeito, ao longo da história da humanidade o formato do sistema de estados tem sido uma exceção, não a regra geral. Além disso, é razoável presumir que no futuro possam ser criadas novas formas de organização política universal, diferentes das que existiram no passado. Na terceira parte deste livro vamos considerar se o atual sistema de estados está cedendo lugar a um modelo diferente de organização política universal, e se a ordem mundial seria melhor atendida por uma dessas formas alternativas.

Neste ponto só precisamos enfatizar que neste estudo a ordem mundial implica algo diferente da ordem internacional. A ordem no conjunto da

humanidade é mais abrangente do que a ordem entre os estados: algo mais fundamental e primordial, e que moralmente a precede.

A ordem mundial é mais ampla do que a ordem internacional porque para descrevê-la precisamos tratar não só da ordem entre os estados mas também da ordem em escala interna ou local, existente dentro de cada estado, assim como da ordem dentro do sistema político mundial mais amplo, em que o sistema de estados é apenas um componente.

A ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas os seres humanos individuais - elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo. Hoje são as relações internacionais que estão em foco, mas a questão da ordem mundial surge qualquer que seja a estrutura política ou social do mundo.

Por fim, a ordem mundial precede moralmente a ordem internacional. Assumir esta posição significa propor a questão da ordem mundial e do seu papel na hierarquia dos valores humanos, tema que até este ponto evitei discutir, mas que será tratado no Capítulo 4. No entanto, é preciso dizer aqui que se há algum valor na ordem na política mundial, é a ordem em toda a humanidade que precisamos considerar como tendo valor primário, não a ordem dentro da sociedade dos estados. Se a ordem internacional tem algum valor, isto só pode ocorrer porque ela é um instrumento orientado para atingir a meta maior, da ordem no conjunto da sociedade humana.

HÁ UMA ORDEM NA POLÍTICA MUNDIAL?

Já deixamos claro o que entendemos neste estudo por "ordem" na política mundial. Agora a pergunta que deve ser feita é: existe essa ordem?

Algum dia a ordem na política mundial poderia ter a forma da manutenção dos objetivos elementares da vida social em uma única sociedade mundial, ou uma grande sociedade reunindo toda a humanidade. Em que medida o sistema de estados está levando à tal sociedade, e se isto é ou não desejável são questões que vamos considerar mais tarde. No entanto, não se poderia argumentar de forma convincente que a sociedade de toda a humanidade já é algo existente. Na fase atual ainda estamos habituados a pensar que a ordem na política mundial consiste na ordem interna — a ordem dentro dos estados — e na ordem internacional — a ordem entre os estados.

Ninguém poderia negar que existe dentro de alguns estados um grau elevado de ordem interna. No entanto, argumenta-se muitas vezes que a ordem internacional não existe, a não ser como aspiração, e que a história das relações internacionais consiste apenas em desordem ou conflito. Para muitos a idéia da ordem internacional sugere não algo que tenha acontecido no passado, mas simplesmente uma situação futura das relações internacionais, possível ou desejável, sobre a qual especulamos ou que podemos esforçar-nos por criar. Para os que adotam este ponto de vista um estudo da ordem internacional sugere nada mais do que um plano para o mundo do futuro, na tradição de Sully, Crucé, Saint-Pierre e outros irenistas ou teóricos da paz.

O presente estudo tem como ponto de partida a proposição de que, ao contrário, a ordem é parte do registro histórico das relações internacionais; e particularmente que os estados modernos formaram,

e continuam a formar, não só um sistema de estados mas também uma sociedade internacional. Para fundamentar esta afirmativa começarei mostrando que durante toda a história do moderno sistema de estados sempre houve uma noção da sociedade internacional, proclamada por filósofos e publicistas, e presente na retórica dos estadistas. Em segundo lugar, procurarei demonstrar que essa ideia está refletida, pelo menos em parte, na realidade internacional; que a noção da sociedade internacional tem raízes importantes na prática internacional de hoje. Em terceiro lugar, definirei as limitações do conceito da sociedade internacional como um guia para a prática atual dos estados, a natureza precária e imperfeita da ordem que ela origina.

A IDEIA DE SOCIEDADE INTERNACIONAL

Ao longo de toda a história do moderno sistema de estados três tradições doutrinárias têm competido entre si: a hobbesiana, ou realista, que considera a política internacional como um estado de guerra; a kantiana, ou universalista, que preconiza a atuação, na política internacional, de uma comunidade potencial e a grociana, ou internacionalista, para a qual a política internacional ocorre dentro de uma sociedade de estados.¹ Neste ponto vou mencionar o que há de essencial na ideia grociana ou internacionalista da sociedade internacional, e o que a distingue da tradição realista ou hobbesiana, de um lado, e de outro da concepção kantiana ou universalista. Cada um desses modelos tradicionais incorpora uma descrição da natureza da política internacional e um conjunto de prescrições sobre a conduta dos estados.

A tradição hobbesiana descreve as relações internacionais como um estado de guerra de todos contra todos, um cenário de luta em que cada estado se coloca contra todos os demais. Para os hobbesianos as relações internacionais consistem no conflito entre os estados, lembrando

Há uma ordem na política mundial?

um jogo totalmente distributivo, de soma zero: os interesses de cada estado excluem os interesses de todos os outros. Deste ponto de vista, a atividade internacional mais típica, e que melhor define o quadro das relações entre os estados, é a guerra. A paz corresponde a um período de recuperação da última guerra e de preparação para a próxima.

A prescrição hobbesiana correspondente é a de que o estado tem liberdade para perseguir suas metas com relação aos outros estados, sem quaisquer restrições morais ou legais. As ideias de lei e moralidade só são válidas no contexto de uma sociedade, mas a vida internacional ultrapassa os limites de qualquer sociedade. Os objetivos morais ou legais seguidos no exercício da política internacional só podem ser os do estado que a pratica. Ou se sustenta que a política externa de um estado é conduzida em uma espécie de vácuo moral e legal (conforme Maquiavel) ou que a conduta moral do estado no campo internacional reside na sua auto-afirmação (conforme Hegel e os seus sucessores). Segundo a tradição hobbesiana, as únicas regras ou princípios que podem limitar ou circunscrever a conduta dos estados no seu inter-relacionamento são as regras de prudência e conveniência. Assim, os tratados só são respeitados se forem convenientes.

No outro extremo, a tradição kantiana ou universalista assume que a natureza essencial da política internacional não reside no conflito entre os estados, mas nos vínculos sociais transnacionais entre os seres humanos, que são súditos ou cidadãos de algum estado. Para os kantianos, o tema dominante das relações internacionais parece ser o relacionamento entre estados, mas é na realidade a relação entre todos os homens, participantes da comunidade representada pela humanidade, a qual existe potencialmente, embora não de modo efetivo, e que quando aflorar fará com que o sistema dos estados vá para o limbo.²

Na perspectiva universalista, dentro da comunidade humana, os interesses de todos os homens são os mesmos. Deste ponto de vista, a política internacional não é um jogo de soma zero, puramente distributivo,

¹ Esta divisão tripartite deriva de Martin Wight, e sua melhor apresentação consta de "Western Values in International Relations", deste autor, texto publicado em *Diplomatic Investigations*, ed. Herbert Butterfield e Martin Wight (Londres, Allen & Unwin, 1967). A divisão é discutida em pormenor no meu trabalho "Martin Wight and The Theory of International Relations. The Second Martin Wight Memorial Lecture", *British Journal of International Studies*, vol. II, 2 (1976).

² Na doutrina do próprio Kant há uma ambivalência entre o universalismo de *A Ideia da História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita* (1784) e a posição assumida em *A Paz Perpétua* (1795), onde o filósofo aceita como meta substitutiva uma liga de estados "republicanos".

como sustentam os hobbesianos, mas um exercício cooperativo, cuja soma final é maior do que zero. Há conflitos de interesse entre os grupos dominantes dos estados, mas só no nível superficial e transitório do sistema de estados existente; se devidamente compreendidos, todos os povos têm os mesmos interesses. Do ponto de vista kantiano a atividade internacional que tipifica melhor a sociedade internacional, em seu conjunto, é o conflito ideológico horizontal que ultrapassa as fronteiras dos estados e divide a sociedade humana em dois campos — os confiantes na imamente comunidade dos homens e os seus opositores; os fiéis genuínos e os heréticos, os libertadores e os oprimidos.

Ao contrário da hobbesiana, a visão kantiana e universalista da moralidade internacional admite a existência de imperativos morais no campo das relações internacionais, que limitam a ação dos estados; mas esses imperativos não pregam a coexistência e a cooperação entre os estados, e sim a derrubada do sistema de estados e sua substituição por uma sociedade cosmopolita. Para os kantianos, a comunidade formada pelos seres humanos não é apenas a realidade fundamental da política internacional, no sentido da presença das forças capazes de criá-la, mas representa também a finalidade ou objetivo do mais elevado empenho moral. As regras que sustentam a coexistência e o intercâmbio social entre os estados precisam ser ignoradas se o exigir os imperativos da mais alta moralidade. Tratar os heréticos com boa fé não tem sentido, a não ser em termos de conveniência tática. Entre os eleitos e os ímpios — os libertadores e os oprimidos — não há lugar para a aceitação recíproca dos direitos à soberania ou à independência.

A chamada tradição grociana ou internacionalista coloca-se entre a realista e a universalista, e descreve a política internacional em termos de uma sociedade de estados ou sociedade internacional.⁵ Diferentemente da tradição hobbesiana, os grocianos sustentam que os estados

⁵Emprego o termo "grociano" derivado de Grotius, em dois sentidos: i) como neste caso, para descrever em termos amplos a doutrina de que existe uma sociedade de estados; ii) para descrever a modalidade solidarista dessa doutrina, que uniu o próprio Grotius e os neo-grocianos do século XX, opondo-se à concepção pluralista da sociedade internacional defendida por Vattel e os autores positivistas posteriores. Vide, a este propósito, "The Grotian Conception of International Society", em *Diplomatic Investigations*.

não estão empenhados em uma simples luta, como gladiadores em uma arena, mas há limites impostos a seus conflitos por regras e instituições mantidas em comum. No entanto, contrariamente à perspectiva kantiana ou universalista, os grocianos aceitam a premissa de que os soberanos ou os estados constituem a principal realidade da política internacional: os membros imediatos da sociedade internacional são os estados, e não os indivíduos. A política internacional nem expressa um completo conflito de interesses entre os estados nem uma absoluta identidade de interesses; lembra um jogo parcialmente distributivo mas que também é em parte produtivo. Para os grocianos, a atividade internacional que melhor tipifica a sociedade internacional não é a guerra, ou um conflito horizontal que ultrapasse as fronteiras dos estados, mas o comércio — de maneira mais geral, o intercâmbio econômico e social entre os estados.

A prescrição grociana para a conduta internacional é que na sua interação todos os estados estão limitados pelas regras e instituições da sociedade que formam. Ao contrário dos hobbesianos, os grocianos afirmam que os estados devem obedecer não só às regras de prudência e conveniência mais também aos imperativos de lei e moralidade. No entanto, contrariando os universalistas, entendem que esses imperativos não pretendem a derrubada do sistema de estados, a ser substituído por uma comunidade universal dos homens, mas sim a aceitação das exigências da coexistência e cooperação dentro de uma sociedade de estados.

Cada uma destas tradições incorpora uma grande variedade de doutrinas sobre a política internacional, entre as quais muitas vezes não há uma conexão estreita. Em cada época cada tradição usa uma linguagem distinta, focalizando temas diferentes e exibindo preocupações próprias. Este não é o lugar para uma exploração minuciosa dos vínculos e distinções dentro de cada uma dessas três tradições; devemos apenas levar em conta o fato de que a ideia grociana da sociedade internacional sempre esteve presente na reflexão sobre o sistema de estados, para indicar, em termos amplos, as mutações que ela sofreu nos últimos três a quatro séculos.

A SOCIEDADE INTERNACIONAL CRISTA

Nos séculos XV, XVI e XVII, quando a organização política universal da Cristandade Ocidental ainda se encontrava em processo de desintegração, e os estados modernos ainda se articulavam, foram formadas as três visões que pretendiam descrever a nova política internacional e prescrever uma conduta para os estados. De um lado, pensadores como Maquiavel, Bacon e Hobbes viam os estados emergentes ocupando, em posição de confronto, o vácuo social e moral deixado pelo recuo da *respublica christiana*. De outro lado, os autores papais e imperialistas promoviam uma reação em defesa dos ideais de autoridade universal do papa e do imperador. Contrariando essas alternativas, um terceiro grupo de pensadores, baseando-se na tradição do direito natural, afirmava a possibilidade de que os príncipes que se afirmavam sobre os rivais locais, declarando-se independentes das autoridades externas, estavam, contudo, ligados por interesses e regras comuns. Nas palavras de Gierke:

"A idéia medieval de uma monarquia mundial era estranha aos pensadores da escola do direito natural. Eles deixaram aos autores do Sagrado Império Romano a tarefa de invocar reiterada e exaustivamente, o fantasma despido de substância do antigo *imperium mundi*, mas fizeram com que do germe indestrutível desse sistema de idéias que perecia, nascesse a nova e frutífera noção da *societas internationalis*. (...) De um lado, ressurgia continuamente uma tendência para consolidar a sociedade internacional em um estado mundial, dotando-o da autoridade de um Super-Estado organizado ao longo de linhas republicanas. De outro, os defensores mais rigorosos da teoria da soberania rejeitavam *in toto* qualquer idéia de uma comunidade natural que unisse todos os estados. Mas a doutrina que prevaleceu, determinando o futuro do direito internacional, aderiu firmemente à concepção de que havia uma conexão de direito natural entre todas as nações, a qual, embora não determinasse qualquer autoridade exercida pelo Todo sobre as partes que compunham essa conexão, implicava um sistema de direitos e deveres sociais recíprocos."⁴

⁴ Otto Gierke, *Natural Law and the Theory of Society 1500 to 1800*, trad. Ernest Barker (Boston, Beacon Press, 1957), pág. 85.

Há uma ordem na política mundial?

37

A sociedade internacional, concebida pelos pensadores do direito natural desse período (Victoria, Suarez, Gentili, Grotius, Pufendorf), apresentava as seguintes características principais. Em primeiro lugar, os valores que consideravam subjacentes à sociedade eram cristãos. É verdade que a preeminência atribuída por todos esses autores à idéia de um direito natural, que determinasse os direitos e deveres de todos os homens, em toda parte, implicava a existência de vínculos sociais entre os cristãos e os não-cristãos, como insistia Victoria ao prefigurar a universalidade das leis da hospitalidade que ligava espanhóis e indígenas nas Américas. É verdade que ao insistir em que o direito natural era a principal fonte da lei das nações, e que essa lei permaneceria válida mesmo se Deus não existisse, Grotius supunha que a sociedade internacional poderia, ao final, dispensar seus fundamentos cristãos. É verdade também que a busca de princípios sobre os quais os estados católicos e protestantes pudessem estabelecer uma base para a sua coexistência conduzia necessariamente a princípios seculares.

Mas nenhum desses teóricos da sociedade internacional acreditava que as relações entre as potências cristãs tinham a mesma base das relações entre elas e os estados não-cristãos. Mesmo para Grotius, havia dentro do círculo mais amplo de toda a humanidade, limitado pelos princípios do direito natural, o círculo menor da Cristandade, limitado pela lei divina volitiva, pelos costumes e regras herdados do *ius gentium* e pelo direito canônico e romano. Para os escolásticos espanhóis Victoria e Suarez, o direito natural era inseparável da lei divina. Nesse período, a assinatura de tratados era acompanhada por juramentos religiosos, e as sociedades cristãs tinham um forte sentido de diferenciação com respeito às potências externas, e especialmente o Império Otomano, que representava uma ameaça presente e real.

Em segundo lugar, os estudiosos dessa época não proporcionavam uma clara orientação que permitisse definir quais eram os mem-

⁵ Literalmente, é o *direito dos gentes*. Foi a extensão da cidadania romana aos povos conquistados por suas legiões. Deu-se primeiramente com Júlio César, conferindo-a aos povos da então chamada Gália Cisalpina, e, posteriormente, estendida a todos os povos conquistados, deu origem ao *direito dos povos*. Foi, portanto, o início da cidadania (N. do R.T.).

bros da sociedade internacional. Não havia qualquer princípio fundamental constitutivo ou critério de participação enunciados claramente. Enquanto não se firmava a concepção do "estado" como a forma política comum a todas as monarquias, aos ducados, aos principados e às repúblicas da Europa moderna, não podia vingar a idéia de uma sociedade constituída principal ou exclusivamente de um único tipo de entidade política. Nos textos de Victoria, de Suarez e mesmo de Grotius as unidades políticas regidas pelo direito das nações eram chamadas não só de *civitates* mas também de *principes*, *regni*, *gens*, *respublicae*. A doutrina do direito natural, sobre a qual todos os internacionalistas dessa época baseavam sua concepção das regras que vinculavam os príncipes e as comunidades por eles governadas, tratava os indivíduos, e não o seu agrupamento em estados como os sujeitos finais de direitos e deveres.

Em terceiro lugar, na idéia da sociedade internacional prevalecente nessa época, atribua-se primazia ao direito natural sobre o que hoje chamaríamos de direito positivo internacional, como fonte das regras que vinculavam os príncipes e as comunidades do mundo cristão. Para Grotius o direito natural era suplementado pelas regras herdadas do *ius gentium* romano e pela lei dos tratados existente, tais como o corpo de normas de direito comercial e marítimo desenvolvidas na Idade Média, assim como pela lei divina. Mas no seu relacionamento mútuo os príncipes e os povos estavam sujeitos a regras principalmente porque os príncipes eram homens e os povos eram constituídos por seres humanos, e portanto dependiam do direito natural. Esta primazia conferida ao direito natural pelos primeiros internacionalistas reflete a sua concepção de que o corpo de leis positivas existente, proposto pela sociedade universal da Cristandade Ocidental, não tinha contato com as novas realidades políticas. Ao invocar o direito natural eles esperavam libertar a lei das nações dos limites impostos pela prática da época e desenvolver regras apropriadas à nova situação.

Um quarto aspecto da idéia da sociedade internacional que emergia nesse período era o de que as regras de coexistência enunciadas continham as premissas de uma sociedade universal. Típico dos teóricos do direito natural era o fato de que eles nunca se libertavam inteira-

mente das ambigüidades da expressão romana *ius gentium*, que significava ao mesmo tempo o que hoje chamamos de "direito internacional", ou seja, a lei existente entre os estados e as nações, e o significado original de lei comum a todas as nações.

Essa ambigüidade aparece em suas tentativas de formular regras básicas destinadas a limitar o emprego da violência entre os membros da sociedade internacional. Assim, seguindo a tradição tomista, todos os primeiros internacionalistas insistem em que a guerra devia ser feita apenas pelos que tivesse a autoridade apropriada, por uma causa justa e usando meios justos. Mas eles limitavam-se a tatear na direção das doutrinas modernas de que só as autoridades públicas têm direito a fazer a guerra, ou seja, só os estados. Até mesmo Grotius não tenta proibir a guerra particular, e na verdade sua doutrina da liberdade dos mares, conforme formulada no tratado *Mare Liberum*, de 1609, teve origem na defesa que fez de uma ação bélica da Companhia das Índias Orientais, dos Países Baixos. Por outro lado, ele também não afirma de modo inequívoco a doutrina segundo a qual, na guerra, a conduta justa ou o emprego de meios justos protege os dois beligerantes, e não só aquele cuja causa é justa. Ao expor a necessidade de limitar a forma como a guerra é praticada, e de conter a sua difusão geográfica, o que o inibe é o seu compromisso com a idéia universalista ou solidarista de que tais limitações não deveriam prejudicar a parte que faz a guerra por uma causa justa. Com a exceção de Gentili, todos os primeiros internacionalistas têm dificuldade em adotar a noção em que se baseiam as tentativas posteriores de aceitar a guerra entre os estados como uma instituição da sociedade internacional, considerando que pode haver uma causa justa para a guerra do lado dos dois beligerantes, não apenas "subjetivamente" mas também objetivamente.

Essa influência das premissas universalistas aparece também no tratamento dado pelos primeiros internacionalistas às regras que sustentavam a sanidade dos acordos. Todos eles adotavam o princípio *pacta sunt servanda*, mas concebiam os tratados em termos de uma analogia com os contratos do direito privado. Assim, nessa época ainda se admittia de modo geral que os tratados só obrigavam os príncipes que os

tinham assinado, não os seus sucessores; que os tratados, como os contratos privados, não eram válidos se fossem impostos; e que permaneciam válidos sem levar em conta qualquer cláusula *rebus sic stantibus* ou provisão de que as condições originais deviam permanecer inalteradas. Gentili, que tinha uma perspectiva mais ampla, procurou disputar esta noção, e baseando-se nele Grovius desenvolveu mais tarde uma teoria geral dos tratados como uma espécie distinta de contrato, mas mesmo esses autores até certo ponto se mantinham cativos da analogia com os contratos particulares.

Da mesma forma, as premissas universalistas impediam esses pensadores de desenvolver uma concepção clara da soberania como atributo dos estados membros da sociedade internacional, ou do reconhecimento recíproco da soberania dos estados como um elemento básico de tal coexistência. A noção de soberania desenvolvida por Bodin (nos seus *Six Livres de la République*, de 1576), só muito mais tarde teria um impacto no pensamento internacional. Traços dessa idéia podem ser encontrados no uso por Suarez do conceito de "comunidade perfeita", ou no emprego por Grovius da expressão *summum imperium*, como na tendência para recorrer à idéia de *dominium* — propriedade particular — do direito romano, com a implicação de que um território e o seu povo pertencem ao patrimônio do governante, que poderia deles dispor livremente. O que faltava, contudo, era a concepção de que a independência de qualquer autoridade externa no controle do seu território e da sua população era um direito inerente de todos os estados.

Uma quinta característica da idéia de sociedade internacional dos primeiros internacionalistas era a de que ela não definia um conjunto de instituições derivadas da cooperação dos estados. De um lado, as instituições "internacionais" ou "supranacionais" que existiam eram as do Império decadente e do Papado, e não derivavam da cooperação ou do consentimento dos estados; por outro lado, a tradição de cooperação que os estados estavam desenvolvendo ainda não era percebida como uma forma de substituir aquelas instituições.

Deste modo, os primeiros teóricos da sociedade internacional contribuíam para a criação do que mais tarde ficaria conhecido como "di-

reito internacional", uma das instituições fundamentais da sociedade dos estados; mas, como vimos, eles não procuravam fundamentar a lei das nações primordialmente na prática dos estados, e a sua preocupação com o direito natural e a lei divina deveria necessariamente inibir o desenvolvimento do direito internacional como técnica e disciplina distintas, diferentes da teologia e da filosofia moral.

De fato, nessa época, a instituição da diplomacia estava se desenvolvendo. No século XVI, ao Norte dos Alpes, generalizavam-se os embaixadores residentes, originados na Itália no século XV, chegando até à Rússia de Pedro o Grande. Estudiosos, neste período, analisavam essa nova instituição e suas regras, notadamente Gentili, que em *De Legationibus*, de 1584, fez o primeiro exame sistemático do princípio da inviolabilidade dos legados; e Grovius introduziu a noção da "extra-territorialidade" dos embaixadores. Mas esses estudiosos não procuraram discutir a cooperação dos estados implícita no funcionamento da representação diplomática, ou o desenvolvimento das "reuniões de cúpula" de chefes de governo realizadas nesse período como parte da evidência de que existia uma sociedade de estados.

Por outro lado, ao elaborar suas idéias sobre a sociedade internacional nenhum desses autores discutiu ou levou em conta o equilíbrio de poder entre os estados. A real instituição do equilíbrio de poder, no sentido de um esforço consciente para evitar a preponderância de qualquer estado em particular, começou a ser desenvolvida na coalizão contra Filipe II, e sua preservação foi um objetivo implícito da Paz de Westfália de 1648, que marcou o fim das pretensões dos Habsburgos a uma monarquia universal. Mas só muito mais tarde, na época da luta contra Luís XIV, o equilíbrio de poder foi admitido pela teoria internacional como uma instituição da sociedade internacional, e os vários autores do período precedente que contribuíram para o desenvolvimento dessa concepção (Guicciardini, Comynes, Overbury, Rohan) pertenciam a uma distinta tradição de comentaristas políticos e históricos, cujas observações não se integravam à teoria do direito natural da sociedade internacional.

Por outro lado, os estudiosos desta teoria, baseada no direito natural, também não tinham qualquer concepção do papel das grandes potências na sociedade internacional. Com efeito, pensavam em termos de uma hierarquia de governantes, mas era uma hierarquia determinada pelo *status* e os precedentes de uma sociedade universal em recesso, e não pela consideração do poder relativo dos estados (que levava autores como Rohan e Bolingbroke a estudar as grandes potências dessa época) ou dos direitos e deveres especiais que a sociedade dos estados conferia a determinadas potências.

A SOCIEDADE INTERNACIONAL EUROPEIA

Nos séculos XVIII e XIX, os vestígios da Cristandade Ocidental quase desapareceram da teoria e prática da política internacional; o estado completou a sua plena articulação, a princípio na fase dinástica ou absolutista, depois na fase nacional ou popular; acumulou-se e foi estudado todo um corpo de práticas modernas na interação dos estados. Assim, a ideia da sociedade internacional assumiu uma forma distinta. À medida que o direito natural cedia lugar ao direito positivo internacional, as ideias dos teóricos políticos e legais convergiam com as dos historiadores, que procuravam registrar as práticas do sistema de estados e dos estadistas que o operavam. Nesse período, uma história da ideia da sociedade internacional teve que se interessar pelos primeiros assim como pelos últimos, tratando de Byrkershoek, Wolff, Vattel, J. J. Moser, Burke, G. F. von Martens, Gentz, Ancillon, Heeren, Ranke, Castlereagh, Phillimore, Gladstone e Salisbury.

Na sua cultura e nos seus valores a sociedade internacional concebida pelos teóricos deste período se identificava como europeia mais do que como cristã. Diminuíram e desapareceram as referências à Cristandade e à lei divina como base da sociedade dos estados, assim como os juramentos no momento da assinatura dos tratados. As referências à Europa apareciam, por exemplo, nos títulos das obras que eram escritas: na década de 1740 o Abade de Mably publicou seu *Droit Public de l'Europe*; nos anos 1770 J. J. Moser o seu *Versuch des neuesten Europäischen*

Volkerrechts, nos anos 1790 Burke denunciou o Diretório francês regida de ter violado "o direito público da Europa".⁶

À medida que se accentuava o caráter especificamente europeu da sociedade dos estados, o mesmo acontecia com o sentido de diferenciação cultural com respeito ao resto do mundo: a percepção do relacionamento recíproco entre as potências europeias estava sujeito a um código de conduta que não se aplicava a elas, ao tratar com outras sociedades menos importantes. Como já observamos, havia este sentido de diferenciação na era da sociedade internacional cristã, como nas relações mútuas das cidades-estado gregas e no seu relacionamento com as potências bárbaras tais como Pérsia e Cartago. Mas o caráter exclusivo da sociedade internacional cristã tinha sido abrandado pela influência da doutrina do direito natural, que proclamava os direitos e deveres comuns a todos os homens, em qualquer parte. Na era da sociedade internacional europeia o declínio do direito natural fez com que essa influência desaparecesse. No século XIX a doutrina ortodoxa dos internacionalistas positivistas sustentava que a sociedade internacional era uma associação europeia, a que os estados de outras regiões só podiam ser admitidos se e quando atingissem o padrão de civilização ditado pelos europeus - um teste em que a Turquia foi o primeiro país não-europeu a ser aprovado, quando foi admitida "ao conceito e direito público da Europa" sob o arção VIII do tratado de Paris de 1856.

No conceito da sociedade internacional elaborado pelos teóricos dos séculos XVIII e XIX a ambiguidade dos autores precedentes a respeito dos tipos de grupos ou entidades que poderão se tornar membros da sociedade dos estados cede lugar ao princípio, claramente formulado, de que a sociedade internacional é uma sociedade de estados ou nações, embora se adote às vezes a qualificação de que os estados são os membros imediatos dessa sociedade, mas os indivíduos são os seus membros finais, como na doutrina de Westlake. Vattel proclamava simplesmente que "a Lei das Nações é a ciência dos direitos que existem entre as Nações ou os Estados, e das obrigações correspondentes a

⁶ Vide "Third Letter on the Proposals for Peace with the Regicide Directory of France", em *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, org. John C. Nimmo (Londres, Bohn's British Classics, 1887).

esses direitos.” Deste reconhecimento de que os membros da sociedade internacional são um tipo particular de entidade política, chamados *estados*, e de que as entidades que não satisfazem esse critério não podem ser membros, deriva uma série de outras características básicas da idéia de sociedade internacional prevalente no período, que sem ele não seriam concebíveis: a idéia de que todos os membros têm os mesmos direitos fundamentais, que as obrigações que eles assumem são recíprocas, que as regras e instituições da sociedade internacional derivam do seu consentimento, que entidades políticas tais como as monarquias orientais, os emirados árabes ou os reinos africanos deviam ser excluídos.

Antes das revoluções francesa e norte-americana esses estados eram em sua maioria monarquias hereditárias, e o que Martin Wight chamou de “princípio da legitimidade internacional” era dinástico. O julgamento coletivo da sociedade internacional era de que o princípio dinástico deveria determinar as questões da participação na família das nações, da transferência da soberania sobre o território e a população e de um governo para outro, e a sucessão nos estados. Depois da Revolução Francesa e da Revolução Americana o princípio prevalente da legitimidade internacional deixou de ser o dinástico, e passou a ser o nacional ou popular. Em outras palavras, passou-se a admitir, de modo geral, que os problemas dessa natureza deviam ser solucionados tomando como referência não os direitos dos governantes, mas os direitos da nação ou do povo.⁸ O casamento dinástico cedeu lugar ao plebiscito como meio para tornar internacionalmente respeitável a aquisição de um território; o princípio patrimonial foi substituído pelo princípio da auto-determinação nacional. Na verdade, o curso dos acontecimentos não era determinado fundamentalmente pela doutrina nacional ou popular da legitimidade internacional, assim como na fase anterior não dependia do princípio dinástico ou monárquico, mas essas doutrinas indicavam o tipo de argumentação utilizado para justificar o que fora feito.

Nos séculos XVIII e XIX, para identificar as fontes das normas que vinculam os estados, os estudiosos da sociedade internacional afastavam-se do direito natural, preferindo recorrer ao direito positivo. De modo geral, adotavam como diretriz não teorias abstratas sobre o modo como os estados deveriam agir, mas os costumes e o direito emanado dos tratados, que ganhavam corpo. Exemplos modernos podiam ser citados, em lugar dos exemplos colhidos na Antiguidade e na Idade Média que abundam nas páginas de Suarez e Grocius. A história do sistema de estados e da ascensão e queda dos grandes impérios, especialmente as que foram escritas na Alemanha durante as guerras napoleônicas e logo depois, proporcionavam uma nova fonte de generalizações e máximas políticas.

Para formular as regras da coexistência dos estados os estudiosos desse período conseguiram livrar-se das premissas universalista e solidarista herdadas da Idade Média, levando em conta as características singulares da sociedade anárquica. A denominação “direito das nações”, *law of nations*, *droit des gens*, *Völkerrecht* não só afastava o emprego do “direito natural”, com o qual até então estivera associada, como passou a significar claramente o direito aplicável entre as nações, não a lei comum a todas as nações. A transição se completou quando o termo “lei das nações” cedeu lugar ao “direito internacional”, designação criada por Bentham em 1789 na sua *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.

Deste modo, as regras formuladas nesse período para restringir a violência deixavam claro que na política internacional o recurso à violência legítima era um monopólio do estado, em contraste com o que pregavam os primeiros jusnaturalistas. Do reconhecimento do fato de que, na guerra, dois beligerantes que se digladiam podem ambos ter causa justa, não foi difícil chegar à doutrina de que a guerra era simplesmente um conflito político, e que a questão da justiça da causa envolvida devia ser banida do direito internacional, porque a sociedade internacional não tinha condições de resolvê-la. Assim, as regras que limitavam a conduta dos beligerantes, formuladas por esses autores, asseguravam plena proteção a todos os beligerantes. A posição de neutralidade — recurso para limitar a difusão geográfica do conflito — foi reconhecida

⁸ E. de Vattel, *The Law of Nations* (1758). Introdução e tradução pelo Instituto Carnegie (1916), pág. 3.

⁹ Martin Wight, “*International Legitimacy*”, *International Relations*, vol. IV, 1 (maio de 1972).

por Bynkershoek e Vattel, com a condição de imparcialidade em relação aos dois lados, diferentemente da doutrina de Grothius, na qual os neutros precisavam qualificar-se discriminando a parte cuja causa era considerada justa.

Portanto, uma vez mais, ao abordar a norma que impunha o cumprimento dos tratados, o pensamento teórico desse período dispensava inteiramente a analogia com os contratos particulares, reconhecendo que os contratos concluídos por um governo obrigavam os seus sucessores, e que eram válidos mesmo se impostos a um dos contratantes. Além disso, no século XIX, a doutrina de *ceteris paribus* que Gentili procurara aplicar inicialmente ao direito das nações foi aceita de modo geral, com a qualificação de que cabia a cada uma das partes determinar se as circunstâncias previstas no acordo tinham efetivamente mudado. Esta doutrina é às vezes considerada um convite à inoperância do direito internacional, mas segundo os positivistas do século XIX ela proporcionava um meio de garantir uma certa posição para os acordos internacionais dentro do processo histórico, admitindo ao mesmo tempo as forças favoráveis à mudança.

Da mesma forma, os autores desse período puderam reconhecer que a soberania era um atributo de todos os estados, e a troca do reconhecimento da soberania, uma regra fundamental para a coexistência dentro do sistema de estados. Puderam também definir corolários como a regra da não intervenção, a regra da igualdade dos estados com respeito aos seus direitos fundamentais e o direito dos estados à jurisdição interna. Note-se que para alguns juristas desse período a idéia da soberania estava associada à doutrina dos "direitos naturais dos estados", e dos direitos de auto-preservação que na verdade negavam a noção da "sociedade internacional". Mas essas idéias não são absolutamente inerentes ao tratamento da soberania como um complexo de direitos conferidos pelas regras do direito internacional.

Finalmente, nos séculos XVIII e XIX considerava-se que a sociedade internacional se manifestava de forma visível em certas instituições que refletiam a cooperação dos seus estados membros. Reconhecia-se assim que o direito internacional era um corpo de regras especiais,

derivadas da cooperação dos estados modernos, que sugeriam uma disciplina e uma técnica distintas da utilizada pela filosofia ou a teologia; e que diferia também do direito privado, por estender-se através das fronteiras nacionais, o que no século XIX era sinalizado pela expressão "direito internacional público". O Congresso de Viena reconheceu que o sistema diplomático, cujo papel com relação à sociedade internacional era agora registrado nos textos de Callieres e de outros teóricos da diplomacia, era do interesse do conjunto da sociedade internacional, e sua Ata Final o regulamentou, ajustando-o à doutrina da igualdade soberana dos estados. A preservação do equilíbrio do poder foi elevada ao *status* de um objetivo perseguido de forma consistente pela sociedade internacional. Proclamado nessa condição pelo tratado de Utrecht, de 1713, que pôs fim à guerra da sucessão espanhola, e absorvido pelo pensamento jurídico internacional com o *Droit des Gens* de Vattel, em 1758, gerou na era napoleônica um extenso *corpus* de textos históricos e políticos, cujas máximas afirmavam amplamente as condições para a sobrevivência da sociedade internacional, e que para alguns tinham força legal. Phillimore por exemplo, em seus *Commentaries upon International Law* (1854-1861) sustentava a legalidade da guerra ou da intervenção quando destinadas a manter uma situação de equilíbrio de poder. Da mesma forma, o conceito de "grande potência" e dos seus direitos e deveres especiais, explorado por Ranke no seu famoso ensaio, veio expressar uma nova doutrina da hierarquia dos estados, que substituiu a velha hierarquia precedente e do *status* herdado, com base no poder relativo e no consentimento da sociedade internacional, sendo expressa formalmente no Concerto Europeu nascido do acordo de Viena, mediante o sistema de congresso.

A SOCIEDADE INTERNACIONAL MUNDIAL

No século XX, a idéia da sociedade internacional manteve-se na defensiva, como tinha acontecido nos séculos XVI e XVII. De um lado, a interpretação realista ou hobbesiana da política internacional foi alimentada pelas duas guerras mundiais, assim como pela expansão da

sociedade internacional para além dos seus limites originalmente europeus. De outro lado, as interpretações universalistas ou kantianas foram alimentadas pelo esforço orientado para transcender o sistema de estados, pretendendo escapar da desordem e dos conflitos que o têm acompanhado nesse século e das revoluções na Rússia e na China que deram novo alento às doutrinas da solidariedade transnacional, tanto as comunistas como as não-comunistas. Pode-se dizer que, no século XX, as idéias de sociedade internacional aproximam-se mais do pensamento predominante nas fases iniciais do sistema de estados do que das que prevaleceram nos séculos XVIII e XIX.

No século XX, a sociedade internacional deixou de ser considerada especificamente europeia, e passou a ser vista como global. Na década de 1880 o jusnaturalista escocês James Lorimer formulou a doutrina ortodoxa da época quando escreveu que a humanidade estava dividida em um segmento civilizado, outro bárbaro e um terceiro selvagem. A humanidade civilizada abrangia as nações da Europa e das Américas, que tinham direito ao pleno reconhecimento como membros da sociedade internacional. A humanidade bárbara compreendia os estados independentes da Ásia (Turquia, Pérsia, Sião, China e Japão) que mereciam um reconhecimento parcial. Selvagem era todo o resto da humanidade, que não participava da sociedade dos estados, embora tivesse direito ao "reconhecimento natural ou humano".⁹ Incidentalmente, vale a pena observar que a diferenciação traçada por Lorimer é na verdade a mesma feita hoje pelos cientistas sociais quando distinguem as sociedades modernas das tradicionais e primitivas.

Hoje, quando os estados não-europeus representam a grande maioria na sociedade internacional, e a participação nas Nações Unidas é quase universal, rejeita-se geralmente a doutrina de que a base dessa sociedade é uma civilização ou cultura específica, e até mesmo o eco dessa idéia, que subsiste no estatuto da Corte Internacional de Justiça (quando relaciona o direito comum aos estados civilizados entre as fontes reconhecidas do direito internacional), tornou-se embaraçoso. No

entanto, é importante levar em conta que se a sociedade internacional contemporânea tem uma base cultural, não é a de uma cultura genuinamente global mas sim a cultura da chamada "modernidade". E se perguntarmos em que consiste a modernidade na cultura, a resposta não é clara exceto pelo fato de que se trata da cultura das potências ocidentais dominantes — ponto que será desenvolvido no capítulo 13.

No século XX, houve também um recuo nas afirmativas confiantes, da época de Vattel, de que os membros da sociedade internacional eram necessariamente estados e nações, com a aproximação da ambigüidade e imprecisão sobre esse ponto que caracterizaram a era de Grotius. Hoje acredita-se que além do estado, titular de direitos e deveres legais e morais, participam da sociedade internacional as organizações internacionais, grupos não-estatais de vários tipos e também indivíduos, conforme implicado nos tribunais dos crimes de guerra de Nuremberg e Tóquio e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Não há um acordo a respeito da importância relativa desses diferentes tipos de agentes legais e morais, ou sobre qualquer esquema geral de regras que os vinculassem reciprocamente, mas a concepção de Vattel, de uma sociedade só de estados, tem sido criticada de muitos ângulos diferentes.

No século XX, a teoria da sociedade internacional afastou-se também da ênfase do positivismo histórico, dos séculos XVIII e XIX, na prática existente como fonte de normas para a conduta internacional, em favor do retorno aos princípios do direito natural ou a algum equivalente contemporâneo desse direito. Na análise política e legal das relações internacionais a idéia da sociedade internacional tem-se baseado menos na evidência da cooperação demonstrada pelos estados no seu comportamento efetivo do que em princípios que pretendem indicar qual deve ser esse comportamento, tais como os proclamados no Pacto da Liga das Nações, no Pacto Kellogg-Briand ou na Carta das Nações Unidas.

Ao mesmo tempo, tem havido um ressurgimento das premissas universalistas ou solidaristas no modo como são formuladas as regras de coexistência. A idéia da limitação dos meios empregados na guerra

⁹ James Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations* (Edimburgo, 1883), vol. 1, págs. 101-3.

pelos estados tem sido qualificada pelo retorno da distinção entre as causas da guerra objetivamente justas e injustas, como na tentativa de proibir as "guerras de agressão". A idéia de que os países neutros devem conduzir-se com imparcialidade frente aos estados beligerantes tem sido igualmente qualificada, como na doutrina da "segurança coletiva" incorporada pelo Pacto da Liga das Nações e pela Carta das Nações Unidas.

A ênfase do século XX na idéia de uma sociedade internacional reformada ou aperfeiçoada, distinta dos elementos da prática efetiva dos estados, levou ao tratamento da Liga das Nações, das Nações Unidas e de outras organizações internacionais como sendo as principais instituições da sociedade internacional, deixando de lado outras instituições cujo papel na manutenção da ordem internacional é central. Desenvolveu-se assim a rejeição wilsoniana ao equilíbrio do poder, a difamação da diplomacia e a tendência a substituí-la pela administração internacional, assim como um retorno à tendência, prevalente na era de Grotius, de confundir o direito internacional com a moralidade ou o aprimoramento das relações internacionais.

A REALIDADE DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

Mas essa idéia da sociedade internacional se ajustará à realidade? Será que as teorias dos filósofos, internacionalistas e historiadores da tradição de Grotius refletiram as idéias dos estadistas? Se os estadistas prestam homenagens hipócritas à sociedade internacional e às suas regras, isto significa que esses pensadores afetaram as suas decisões? Se a idéia da sociedade internacional desempenhou algum papel efetivo nas épocas de relativa harmonia entre as nações, como ocorreu na Europa durante longos períodos dos séculos XVIII e XIX, ela não se terá extinguido durante as guerras religiosas, as lutas da Revolução Francesa e de Napoleão, e as guerras mundiais do século XX? Por exemplo: que sentido pode ter a afirmativa de que a Alemanha de Hitler e a Rússia de Stalin, empenhadas em um conflito de vida e morte durante a Segunda Guerra Mundial, consideravam-se mutuamente vinculadas por regras comuns e cooperavam através do funcionamento de instituições co-

muns? Se o sistema internacional cristão (e mais tarde europeu), existente do século XVI ao XIX, era também uma sociedade internacional, os vínculos que formavam essa sociedade não se alargaram, e por fim romperam-se, à medida que o sistema se expandia, adquirindo dimensões mundiais? Não será melhor considerar a política internacional do presente como um sistema internacional que não chega a ser uma sociedade internacional?

OS ELEMENTOS DA SOCIEDADE

Minha tese é que os elementos de uma sociedade sempre estiveram presentes, e continuam presentes no sistema internacional moderno embora, por vezes, esteja presente só um desses elementos e de sobrevivência precária. Com efeito, o sistema internacional moderno reflete todos os três elementos singularizados respectivamente pela tradição hobbesiana, kantiana e grociana: a guerra e a disputa pelo poder entre os estados, o conflito e a solidariedade transnacionais, superando as fronteiras dos estados, e a cooperação e o intercâmbio regulado entre os estados. Em diferentes fases históricas do sistema de estados, em distintos reatros geográficos do seu funcionamento, e nas políticas adotadas por diferentes estados e estadistas um desses três elementos pode predominar sobre os outros.

Pode-se dizer assim que nas guerras comerciais e coloniais do século XVIII e do fim do século XVII — principalmente entre a Holanda, a França e a Inglaterra — cujos objetivos eram instituir ou garantir um monopólio comercial reforçado pelo poder marítimo e o controle político das colônias, predominava o elemento do estado de guerra. Nas guerras religiosas que marcaram a primeira fase do sistema de estados, até a Paz de Westfália, na convulsão europeia causada pelos conflitos da Revolução Francesa e de Napoleão Bonaparte, e na disputa ideológica entre potências comunistas e anti-comunistas, no século XX, o elemento de solidariedade e conflito transnacional foi o mais importante, expresso não só na solidariedade transnacional dos partidos protestantes, das forças democráticas ou republicanas favoráveis à Revolução Fran-

cesa e das Internacionais Comunistas, mas também na solidariedade contra-revolucionária da Companhia de Jesus, do "legitimismo" internacional e do anti-comunismo de Foster Dulles. Na Europa do século XIX, no intervalo entre as lutas de revolucionários contra legitimistas, que persistiram depois das guerras napoleônicas, e no ressurgimento, mais tarde no mesmo século, dos conflitos entre as grandes potências que provocaram a Primeira Guerra Mundial, pode-se dizer que predominou o elemento da sociedade internacional.

Este último elemento sempre esteve presente no sistema internacional moderno, porque em nenhuma das fases do seu desenvolvimento deixou de haver uma certa influência da concepção dos interesses comuns dos estados e das normas e instituições comuns aceites e utilizadas por eles. Na maior parte do tempo a maioria dos estados respeitava, de algum modo, as regras básicas da coexistência na sociedade internacional, do respeito mútuo pela soberania, do cumprimento dos tratados e da limitação do uso da violência. Da mesma forma, na maior parte do tempo a maioria dos estados participava de instituições comuns. A maioria dos estados participava das formas e procedimentos do direito internacional, do sistema de representação diplomática, da aceitação da posição especial das grandes potências, da existência de organizações internacionais funcionais, tais como as criadas no século XIX, da Liga das Nações e das Nações Unidas.

A idéia de "sociedade internacional" tem uma base na realidade que é, às vezes, precária, mas que nunca desapareceu inteiramente. As grandes guerras, que afetam todo o sistema de estados, prejudicam a sua credibilidade e fazem com que pensadores e estadistas se voltem para interpretações e soluções no espírito de Hobbes, mas elas são seguidas por períodos de paz. Conflitos ideológicos que opõem os estados, e facções dentro deles, levam, às vezes, à negação da idéia da sociedade internacional pelos dois lados, confirmando a interpretação kantiana, mas são seguidos por acomodações em que a idéia ressurge.

Mesmo no auge de uma grande guerra ou conflito ideológico, a idéia da sociedade internacional não desaparece, embora possa ser negada pelos pronunciamentos dos estados conflitantes, cada lado tratan-

do o outro como forasteiro do quadro de uma sociedade comum; essa idéia simplesmente perde visibilidade, mas continua a influenciar a prática dos estados. Na Segunda Guerra Mundial as potências aliadas e do Eixo não aceitavam seus inimigos como membros de uma mesma sociedade, e não cooperavam entre si para o funcionamento de instituições comuns. No entanto, não se pode dizer que durante esse período a noção da sociedade internacional tenha deixado de influenciar a prática das relações entre os estados. Com efeito, as potências aliadas continuaram a respeitar as regras ordinárias da sociedade internacional no seu relacionamento mútuo e no tratamento dos países neutros; e o mesmo acontecia com a Alemanha, a Itália e o Japão. Dentro dos dois grupos de beligerantes havia pessoas e movimentos que procuravam encontrar uma base para negociar a paz. Os estados de cada grupo insistiam em que os pertencentes ao outro grupo estavam obrigados, como membros da sociedade internacional, a observar as convenções de Genebra sobre prisioneiros de guerra, e no caso dos aliados ocidentais e da Alemanha, em larga medida foi o que aconteceu com relação aos prisioneiros desses países.

Da mesma forma, na época em que a Guerra Fria era mais intensa, os Estados Unidos e a União Soviética tendiam a acusar-se mutuamente de conduta herética, de não se comportarem como estados membros da mesma sociedade internacional. No entanto, não chegaram a interromper suas relações diplomáticas, a recusar o reconhecimento recíproco da sua soberania, a repudiar a idéia de um direito internacional comum ou a provocar a ruptura das Nações Unidas, substituindo-a por organizações rivais. Nos dois blocos havia vozes favoráveis ao entendimento, chamando atenção para os interesses comuns na coexistência, e postulando, agora em uma fórmula secular, o antigo princípio *cuius regio, eius religio*¹⁰ que servira como critério para a acomodação no período das guerras religiosas. Portanto, mesmo em épocas em que a política internacional pode ser melhor descrita em termos do estado de guerra hobbesiano ou na condição kantiana de solidariedade transnacional, a

¹⁰ A adoção obrigatória da religião do soberano. (N. do T.)

idéia de sociedade internacional sobreviveu como um elemento importante da realidade, e essa sobrevivência, em momentos de tensão, propicia a base para a reconstrução da sociedade internacional quando a guerra cede lugar à paz ou o conflito ideológico, à distensão.

Esta presença persistente do elemento correspondente à sociedade internacional ficará claro se contrastarmos as relações dos estados dentro desse sistema com exemplos do relacionamento entre comunidades políticas independentes, em que o elemento "sociedade internacional" está de todo ausente. As relações entre os invasores mongóis de Chingis Kan e os povos asiáticos e europeus que eles subjugaram não eram moderadas por uma crença, dos dois lados, de que havia regras comuns obrigando-os com respeito à forma de tratar um ao outro. As conquistas de Chingis Khan estavam fundamentadas nas idéias morais dos próprios mongóis: Chingis acreditava ter recebido um mandato dos céus para governar o mundo, pensava que os povos que estavam fora do seu controle *de facto* eram *de jure* súditos do império mongol, e que portanto aqueles que não se submetiam ao poder mongol eram rebeldes contra uma ordem de inspiração divina, e guerrá-los constituía um direito e um dever.¹¹ Mas essas idéias não faziam parte do modo de pensar dos povos que foram dominados, e em alguns casos aniquilados pelos mongóis.

Quando os conquistadores espanhóis confrontaram os astecas e os incas, esse encontro deu-se na ausência de qualquer noção de regras e instituições comuns. Os espanhóis debateram apenas entre si quais os deveres que tinham com relação aos ameríndios — se o seu direito como invasores provinha da pretensão papal ao *imperium mundi*, do dever dos príncipes cristãos de propagar a fé, da omissão dos indígenas em praticar o dever da hospitalidade, ou de outra fonte qualquer.¹² Mas os direitos reconhecidos aos indígenas (por estudiosos como Francisco de Victoria) derivavam do sistema de regras reconhecido pelos espanhóis,

¹¹ Vide Igor de Rachewiltz, "Some Remarks on the Ideological Foundations of Chingis Khan's Empire", *Papers on Far Eastern History*, 7 (março de 1973).

¹² Vide por exemplo Francisco de Victoria, "De Indis et de Jure Belli Relatione", trad. de J.P. Bate, em *The Classics of International Law*, ed. E. Nys (Washington, Carnegie Institute, 1917).

que não era reconhecido igualmente pelos indígenas. Espanhóis e ameríndios podiam aceitar-se de forma recíproca como seres humanos, entrar em negociação e concluir acordos, mas essas tratativas escapavam a qualquer contexto comum de regras e instituições.

Uma ilustração adicional é fornecida pela longa história das relações entre a Europa e o Islã. Enquanto a sociedade internacional moderna considerou-se cristã ou europeia, as sucessivas manifestações do Islã eram vistas como um poder bárbaro, sendo dever dos príncipes cristãos manter uma posição comum de rejeição, embora na prática isto nem sempre acontecesse. De modo recíproco, o pensamento islâmico era dividir o mundo em *dar-al-Islam*, a região de submissão à vontade divina, e *dar-al-Harb*, a região da guerra, que ainda precisava ser convertida. A coexistência com os estados infiéis era possível: intercâmbio diplomático, tratados e alianças podiam ser, e eram, concluídos; relações sujeitas a regras, mas só a regras obrigatórias para os muçulmanos. Falta a concepção de uma sociedade comum, com a participação tanto dos estados islâmicos como dos infiéis; estes últimos eram considerados como tendo uma existência provisória, e a coexistência com eles era vista como uma fase temporária, em processo que conduziria inexoravelmente à sua absorção.

Seria possível argumentar que embora haja de fato um contraste entre os casos em que uma idéia comum da sociedade internacional é compartilhada por comunidades adversárias e aqueles em que isto não acontece, do ponto de vista prático as consequências são irrelevantes; a linguagem de uma sociedade internacional comum usada pelos estados no sistema internacional moderno é meramente pretextual. Assim, como observa Grotius, para alguns estados que pretendem ter uma causa justa para entrar em guerra, essa "causa justa" é muitas vezes um mero pretexto, e os seus motivos são bem diferentes. Grotius distingue entre as causas da guerra que são "justificáveis", isto é, quando se acredita que há de fato uma causa justa, daquelas que são apenas "persuasivas" ou retóricas, quando a alegação de justa causa não passa de um pretexto.¹³

¹³ Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, trad. inglesa de Francis W. Kelsey (Oxford, Clarendon Press, 1925), II, xxii, 2.

A questão, porém, é saber se um sistema internacional que torna necessário um pretexto para iniciar uma guerra não é radicalmente diferente de outro em que isto não é necessário. O estado que pelo menos alega uma causa justa representa uma menor ameaça à ordem internacional, mesmo se a crença na justiça da causa alegada não foi determinante para a sua decisão. Quando um estado alega a existência de uma justa causa, mesmo que não acredite nela, está pelo menos reconhecendo que deve aos outros estados uma explicação para a sua conduta, em termos de regras que eles aceitem. Como é natural, há diferenças de opinião sobre a interpretação dessas regras e a sua aplicação a situações concretas, mas essas regras não são infinitamente maleáveis, e limitam a escolha dos estados que pretendem agir de forma pretextual. Além disso, o uso de um pretexto significa que a violência praticada pelo estado responsável contra a estrutura das regras que regem o início da beligerância aceitas em comum, ao desprezar essas regras, é menor do que se agisse de outro modo. Começar a guerra sem qualquer explicação, ou com uma explicação formulada apenas em termos das crenças do próprio estado recalcitrante (tal como a crença dos mongóis no mandato dos céus, ou a dos Conquistadores espanhóis no *imperium mundi* papal) é manifestar desprezo por todos os outros estados, e colocar em perigo as expectativas que os estados têm, reciprocamente, do seu comportamento internacional.

Grotius reconhece que se a sociedade internacional é ameaçada pelos estados que fazem a guerra com motivos simplesmente "persuasivos", e não por causas "justificáveis", ela é ainda mais ameaçada pelos estados que fazem a guerra sem ter sequer causas "persuasivas", e chama as guerras deste tipo de "guerras dos selvagens".¹⁴ Vattel qualifica os que praticam a guerra sem nem mesmo um pretexto de "monstros que não merecem ser considerados humanos", e afirma que as nações podem unir-se para suprimi-los.¹⁵

Há uma ordem na política mundial?

57

A sociedade anárquica

Sustenta-se em geral que a existência da sociedade internacional é desmentida em razão da anarquia, ou seja, da ausência de governo ou de regras. É óbvio que, ao contrário dos indivíduos que vivem no seu interior, os estados soberanos não estão sujeitos a um governo comum, e que neste sentido existe uma "anarquia internacional" — expressão que Goldsworthy Lowes Dickinson tornou famosa.¹⁶ No moderno debate sobre as relações internacionais um tema persistente tem sido o fato de que, devido a essa anarquia, os estados não formariam na verdade um tipo de sociedade, o que só poderia acontecer se eles estivessem sujeitos a uma autoridade comum.

Um apoio intelectual importante a essa doutrina é o que chamei de analogia interna, o argumento transferido da experiência dos indivíduos na sociedade nacional para a experiência dos estados: estes, da mesma forma que os indivíduos, só são capazes de uma vida social ordenada se, nas palavras de Hobbes, sentem respeito e temor em relação a um poder comum.¹⁷ No caso do próprio Hobbes e dos seus sucessores, a analogia com a sociedade nacional assume simplesmente a forma da afirmativa de que os estados, ou os príncipes soberanos, como os indivíduos que vivem fora da jurisdição de um governo, encontram-se no estado natural, que é o estado de guerra. Para Hobbes, e outros pensadores dessa escola, não deveria ou poderia existir um contrato social dos estados que pusesse fim à anarquia internacional. Em contraste, no pensamento daqueles que vêm à sua frente, ou atrás de si, um governo mundial ou universal, a analogia com a sociedade nacional é levada mais adiante, para abranger não só a concepção do estado de natureza mas também de um contrato social entre os estados que reproduza em escala universal as condições da ordem que pode existir dentro de cada estado.

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ Vattel, *Law of Nations*, III, iii, 34.

¹⁶ Vide *The European Anarchy* (Londres, Allen & Unwin, 1916) e *The International Anarchy* (Londres, Allen & Unwin, 1926).

¹⁷ Vide meu artigo "Society and Anarchy in International Relations", em *Diplomatic Investigations*. A presente seção incorpora algum material extraído desse ensaio.

O argumento de que os estados não formam uma sociedade porque estão mergulhados na condição de anarquia internacional tem três pontos fracos. O primeiro é que o sistema internacional moderno não se parece com o estado de natureza hobbesiano. A descrição feita por Hobbes das relações entre os príncipes soberanos é parte da sua explicação e justificativa do governo a que estão sujeitos os indivíduos, a ela subordinada. Como evidência da sua especulação sobre o modo como viveriam os seres humanos em uma situação de anarquia, Hobbes menciona a experiência da guerra civil, certas tribos americanas e fatos das relações internacionais:

"Embora nunca tenha havido uma ocasião em que os indivíduos tenham feito guerra uns contra outros, em todas as épocas os monarcas, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por serem independentes mantêm-se em disputa constante, na situação e com a atitude dos gladiadores: as armas e os olhos voltados uns contra os outros; ou seja, fortalezas, guarnições e canhões, nas fronteiras dos seus reinos, vigiando continuamente os vizinhos, numa postura de guerra."¹⁸

Segundo Hobbes, a situação em que vivem os homens quando falta um poder comum que os mantenha sujeitos tem três características principais. Nessa situação não pode haver indústria, agricultura, navegação, comércio ou outros refinamentos da vida, pois a sua força e a capacidade inventiva é absorvida pelas imposições da segurança recíproca. Não há regras legais ou morais: "As noções de certo e errado, justo e injusto, não têm lugar nessa situação ... Outra consequência da mesma condição é que não pode haver propriedade ou domínio, a distinção entre o meu e o teu; a cada indivíduo cabe o que ele pode conseguir, pelo tempo que puder."¹⁹ Finalmente, o estado de natureza é um estado de guerra, "guerra" entendida "não como combate real, mas como a disposição reconhecida para combater, durante todo o tempo, não havendo garantia do contrário ... uma guerra de todos contra todos."²⁰

¹⁸ Thomas Hobbes, *Leviathan* (Everyman's Library), 1953, cap. 13, pág. 65.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 66.

²⁰ *Ibid.*, pág. 64.

A primeira dessas características, claramente, não torna necessária a existência de uma anarquia internacional. De fato, a inexistência de um governo mundial não impede necessariamente a indústria, o comércio e outros refinamentos da vida. Na verdade os estados não exauram toda a sua força e capacidade inventiva no esforço recíproco de segurança, condenando assim seus habitantes a uma vida solitária, pobre e ruim, brutal e breve; de modo geral os estados não investem seus recursos na guerra e nos preparativos militares em medida tal que a sua economia se arruine. Pelo contrário, ao proporcionar segurança contra ataques externos e a desordem interna, as forças armadas criam condições para que possa haver uma melhoria econômica dentro de suas fronteiras. A ausência de um governo universal não se tem mostrado incompatível com a interdependência econômica das nações.

É claro também que a segunda característica do estado de natureza descrito por Hobbes, com a ausência das noções de certo e errado, inclusive a noção da propriedade, não se aplica às relações internacionais modernas. Dentro do sistema de estados que se desenvolveu na Europa e se difundiu por todo o mundo, as noções do certo e do errado na conduta internacional sempre ocuparam uma posição importante.

Das três características principais atribuídas por Hobbes ao estado de natureza só a terceira poderia ser aplicada às relações internacionais no mundo moderno — a existência de um "estado de guerra", no sentido de que há uma disposição da parte de todos os estados de fazer a guerra contra todos os demais. Com efeito, mesmo quando estão em paz, os estados soberanos mostram a disposição de guerrear entre si, na medida em que todos se preparam para a guerra e consideram que a guerra é uma das opções que se abrem para eles.

A segunda debilidade do argumento a respeito da anarquia internacional é que ele se baseia em uma falsa premissa sobre as condições da ordem entre as entidades distintas do estado — os indivíduos e grupos. Naturalmente, o temor de um governo supremo não é a única fonte de ordem do estado moderno: o inventário das razões que levam os homens a se tornarem capazes de uma coexistência social ordenada dentro do estado moderno precisa incluir fatores tais

como o interesse mútuo, o sentido de comunidade ou de vontade geral, o hábito ou a inércia.

Portanto, para comparar as relações internacionais com um hipotético estado da natureza pré-contratual entre os indivíduos, podemos escolher não a descrição de Hobbes mas a de Locke. Ele concebe o estado de natureza como uma sociedade sem governo, oferecendo-nos assim uma analogia estreita com a sociedade dos estados. Na sociedade internacional moderna, como no estado de natureza de Locke, não há uma autoridade central capaz de interpretar e aplicar a lei, e assim os indivíduos que dela participam precisam eles próprios julgar e aplicá-la. Como em tal sociedade cada participante é um juiz em causa própria, e como a opinião dos que pretendem aplicar a lei nem sempre prevalece, a justiça nessa sociedade é rústica e incerta. No entanto, há uma grande diferença entre essa forma rudimentar de vida social e a total ausência de ordem.

O terceiro ponto fraco da argumentação a propósito da anarquia internacional é que ela não leva em conta os limites da analogia com a situação interna dos estados, que afinal são muito diferentes dos indivíduos. Embora se possa dizer que o governo é uma condição necessária para impor a ordem entre os indivíduos, há boas razões para sustentar que a anarquia entre os estados é até certo ponto tolerável, mas o mesmo não acontece com a anarquia entre os indivíduos.

Já observamos que, diferentemente do indivíduo no estado de natureza de Hobbes, o estado não compromete da mesma forma suas energias na busca da segurança, a ponto de dar a seus membros condição animaléscia. O próprio Hobbes reconhece isso quando, tendo observado que as pessoas investidas de autoridade soberana colocam-se em uma "postura de guerra", comenta que "uma vez que elas, deste modo, promovem a indústria dos seus súditos, a consequência não é a miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos."²¹ Os próprios soberanos que na sua relação recíproca se encontram em um estado de natureza, proporcionam, dentro do seu território, as condições em que os refinamentos da vida podem florescer.

Além disso, os estados não são vulneráveis a um ataque violento na mesma medida dos indivíduos. Spinoza, fazendo eco à afirmativa de Hobbes de que "dois estados mantêm entre si a mesma relação mútua de dois homens no estado de natureza", acrescenta: "com a exceção de que uma comunidade pode proteger-se de ser subjugada por outra, o que não acontece com os homens no estado de natureza. Porque, como é natural, o homem é diariamente vencido pelo sono, é muitas vezes afetado pelas doenças do corpo ou da mente, e finalmente é prostrado pela velhice; além disso, esta sujeito a dificuldades contra as quais uma comunidade pode garantir-se."²² No estado de natureza um ser humano não pode garantir-se contra um ataque violento, que implica a perspectiva de morte súbita. No entanto, organizados sob a forma de estados, grupos de seres humanos podem adquirir meios de defesa que existem independentemente das debilidades de qualquer um desses indivíduos. E o ataque armado de um estado contra outro não implica uma perspectiva comparável ao homicídio de um indivíduo cometido por outro, pois a morte de um homem pode ser o resultado de uma única ação que, uma vez realizada, não pode ser desfeita, enquanto a guerra, só ocasionalmente, tem provocado a extinção física do povo derrotado.

Na história moderna tem sido possível adotar a perspectiva de Clausewitz, segundo a qual "a guerra nunca é absoluta em seus resultados", e que a derrota pode muito bem ser "um mal passageiro, que pode ser evitado".²³ Além disso, no passado, mesmo que em princípio a guerra pudesse levar ao extermínio de um dos beligerantes, ou dos dois, isto não poderia acontecer de súbito, de uma só vez. Ao sustentar que a guerra não consiste em um único golpe instantâneo, mas em uma sucessão de atos disjuntos, chamava atenção para algo que no passado era verdadeiro, e que tornava a violência entre comunidades políticas independentes diferente da violência entre indivíduos.²⁴ Só no contexto das armas nucleares e outras tecnologias militares recentes é pertinente in-

²¹ Spinoza, *Traatman Politicus*, III, ii, em *The Political Works of Spinoza*, ed. A. G. Wernham (Oxford: Clarendon Press, 1958), pág. 293.

²² Carl von Clausewitz, *On War*, trad. de Jolles (Modern Library, 1943), Parte I, cap. 1, pág. 8.

²³ *Ibid.*, não p. 65.

dagar se a guerra poderá agora ter resultados "absolutos", e assumir a forma de "único golpe instantâneo", na acepção de Clausewitz; e se hoje a violência não põe o estado diante do mesmo tipo de perspectiva que sempre esteve diante do indivíduo.

O fato de que os estados têm sido menos vulneráveis aos ataques violentos do que os indivíduos é reforçado por outra diferença: apesar da vulnerabilidade a ataques físicos, essa vulnerabilidade não é a mesma para todos. Hobbes entende o estado de natureza com base na premissa de que "a Natureza fez os homens de tal forma iguais nas faculdades do corpo e da mente que o mais fraco tem força suficiente para matar o mais forte."²⁵ Para Hobbes, é essa mesma vulnerabilidade recíproca de todos os homens que torna a anarquia intolerável. Mas na sociedade internacional moderna tem havido uma diferença persistente entre as grandes e as pequenas potências. As grandes potências não têm sido vulneráveis a um ataque violento pelas pequenas potências na mesma medida em que estas têm sido vulneráveis ao ataque das grandes potências. Outra vez, só a difusão das armas nucleares pelos pequenos estados e a possibilidade de um mundo de muitas potências nucleares leva a indagar se nas relações internacionais também pode haver uma situação em que "o mais fraco tenha força suficiente para destruir o mais forte."

Assim, o argumento de que porque os indivíduos não podem formar uma sociedade sem governo, os príncipes soberanos ou estados também não podem, não se sustenta não apenas porque mesmo na ausência de governo pode haver uma certa ordem entre os indivíduos mas porque os estados são diferentes destes, e mais capazes de formar uma sociedade anárquica. A analogia do meio internacional com a ordem doméstica não passa de uma analogia, e o fato de que os estados formam uma sociedade sem governo reflète características da sua condição que são únicas.

²⁵ Hobbes, *Leviathan*, pág. 63.

AS LIMITAÇÕES DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

Demonstramos que o sistema internacional moderno é também uma sociedade internacional, pelo menos no sentido de que a sociedade internacional tem sido um dos elementos que nele atuam permanentemente; e que a existência dessa sociedade internacional não é desmentida pela existência da anarquia internacional. No entanto, é importante ter em mente as limitações da sociedade internacional anárquica.

Como a sociedade internacional não é senão um dos elementos fundamentais da política internacional moderna, e compete sempre com os elementos do estado de guerra e da solidariedade ou conflito transnacionais, é sempre um erro interpretar os acontecimentos como se a sociedade internacional fosse o elemento exclusivo ou dominante. Este é o erro cometido pelos que falam ou escrevem como se, em épocas distintas, o Concerto Europeu, a Liga das Nações e as Nações Unidas fossem os principais fatores da política internacional; como se o direito internacional devesse ser considerado exclusivamente no que tange à sua função de unir os estados, e não como um instrumento dos interesses estatais e um veículo de ações transnacionais; como se as tentativas de manter um equilíbrio de poder devessem ser interpretadas exclusivamente como esforços para preservar o sistema dos estados, e não também como manobras feitas por determinadas potências para ganhar uma posição de supremacia; como se as grandes potências devessem ser vistas só como "grandes responsáveis" ou "grandes indispensáveis", e não também como grandes predadores; como se as guerras fossem sempre tentativas de violar a lei ou de defendê-la, e não simplesmente como manifestações dos interesses de determinados grupos transnacionais. O elemento da sociedade internacional é real, mas os elementos do estado de guerra e das lealdades e divisões transnacionais são também reais, e é uma ilusão reificar o primeiro elemento, ou vê-lo como se anulasse o segundo e o terceiro.

Além disso, o fato de que a sociedade internacional fornece um certo elemento de ordem à política internacional não deve justificar uma atitude de complacência a seu respeito, ou sugerir que falta fundamento

aos argumentos daqueles que estão insatisfeitos com a ordem da sociedade internacional. Na verdade, a ordem existente dentro da sociedade internacional moderna é precária e imperfeita. Demonstrar que a sociedade internacional moderna proporciona um certo grau de ordem não é o mesmo que demonstrar que estruturas de um tipo bem diferente não poderiam proporcionar uma ordem de forma mais eficaz.