

aula 6

leitura complementar



## A QUESTÃO DA ORDEM INTERNACIONAL: COMENTÁRIOS A PARTIR DAS IDÉIAS DE HEDLEY BULL<sup>1</sup>

O objetivo deste ensaio é propor uma introdução didática à questão da ordem no sistema internacional. Tomar-se-á, como ponto de apoio, a reflexão que Hedley Bull faz sobre o tema com vista a reconstruir o que seriam “modelos ideais” de ordem internacional moderna, ou seja, aquela que se organiza em torno de Estados soberanos. Acreditamos que a questão da ordem é uma porta de entrada das mais ricas para a compreensão de alguns problemas básicos da vida internacional, sobretudo a das lógicas que os Estados podem adotar em “sociedades anárquicas”.

Antes de chegar a Bull, vamos chamar atenção para alguns fatos da história contemporânea e, assim, definir a “problemática” com base na qual o tema da ordem pode ser articulado analiticamente.

No pensamento clássico, as características permanentes do sistema internacional e suas “regularidades” são discutidas a partir da dicotomia guerra-paz, que define situações extremas. De fato, a guerra é a expressão violenta, portanto, a última, dos modos de conflito, e a paz, o ideal a que se alcançaria com a prevalência de padrões irreversíveis e abrangentes de cooperação. Na verdade, a dicotomia esconde um *continuum* complexo. Não haverá, na História, momentos de conflito absoluto ou paz perfeita. Mesmo quando o conflito impera, como ocorreu durante as Guerras Mundiais, algum ingrediente de cooperação existirá se lembrarmos a formação de alianças ou mesmo a obediência, preceito, é verdade, a algumas normas do direito internacional, como o respeito aos neutros e às populações civis. Durante a Guerra

Fria, a disputa ideológica não impediu que as superpotências assinassem tratados que restringiam a proliferação nuclear.

Assim, passando a situações históricas recentes, quem analisasse o período da Guerra Fria poderia levantar claramente expressões de conflito, com alcance e intensidade variados, como: a) a persistência das disputas entre as superpotências, que levou a uma acumulação extraordinária de armamentos de altíssimo poder de destruição; b) a dificuldade de superação de crises regionais — algumas expressas efetivamente em guerra, como no Oriente Médio — e a fragilidade dos instrumentos multilaterais para o encaminhamento de soluções pacíficas dos conflitos internacionais; c) as formas crescentemente agressivas das disputas econômicas, a crise da dívida, os processos de pauperização em algumas regiões do planeta; d) a existência de situações de clamorosa injustiça, como a da discriminação racial, mesmo diante dos mais veementes esforços da comunidade internacional para debelá-las. E, ao mesmo tempo, perceberia que: e) não houve guerras de alcance mundial nos últimos 50 anos; f) apesar de violações, certos princípios de organização do sistema internacional mantiveram-se e foram mais respeitados do que transgredidos; g) instituições básicas para o convívio internacional, como a diplomacia e os organismos multilaterais, especialmente os técnicos, subsistiram e garantiram medidas expressivas de diálogo e de cooperação entre as nações. A ONU, que é o símbolo máximo da cooperação internacional, terá sido inoperante em alguns conflitos centrais do período, como o do Vietnã, mas, ao mesmo tempo, serviu para facilitar o processo de descolonização e, de suas reuniões, nasceram vários textos de direito internacional. Mesmo insatisfeito com o episódio, nenhum país propôs a extinção das Nações Unidas.

Se olharmos para o panorama atual, pós-Guerra Fria, os mesmos contrastes poderiam ser observados. De um momento quase eufórico, logo nos primeiros anos da década de 1990, quando a comunidade internacional enfrentou o problema da Guerra do Golfo, em que alguns imaginaram que estávamos perto de constituir uma “quase polícia” internacional, com alto grau de legitimidade e razoável eficácia, passamos logo depois para as decepções com a dificuldade de lidar com os desafios da recomposição das nacionalidades na ex-Iugoslávia. Apesar

de exigirem leitura menos simplista do que tiveram, é sintomático da ambiguidade fundamental do sistema internacional o sucesso que alcançaram simultaneamente o artigo de Fukuyama, anunciando o “fim da História”, com a perspectiva da vitória da democracia e do mercado, e o de Huntington, indicando, em tom pessimista, que a Guerra Fria seria substituída por conflitos de outra natureza, já que, com o esmaecimento das ideologias, as disputas seriam entre civilizações e, portanto, menos manejáveis diplomaticamente?. Conhecemos as interpretações contraditórias do fenômeno da globalização: para uns, afirmação do triunfo de um capitalismo que, pouco a pouco, levará a uma superação gradual da desigualdade; enquanto, para outros, a confirmação de padrões de iniquidade, que, deixados sem controle, só se aprofundariam.

Diante desses fatos e de suas interpretações, que conclusões tirar sobre os fundamentos do sistema internacional? A primeira linha de reflexão poderia sugerir que, no *continuum* que vai da violência à cooperação, algum dos lados prevalece e a indagação levaria a: seria a cooperação sempre episódica e o conflito, a regra? Ou, ao contrário, a guerra é a exceção, o “defeito” do sistema? Em que condições a cooperação emerge? Que tipo de “ordem” resulta desse incessante contraste conflito-cooperação no sistema internacional? O que se vê é o máximo de ordem alcançável numa estrutura constituída por soberanos? Ou é o mínimo de ordem, que pode, portanto, ser aperfeiçoada? O que favorece e o que impede o aperfeiçoamento da ordem?

Essas indagações não são novas e, na verdade, em expressões variadas, vêm aparecendo desde os primeiros momentos da formação da moderna sociedade de Estados. Talvez valha ainda uma vez retomá-las porque, como vivemos, em nossos dias, um processo de transição de um mundo bipolar, dominado pelo conflito ideológico, para algo que ainda não conhecemos plenamente, aquelas questões fundamentais voltam a interessar e se tornam freqüentes. O que significam as transformações contemporâneas? A perspectiva é de que a cooperação se amplie, se torne vitoriosa? Que conflitos o sistema enseja? Não vamos, neste ensaio, tentar resolver essas indagações. O procedimento será outro; o de sugerir, voltando aos clássicos, de que maneira se podem pensar modelos básicos para entender o

internacional e, talvez, indiretamente, dizer algo sobre o sistema internacional contemporâneo.

Nesse sentido, para simplificar e iniciar uma discussão, dir-se-ia que a questão da ordem admitiria, hoje, duas interpretações paradigmáticas.

Na primeira, a noção de ordem é minimalista e não vai além da preservação dos Estados. A lógica de preservação, de natureza egoísta, explica a dificuldade que a comunidade internacional tem de juntar esforços para lidar com situações de conflito, da Somália à Bósnia, do Congo à Ruanda. No plano econômico, as indicações de agravamento da desigualdade ou as crises financeiras também apontam para os limites da cooperação internacional. A ordem não se identifica com soluções compartilhadas de crises regionais, com o desarmamento, com o consenso para o encaminhamento das crises econômicas, com a prevalência das soluções pacíficas etc., e sim com a mera persistência de Estados. Nesse sentido, é sintomática, por exemplo, a posição defendida por alguns analistas que advertem sobre os riscos de um desarmamento que, se mal conduzido, pode afetar a ordem — ou um aspecto fundamental da ordem — que é o equilíbrio de forças militares<sup>3</sup>. Assim, em um ambiente essencialmente hobbesiano, o que garante a ordem são os desdobramentos das realidades de poder. De uma certa maneira, o argumento aplicar-se-ia ao universo do mercado já que as regras ou a falta delas dependeria do interesse dos hegemônicos que, agora, preferem, p. ex., regras abrangentes para o comércio e restrições para as finanças porque, assim, encontram instrumentos para confirmar a sua hegemonia. Por sua vez, o regionalismo pode significar a construção de “fortalezas” econômicas que se preparam para lutas encarniçadas por vantagens estratégicas. Em suma, para alguns, a ordem possível identificar-se-ia com modelos de hegemonia, o que necessariamente quer dizer “desordem” para outros.

Se acentuamos outros aspectos da realidade contemporânea, o diagnóstico seria radicalmente diverso. Os sinais de cooperação são numerosos e podem multiplicar-se e ganhar existência. No plano político, os organismos multilaterais, apesar de dificuldades episódicas, afirmam-se progressivamente como fontes privilegiadas de legitimidade e as formas unilaterais de afirmação de poder são contidas; os esforços por desarmamen-

to se ampliam e, nas crises regionais, as possibilidades de entendimento entre as potências são mais frequentes. A defesa dos direitos humanos ganha fundamentos mais sólidos, da mesma forma que se fortalecem as medidas sobre questões ambientais. No plano econômico, a constituição da OMC é um fator decisivo para organizar o comércio internacional. A globalização poderá significar que os recursos do capital, agora mais abundante, se distribuiriam de forma mais abrangente e facilitariam estratégias bem-concebidas de desenvolvimento. O progresso do regionalismo econômico é um elemento que “espa-lha” geograficamente instituições econômicas que, em alguns casos, desenham bases novas de supranacionalidade. A soma desses elementos leva, sem dúvida, a uma concepção mais ampla do que seria a ordem internacional possível.

Essas visões contraditórias sobre a “qualidade” ou a “quantidade” da ordem no sistema internacional dependem naturalmente de uma definição prévia sobre o que seja ordem. Mas é possível alcançar, com objetividade, um conceito de ordem internacional?

Um das melhores e mais profundas reflexões sobre o tema é a do professor de Oxford, Hedley Bull, morto prematuramente em 1986. Para quem lida com o tema, seus escritos, especialmente o *The Anarchical Society*, são ponto de partida necessário. Na sua definição de ordem, diz: “By order in social life, I mean a pattern of human activity that sustains elementary, primary or universal goals such as ... life, truth and property”<sup>4</sup>. Ou seja: ao se organizarem, os grupos sociais criam normas, práticas e processos que buscarão assegurar proteção contra a violência (especialmente a que resulte em morte), o cumprimento dos entendimentos e acordos de estabilidade das poses de tal sorte que não sejam submetidos a desafios constantes e sem limites. No plano internacional, essas três dimensões responderiam à doutrina da guerra justa, limitadora da violência, à regra do *pacta sunt servanda* e, no caso da garantia da posse, ao reconhecimento mútuo das soberanias. Quando essas normas, práticas e processos forem bem-sucedidos, há alguma medida de ordem<sup>5</sup>. Vincent lembra que, para Bull,

*It was not possible precisely to specify the extent to which these purposes needed to be provided for if social order*

*were to obtain, but their achievement in some degree was elementary, primary and universal. It was elementary because such achievement was constitutive of society; it was primary in that other goals presupposed their achievement; and it was universal because no society was to be found that did not allow for their achievement.*<sup>5</sup>

Bull tenta, portanto, dar uma medida de objetividade à noção de ordem por meio de um movimento de redução e precisão do que seriam os objetivos sociais que fundam a ordem. Ainda que não se pudesse explicitar antecipadamente a sua extensão, a essencialidade dos interesses/valores a serem preservados seria de tal forma clara que garantiria a transformação da noção de ordem de um instrumento de avaliação subjetiva em um instrumento analítico e crítico.

É bom o caminho apontado por Bull? A reação imediata é de ceticismo, já que, numa primeira aproximação, parece impossível expurgar da noção de ordem as conotações de valor. Mesmo quando se fala das exigências mínimas para que exista ordem, é sempre possível a controvérsia. Tome-se a questão da proteção contra a violência como um sinal necessário da ordem. Quando é possível afirmar que as instituições conseguiram a ordem? Quando não existe mais qualquer atentado criminoso contra indivíduos? Quando existe uma margem tolerável de atentados? A estatística policial “resolve” a medida da ordem ou será alguma sensação subjetiva de segurança individual? Se nos afastamos dos casos de desordem que beiram ao caos, a tendência é de as formas de ordem, pela própria precariedade da sociedade dos homens, serem necessariamente imperfeitas, o que impõe as avaliações valorativas, sobretudo em casos de fronteiras tênues, como o do sistema internacional.

Sempre haverá, segundo a perspectiva teórica ou ideológica, variações sobre a fórmula de avaliar o momento em que se alcança a proteção do essencial e se configura uma situação de ordem. Essa conclusão vale ainda com mais força em relação ao sistema internacional, em que cada Estado pode, em tese, propor uma avaliação diferente para o problema. Vale comentar uma anotação de Bull, quando admite como mínimo de ordem a existência de instituições que garantam “o objetivo de manter a independência e a soberania dos Estados.” Ao inter-

pretar o seu alcance, ele não exclui a possibilidade de, em casos individuais, haver repartição, absorção de Estados, extinção de outros etc. Do ponto de vista das potências, que não estão, em tese, ameaçadas por possibilidades de extinção (admitem-se que a ameaça nuclear esteja sob controle), é perfeitamente possível aceitar que as instituições hoje vigentes no sistema internacional são adequadas ao cumprimento daquele objetivo de preservação; portanto, existe ordem. Mas essa posição dá margem a qualificações e críticas. Alguns analistas dirão, por exemplo, que, para a maioria dos países, a soberania é uma ficção jurídica e a inserção dependente no sistema capitalista internacional mostra que as instituições não são suficientes para garantir autonomia plena, o controle soberano sobre o próprio destino. E o argumento concluirá: ou a soberania não é um dos valores efetivamente protegidos pela ordem ou a ordem é fortemente imperfeita, ou só alguns dela desfrutam. Pode haver ordem que trate seletivamente dos Estados que a integram? Outra qualificação possível: em certos países, podem ocorrer modificações significativas em determinadas linhas de ação governamental, induzidas pelo sistema internacional, o que levaria à pergunta: preservou-se a soberania, a política adotada corresponde ao que “preferiria” aquela nação? Como determinar, em casos específicos, a partir da noção de autodeterminação, da idéia da soberania popular, o que o “soberano” quer? Ou seja: se argumentamos com a preservação do Estado como circunscrita ao território, esquecemos que este é somente um dos componentes do Estado. Nesse caso, o objetivo proposto por Bull não estaria sendo atingido e, mesmo em sua concepção minimalista, não haveria ordem.<sup>7</sup>

Essas observações servem para mostrar que o conceito de ordem, como tantos outros em política, embute inevitavelmente uma carga valorativa. Isso inabilita o conceito para fundar análises, joga-o de maneira inevitável no domínio das utilizações e manipulações ideológicas? A tentativa de Bull é frustrada? O tema é complexo e o que se tentará fazer aqui é, de forma simples, levantar questões em torno do conceito da ordem.<sup>8</sup>

O interesse e a utilidade do estudo derivam, fundamentalmente, das possibilidades de articular uma referência analítica para o trabalho crítico.

A noção de ordem tem, no mundo da política interna, excepcional força crítica. A passagem da "ordem" à "não-ordem", no direito público brasileiro, permite a intervenção federal nos estados. Os casos estão prescritos na Constituição que define, portanto, em moldes legais, a "desordem". Assim, maniplada com maior ou menor grau de subjetividade, a importância da noção de ordem, como instrumento político, é decisiva. É evidente que não existe transposição perfeita dos mesmos efeitos políticos para a cena internacional, sobretudo porque nada existe que, nas relações entre Estados, seja símile perfeito da Constituição nacional, normalmente resultado de amplo consenso social. Mas, ainda assim, a noção de ordem terá um papel similar uma vez que, quando se identificam politicamente sinais de perturbação — por exemplo, conflitos, intervenções externas ou, do ângulo da ordem hegemônica, na década de 1950, nas Américas, a ameaça comunista —, iniciam-se os movimentos dos mecanismos políticos de que dispõe o sistema internacional, da ação diplomática à decisão do Conselho de Segurança e às contra-intervenções, que sempre buscam se legitimar em uma noção qualquer de "desordem". A noção de "desordem" varia historicamente e podemos notar que se amplia significativamente no pós-Guerra Fria, ganhando, em alguns casos, apoio consensual da comunidade internacional, como na aprovação pela ONU da ação militar contra o Iraque.

A força crítica da idéia de ordem estará sempre ligada ao que representa historicamente e ao que vale como argumento lógico no debate. É exatamente por isso que interessa retomar, como faz Bull, a reflexão clássica sobre o tema, justamente para compor o quadro do pensamento crítico sobre a vida internacional moderna. A análise da ordem remete simultaneamente ao universo do que "existe" e do que é "possível".

## O problema da ordem internacional nos clássicos

O debate sobre a ordem interna pode, em tese, alcançar um razoável grau de precisão porque: a) no âmbito nacional, é

sempre maior o grau de homogeneidade de valores e, portanto, é mais fácil chegar ao consenso sobre o que significariam "interesses básicos" do que no sistema internacional (embora, como aponta Kissinger, um tanto nostálgico do século XIX europeu, há momentos, em circunstâncias geográficas bem-definidas, em que, também no sistema internacional, chega-se a um grau razoável de consenso em torno de valores básicos e instituições)<sup>9</sup>; b) a noção de ordem está próxima à de autoridade e, desde sempre, quando se discutem modelos de ordem, a preocupação é saber que autoridade "organiza a ordem". Ao longo da História, sucedem-se os "produtores de ordem", os filósofos platônicos, empreendedores burgueses, as dinastias, a maioria democrática, o líder carismático, o partido revolucionário etc. Em qualquer caso, determinado arranjo social, econômico e político servirá para promover determinado modelo de propriedade, determinado modelo de contrato, determinado modelo de defesa contra a violência. Existe, assim, uma ligação entre a compreensão política do que são os valores essenciais e as formas mínimas de sua organização. É exatamente por isso que a noção de ordem pode desempenhar, sempre e com eficiência crítica, um papel nas articulações ideológicas e teóricas no plano interno.

A ausência de instituições uniformizadoras de valores e de uma autoridade comum dá o sentido específico à indagação sobre a ordem internacional: como se desenha a ordem sem autoridade, como se articulam regras de convivência social num meio anárquico?

Bull refaz as perspectivas teóricas que, a partir do século XVII, foram propostas para resolver essas questões e indica como nasce historicamente o problema. Aceitando que o processo de formação do Estado nacional na Europa é complexo e obedece a ritmos e modelos diferentes, é possível propor uma generalização: o Estado nasce no momento em que a ordem feudal se torna frágil. Caracteriza-se um verdadeiro vazio político de onde surgirá, em sua feição moderna, o Estado. No quadro medieval, os grupos sociais em conflito buscavam em uma autoridade superior, de cunho religioso, os preceitos e as normas que ditamem as dúvidas sobre direitos, apontam o que é justo e legal, portanto, definem padrões de ordem. É a ausência dessa

autoridade superior, seja sob a forma institucional da Igreja, seja sob a forma jurídico-moral do direito natural, que marca o início da vida moderna do Estado. Gierke apresenta com clareza a transição ao referir:

*The State was no longer derived from the divinely ordained harmony of the universal whole: it was no longer explained as a partial whole which was derived from, and preserved by, the existence of the greater, it was simply explained by itself. The starting point of speculation ceased to be general humanity; it became the individual and self-sufficient sovereign State; and this individual State was regarded as based on a union of individuals in obedience to the dictates of Natural Law, to form a society armed with supreme power.<sup>10</sup>*

Os Estados-órfãos são colocados lado a lado, em condição de igualdade jurídica e, com isso, deixa de existir a alternativa de que uma autoridade, legal ou moral, os ordene. "A igualdade repele a ordem nascida das imposições hierárquicas". Ou, ainda quando existam, ao lado da igualdade jurídica, formas de desigualdades, como as derivadas de diferenciais de poder, não é fácil utilizá-las para instaurar a ordem. Por causa da soberania, a hegemonia não se converte em modelo hierárquico, institucionalizado, de imposição. Haverá formas de dominação, mas as passagens entre o jurídico e o político, entre a lei e o poder, são ambíguas no sistema internacional.

Como ordenar soberanos? Num mundo sem pretores, a primeira reação é inevitável: cada um que lute por sua preservação. Não haveria outra garantia para que o Estado continuasse, a não ser as que nascem de instrumentos construídos individual, egoisticamente. Não é por acaso que as duas marcas caracterizadoras do momento da passagem para a Idade Moderna são, de um lado, a desvinculação entre ética e política, que Maquiavel opera em *O príncipe* e, de outro, a doutrina da soberania, desenvolvida por Bodin. Westphalia é a consagração convencional da nova realidade, que supõe, justamente, a ausência das orientações e determinações supra-políticas e a ausência de hierarquias.<sup>11</sup>

Nesse novo universo, sem hierarquia, a questão da ordem gera problemas teóricos complexos, inclusive porque, à dife-

rença dos processos nacionais, o fim lógico não pode ser simplesmente a construção do Leviatã supranacional. Se fosse, os Estados perderiam a sua qualidade essencial, a soberania, e a ordem não seria mais a ordem de um mundo de Estados, mas algo qualitativamente diferente.

A construção da ordem deixa de ser uma questão de autoridade e passa a envolver condutas de autocontenção, quando se trata de soberanos. O que pode motivar, porém, um Estado forte a não se apropriar do território de um Estado fraco, se não existe uma autoridade que tenha força bastante para puni-lo caso despreste a soberania alheia? E, ainda: como é possível sequer conceber que se chegue a esse conjunto de regras de limitação? Por que e como a soberania é uma barreira à invasão?

É justamente o paradoxo da ordem entre soberanos, ou, na expressão feliz de Bull, da "sociedade na anarquia", que as tradições clássicas vão procurar resolver. Fazem isso de suas formas paradigmáticas: ou os Estados controlam-se mutuamente por meio de mecanismos de balança de poder ou, os Estados se autocontêm porque, em seu interesse, discernem motivos para tecer instituições internacionais. Na primeira versão, a "realista", é a própria dinâmica dos jogos de poder que impõe limites ao crescimento incontido e interminável dos mais fortes, já que os fracos se unem para impedir a expansão e, com isso, se preservam como Estados; a ordem tem significação mínima e não vai além da manutenção dos Estados como tais. Na segunda, "racionalista", admite-se que os Estados têm a possibilidade de escolher a cooperação e a ordem nasce de formas de ação conjunta, que desembocam em regras estáveis, disciplinadoras do uso da soberania. Haverá uma terceira solução, "radical" ou "revolucionária", que supera o problema ao propor um modelo de ordem em que desaparecem os soberanos. Incluirá desde as soluções federalistas européias até, em certa medida, a proposta marxista de um comunismo que eliminaria os Estados e traria a paz mundial. É evidentemente o paradigma que cria os mais agudos instrumentos de crítica ao sistema de Estados, embora, pelo seu feito utópico, será examinado de forma mais sucinta neste ensaio, quando explorarmos a sua versão moderna, basicamente expressa em instituições que proclamam

a defesa de valores universais, válidos em si mesmos, além da sociedade de Estados.<sup>12</sup>

## O argumento realista

Ao examinar a história das relações internacionais e determinar conseqüentemente a situação de fato, a partir da qual construirá o seu argumento sobre a ordem, o realista faz uma constatação básica — o antagonismo entre Estados é natural e, portanto, inescapável. Treitschke exprime o que seria o núcleo do pensamento realista ao dizer que a “a grandeza da História reside no conflito perpétuo entre nações e é simplesmente insensato o desejo de supressão da rivalidade”.<sup>13</sup> Toda construção realista apoiar-se-á nessa constatação; a natureza antagonista terá de ser levada em conta, e de maneira decisiva, em qualquer processo internacional, inclusive e sobretudo o da construção da ordem.

Mas, por que o conflito? A lógica realista articula-se com base em dois elementos: o primeiro é estrutural e tem a ver com o próprio fato de os atores internacionais serem soberanos<sup>14</sup>; o segundo é processual e vai desvendar, em algum aspecto da constituição do Estado, as origens do caráter aquisitivo ou expansionista que leva ao conflito de “todos contra todos”. A caracterização da origem dessa atitude do Estado leva, como veremos, a modalidades diferentes da escola realista.

Não existe, no sistema de Estado, a possibilidade de que qualquer autoridade, física ou moral, fique acima do Estado. O sistema internacional, constituído de soberanos, não pode prever mecanismos, à semelhança dos que venham a inibir, preventiva ou punitivamente, as tendências expansionistas dos atores que o compõem. As forças éticas ou religiosas seriam fracas para conter a vontade de poder num universo leigo. Ao direito falta, num mundo de soberanos, um foco institucional, supra-soberanos, que seja capaz de controlar o comportamento dos Estados, impor-lhes sanções, de acordo com algum padrão consensualmente estabelecido. Em contrapartida, existe, em tese, a possibilidade efetiva de se imaginar a perfeita autonomia na medida em que, em suas formulações iniciais, o conceito de

soberania estava ligado à idéia de auto-suficiência, com as conotações mercantilistas que envolvem os primeiros momentos do Estado nacional<sup>15</sup>. Wight também sublinha que o interesse fundamental do Estado, na perspectiva realista, é a liberdade de ação.<sup>16</sup>

O segundo elemento-chave é o expansionismo imanente dos Estados. O Estado é um ator social que tende a se expandir e, daí, o conflito inevitável. Cria-se, assim, uma situação de ameaça permanente para os Estados: estão sempre à mercê da disposição expansionista do outro, o que exigirá, como resposta, que vivam permanentemente a contrabater a expansão, seja por meios defensivos, seja por formas diferentes de expansão. O jogo no sistema é soma-zero: o que o Estado A ganha, o Estado B perde. A equação é de cristalina clareza se lembrarmos que o realista clássico está pensando sobretudo em disputas sobre territórios. A força da orientação expansionista é de tal ordem que, nos primeiros momentos da formação do Estado, as utopias sobre o convívio internacional a incorporam e aceitam que a harmonia é alcançável somente pela realização do império universal.

O argumento realista sustenta-se nesses dois elementos: “expansionismo” e “soberania”. Os dois combinados — e é essencial que se combinem — dão origem à compreensão do sistema de Estado como uma situação de puro conflito. Senão, vejamos. Se o expansionismo fosse inato ao Estado, mas houvesse uma autoridade superior, moral, jurídica ou política, poderia ser sistematicamente contido. O processo internacional teria, como pivô da ordem, algum foco institucional de autoridade, uma espécie de *Leviatã* mundial (veremos adiante por que, para os realistas, do estado da natureza entre Estados não decorrem as mesmas conseqüências do que existe entre indivíduos). Em contrapartida, a soberania, em si mesma, não seria ameaçadora, caso não fossem os Estados contaminados pelo vírus da aquisição e da expansão. Não existe nenhuma exigência lógica de que indivíduos iguais ou grupos sociais iguais (ou de constituição similar) entrem necessariamente em conflito. Há que se atribuir, como fizeram os contratualistas, especialmente Hobbes, determinadas características psicológicas ou ligadas à própria dinâmica dos grupos para que se entenda por

que os indivíduos ou grupos vão ter encontros necessariamente conflitivos.

Embora alguns autores tendam a separar as duas dimensões, é fundamental, para que o argumento realista se articule, que se somem a dimensão expansionista e a dimensão anárquica. Dessa combinação, nasce o conflito necessário entre os Estados, interminável e recorrente, justamente pela impossibilidade de um salto institucional que crie uma autoridade supra-sobranos, e pela impossibilidade de matar o germe aquisitivo do Estado e, conseqüentemente, conseguir uma modificação profunda de suas características. Na visão realista, não cabe o reformismo institucional sob a forma de arranjos que apelem à ética ou ao direito, e nem é aceitável uma psicanálise coletiva que "dome" os instintos agressivos da formação estatal.

Nessa situação, não resta ao Estado senão construir, solitariamente ou por intermédio de alianças, os mecanismos de sua autopreservação, que vão ser a matéria-prima da reflexão realista ao longo das diversas etapas da construção, consolidação e fortalecimento do Estado moderno.

Estabelecido o marco em que se coloca o argumento realista, restaria desenvolver, ainda que muito esquematicamente, algumas de suas implicações analíticas, o que se faz por meio de uma seqüência de perguntas, e a primeira será: por que os Estados são expansionistas?

Passa-se, aqui, da constatação do expansionismo — que é situação de fato a partir da qual o realista pensa — para o exame das razões do expansionismo. Haveria, esquematicamente, três explicações: a) a natureza humana é guiada pela paixão do poder, pelo *animus dominandi* e, ao se constituir o Estado, fica o corpo político impregnado dos mesmos instintos que tem o indivíduo; daí ser aquisitivo o comportamento político, correspondendo à busca de mais poder o reflexo político do que é a "essência" do homem; b) a natureza do Estado determina o expansionismo; o governante é, por definição, alguém que exerce funções despóticas e, assim, tende naturalmente a promover ameaças externas para assegurar a preservação do poder interno; c) a natureza do sistema internacional determina a situação do conflito permanente, já que a ausência de um soberano supranacional gera uma estrutura de convivência que

exige de cada Estado a preparação permanente para enfrentar ameaças à sua integridade, o que, gerando respostas em cadeia, torna a aquisição de poder o caminho necessário para o comportamento governamental<sup>17</sup>.

Nessas explicações, o que é marcante é a irreversibilidade. É perfeitamente possível trabalhar nos níveis propostos com explicações expansionistas que tenham, contudo, uma diferença básica: o expansionismo teria um fim. Por exemplo: o Estado, na teoria marxista do imperialismo, é também expansionista, mas quando o capitalismo monopolista for superado pelo socialismo, o Estado desaparece. No caso das hipóteses "autenticamente" realistas, o instituto de dominação, a tendência despótica dos governos e o feito anárquico do sistema internacional são dados imutáveis e, portanto, qualquer tentativa de ordem no sistema não pode descartá-los. Ou melhor: a ordem só se constrói sobre a argamassa expansionista. Como se demonstra a hipótese expansionista? Há várias maneiras, desde as que recorrem à Antropologia até as que simplesmente, ao olhar para o sistema internacional ou para qualquer sistema de sobranos (como o das cidades gregas ou da Itália renascentista), constatam que o que garante — quando garante — a preservação das unidades são as forças armadas.<sup>18</sup> Para dar exemplo mais concreto: num debate sobre a ausência de conflito grave nos últimos 150 anos entre o Brasil e a Argentina, o racionalismo defenderá a tese da solidez do entendimento diplomático, lembrando que sempre se encontrou um ponto de equilíbrio que superou as divergências naturais entre os dois países, enquanto o realista dirá simplesmente que a ausência de conflito deveu-se, em última instância, a um equilíbrio de poder que tem impedido as vantagens da vitória militar.

Diante desse quadro, encontra o argumento realista um problema delicado: por que preservar o Estado? Os indivíduos, enquanto tais, não podem ser modificados e, ainda que o Estado se dissolva, não terminariam os conflitos, já que o instinto continua. Porém, extinto o Estado, a guerra, a forma mais brutal de conflitos, se extinguiria. E, é claro, à medida que o Estado seja modificado, seria conseqüentemente alterada a estrutura do sistema internacional que, como se viu, também é vista como causa de conflito. Por que não admitir a hipótese de que

vale a pena extinguir a sociedade de Estados soberanos? Ou, pelo menos, continuar com os Estados mas sem soberania, atribuível a um Leviatã mundial? Por que não lutar para a sua superação, criando mecanismos que eliminassem a anarquia? Já que o Estado é uma instituição artificial, representa uma, entre outras, escolha humana para organizar politicamente os grupos sociais? Ou posto de outro modo: quais são as vantagens da preservação do Estado?

A discussão é complexa e toca em questões fundamentais da reflexão política. Esquemáticamente, teríamos: a) o Estado seria uma solução natural e, portanto, necessária, para a organização dos grupos humanos; o “contrato” que, à feição de Hobbes, cria o Estado constitui a melhor alternativa para garantir a própria sobrevivência da humanidade; e, se em contato com outros Estados, o resultado é o conflito constante, nada há que fazer, salvo armar-se para enfrentá-lo. Para os contratualistas, existiria uma diferença essencial entre os indivíduos e Estados que impede a transferência do argumento da criação do Leviatã para o plano internacional: como indivíduos, em estado da natureza, todos são vulneráveis a todos, mesmo o mais forte em relação ao mais fraco, pois o não pode ferir o gigante enquanto este dorme; daí, sem o Estado, a segurança será sempre precária. Como o Estado é composto de muitos indivíduos e alguns podem se especializar em segurança, não existe a necessidade de nenhuma criação supranacional para, depois de um segundo movimento de alienação da liberdade, garantir-lhe a segurança<sup>19</sup>; b) num desenvolvimento da linha do Estado como instrumento de garantia de valores, como o da segurança, é o Estado — e não outra organização — que encarnará, por exemplo, os valores culturais de uma nação, justificando-se, assim, ser preservado; e aí dá-se um salto importante e fundamental para entender os clássicos do realismo; se o Estado garante a realização de valores, além de dar condições de segurança, todos os Estados — ou pelo menos aqueles Estados “importantes” culturalmente — devem ser preservados.<sup>20</sup> Vale recorrer a uma citação de Treitschke:

*In a single State the whole range of culture could never be full spanned; no single people could unite the virtues of demo-*

*cracy and aristocracy: All nations, like all individuals, have their limitations; but it is exactly in the abundance of these limited qualities that the genius of mankind is exhibited.*<sup>21</sup>

(a defesa da diversidade nacional, que efetivamente agrega uma nova dimensão de valor no quadro do argumento realista, tem várias consequências, e uma delas é a de identificar nas tentativas de dominação imperial — porque tem objetivos uniformizadores — um inimigo que deve ser combatido sem hesitação<sup>22</sup>; c) finalmente, ter-se-ia a justificação do Estado, que parte das considerações da estrutura do sistema internacional: porque se constitui historicamente no quadro do conjunto de soberanos, o Estado passa a se justificar como uma das peças que garante a segurança mínima da população que ele abriga (justificação é próxima, mas diferente da que oferecem os contratualistas; para estes, o Estado nasce de necessidades dos indivíduos que o compõem; enquanto, para os estruturalistas, a origem é a própria dinâmica internacional; existiria uma cadeia de criação de Estados que surge com a formação do primeiro Estado e que exige que se componha um segundo para a proteção das ameaças do primeiro, e assim por diante)<sup>23</sup>.

É bem sabido que a justificação do Estado, especialmente o resumido na letra b) pode atingir excessos, com a identificação do que é próprio de um Estado com o necessário para todos os Estados. Está aí a origem das ideologias dos processos de tentativa hegemônica que, como se disse, são o vírus básico da ordem internacional para o realista.<sup>24</sup>

A questão da preservação do Estado liga-se naturalmente a uma outra, que é a de que instrumentos podem e devem ser usados para que tal fim seja obtido. Como sabemos, as teorias realistas sublinham naturalmente a análise dos instrumentos de ação propostos pela escola. E, como são instrumentos de poder, nesse passo da lógica realista, surgem as dificuldades próprias à criação de uma ordem, qualquer ordem. Num mundo de conflito, o Estado precisa ter poder para sobreviver no embate constante que marca as suas relações com os outros. Como a História é dinâmica, instrumentos e meios de poder devem ser permanentemente aperfeiçoados para que a “ameaça constante” que o sistema engendra e renova seja bloqueada e o Estado

consiga preservar-se. O bloqueio (por A) da ameaça atual pode criar, para quem ameaça (B), uma nova ameaça. E assim as ameaças se tornam em espiral interminável<sup>25</sup>. Daí, aliás, o fato de a preocupação com a avaliação e a mensuração do poder ser um traço distintivo do paradigma (de Tucídides, que introduzia a narração de cada batalha com uma avaliação do poder dos contendores, até os livros-texto contemporâneos, como o de Morgenthau, que se preocupam em desenhar uma lista dos fatores de poder)<sup>26</sup>.

Anotando que têm múltiplas dimensões, das militares às psicológicas, que podem ser diretos, como a pressão política, e indiretos, como a propaganda, que podem ser ostensivos e clandestinos, como a espionagem, que tem variadas expressões históricas, podemos passar, neste ensaio, à margem da questão dos instrumentos de poder e referir logo o problema conceitual básico, que é o da “utilização do poder”. Retorne-se o argumento realista: se a preservação do Estado é um objetivo legítimo e inescusável, se os Estados contam basicamente com suas próprias forças para a luta pela preservação, se, em vista do expansionismo imanente, os instrumentos necessários para a defesa do Estado são os que o poder oferece, se, consequentemente, a sobrevivência no sistema internacional está sempre em causa, a “hipótese necessária é a de que nada deve limitar a utilização do poder, quando se trata de defender o Estado”. A preservação do Estado é um valor que garante a possibilidade de realização de todos os outros valores e, portanto, ganha a força de um verdadeiro imperativo ético. Ou melhor: cria-se uma ética própria, conceitualmente diferente da que decorre das normas e exigências da ética individual e que se fundaria, na expressão de Weber, em responsabilidade. No resumo de Bobbio,

O universo da moral e da política move-se no âmbito de dois sistemas éticos diferentes e até mesmo contrapostos (...). O que conta para o primeiro é a pureza de intenções e a coerência da ação com a intenção; para o segundo o que importa é a certeza e a fecundidade dos resultados (...). A moral (da política) é a moral pela qual devemos fazer tudo o que está ao nosso alcance para realizar o fim a que nos propusemos, pois sabemos, desde o início, que seremos julgados com base no sucesso.<sup>27</sup>

Vamos a um exemplo recente. Durante o governo Nixon, Kissinger usou com habilidade a diferença entre modos éticos quando, ao se articular a *détente* com a URSS, dizia que, à margem da convicção democrática e da defesa dos direitos da pessoa humana, os EUA deveriam entrar em entendimento com a superpotência “inimiga” pelas exigências da lógica de confrontação: mais estabilidade significaria melhores condições para a própria sobrevivência do Estado norte-americano. Ou seja, a “primeira responsabilidade” do Estado americano é a sobrevivência e é a partir desse valor que se articulam “realisticamente” as demais orientações de política externa. A acomodação com o “inimigo” é decorrência natural de uma situação de empate de poder, em que a confrontação leva a uma dupla derrota. O mesmo vale para as modificações na doutrina socialista que, desde Stalin, começa a admitir, com o “socialismo em um só país”, restrições ao expansionismo original e ideologicamente motivado do marxismo. Seria interessante contrapor a atitude de Nixon com a de Reagan, esta mais beligerante (a URSS como o império do mal) e, derivada, se aceitarmos a lógica realista, de vantagens de poder, acumuladas pelos EUA com o avanço tecnológico e a deslegitimação crescente do socialismo.

De que maneira repercutem essas proposições sobre os dois elementos mais característicos do processo de convivência internacional, a guerra e o tratado?

Na perspectiva realista, a guerra é um direito soberano do Estado, uma “contingência normal” do jogo do poder, que deve ser examinada essencialmente do ângulo de sua oportunidade. É o primeiro dever do príncipe estar preparado para empreendê-la, justamente porque é o recurso de que dispõe quando está diante de ameaças à integridade de seus domínios e, se tiver ambições de expansionismo, o instrumento para realizá-lo.<sup>28</sup> A decorrência de colocação é, em primeiro lugar, a de desvincular a guerra de qualquer conotação de pecado, de desumanidade. Está, afinal, na natureza das coisas.

Uma segunda implicação é a de afastar considerações legais e de justiça do fenômeno da guerra. De fato, num choque entre entidades soberanas, em que exercitam direito elementar, “não existe um que seja mais justo do que o outro”. Não existem guerras justas porque não existem critérios, éticos ou jurí-

dicos, que possam controlar, limitar ou mesmo avaliar uma decisão soberana. Bull explora com clareza a questão num artigo do *Diplomatic Investigations*, em que contrapõe Grotius a Oppenheim e mostra que, para os grotianos, o tratamento da guerra é essencialmente éticizante<sup>29</sup>. Já para os realistas, a guerra é uma questão de oportunidade e estar preparado para ela, uma necessidade. Para o país expansionista, a guerra é um instrumento na estratégia da expansão; para o país ameaçado, é a solução natural de defesa, já que não valeria a contenção que a norma jurídica ou, como atualmente, que o organismo internacional incorpora. Na crueza da “razão” ateniense no diálogo de Mélios, os argumentos éticos e as idéias que procuram conter a força são sonho<sup>30</sup>. Porque implica a sobrevivência do Estado, ainda que resposta a instintos básicos, a guerra paradoxalmente exige a mais rigorosa e fria das análises, já que é um exercício arriscado e incerto. O risco deve tornar a guerra e as outras formas de aquisição do poder um exercício controlado. Nem sempre mais poder é a melhor estratégia para obter o fim último da estratégia realista, a segurança nacional.

É esse paradoxo, central ao realismo, que Aron analisa com clareza ao apontar as dificuldades que a “maximização do poder”, com vista à “maximização da segurança”, pode provocar:

... a maximização dos recursos não leva necessariamente à maximização da segurança. Na Europa tradicional, nenhum Estado podia aumentar a riqueza, a população ou os efetivos militares sem suscitar o temor e o ciúme dos outros Estados, provocando a reação de uma coalizão hostil. Em cada sistema, existe um *optimum* de forças, que, se for ultrapassado, provocará uma inversão dialética. Um aumento de força, por parte de uma unidade, leva ao seu enfraquecimento relativo, devido aos aliados que se transferem para uma posição de neutralidade e aos neutros que se passam para o campo adversário<sup>31</sup>.

É muito importante fixar a tese de Aron: o expansionismo, que pode até ter origens “instintivas”, não é uma força incontrolável, sem direção outra que uma satisfação primária que pode ser autodestruidora. O instinto é parte de uma construção política, em que inevitavelmente entram outras forças, domesti-

cadoras e racionalizadoras do instinto. Não tem sentido outro; aliás, o esforço dos realistas — que se veja, por exemplo, os textos críticos de um Morgenthau, de um Aron, de um Kissinger — que o de dar “boa direção” à política externa das potências, para que ajustem, com segurança e prudência, recursos e objetivos.

Passemos, agora, a examinar como o realismo trata as obrigações jurídicas no sistema internacional. O que vale a norma de uma convenção no argumento realista?

Por tudo que se disse até aqui, a resposta não é inesperada. As necessidades da “razão de Estado” como pivô do comportamento internacional colocam a obrigação de cumprir tratados, obrigação que faz a essência do direito internacional, em posição subordinada às necessidades e objetivos de poder. A palavra empenhada será ou não cumprida em função do custo da oportunidade do cumprimento. O elemento de cálculo é que decide no cumprimento da norma, e não o fato de que existe a obrigação convencional. Diz Treitschke que “*every state has the undoubted right to declare war at its pleasure, and is consequently entitled to repudiate treaties*”<sup>32</sup>. Assim, quem pode o mais, pode o menos: quem pode a guerra pode repudiar tratados. E continua: “*All law is grounded upon the mutual give-and-take and that is useless to hold up phrases and doctrines of vaguely general humanity for the edification of the countries concerned*”<sup>33</sup>. A crítica aqui é aos que procuram justificar os fundamentos da obrigação jurídica no sistema internacional com doutrinas gerais, como a da existência de uma lei natural. É irrealista imaginar que, no mundo de soberanos, preceitos gerais que se revelam por processos intelectuais possam modelar o comportamento dos Estados. A lei internacional pode existir, aceitam os realistas, mas só enquanto for expressão, epifenômeno, do jogo político. A lei está condicionada às variações de poder, subsiste enquanto interessa a quem tem poder. As expressões mais claras do fenômeno são evidentemente recolhidas nos tratados de paz, que selam o fim da guerra: o Congresso de Viena, as negociações de Versalhes em 1918-1919, a série de conferências que culmina na Carta da ONU são exemplos perfeitamente desse movimento de consagração jurídica de processos

políticos anteriores. Da mesma forma, a revisão de Viena e Versalhes seguiu de perto as variações de poder na Europa.

Não será possível pensar em processos menos evidentes de transformação do jogo do poder e modificação de quadros jurídicos. Ou melhor, situações em que as diferenças de poder ao longo da História não se baseiam e se revelam em vitórias militares. A consagração da regra de não-intervenção do sistema interamericano culmina um longo processo político de afirmação latino-americana contra comportamentos hegemônicos dos EUA; da mesma forma, é possível entender a transformação das regras do direito do mar como um reflexo da presença política dos países em desenvolvimento no cenário internacional.

É importante sublinhar — e aqui, de novo, emerge o elemento racional, calculista — que a quebra de tratados, em especial os que criam alianças, deve ser regulada por critérios frios, bem-calibrados. Não são bons os tratados que se sustentam só na ideologia, só na compatibilidade de idéias e que sofrem exatamente porque não estão sedimentados e apoiados por interesses concretos, efetivos.

O cálculo frio que preconiza o realismo vai comportar a mais ampla e variada gama de atitudes: em certas ocasiões, a linha correta de ação será a guerra; em outras, a aliança e a cooperação. O realismo pode aconselhar a participação ativa nos negócios da vizinhança ou a abstenção cuidadosa.<sup>34</sup> Decidirá o melhor caminho a perspectiva do êxito: vence a idéia que prometer mais ganhos com menor custo, não aquela que for mais equitativa, mais justa ou mais humana. A racionalidade não é de fins, é de meios. O imperativo das habilidades comanda, não o categórico. Parte-se sempre da necessidade de se preservar o Estado. A partir daí, qualquer ação é válida. Corta-se, porém, o expansionismo sem limites justamente porque a preservação do Estado é um esforço que deve ser regulado com frieza: é um bem de extraordinária importância para ficar submetido às paixões.

As definições dos objetivos do comportamento internacional do Estado vão encontrar conceitos em que a marca da racionalidade é transparente. A evolução da idéia da “razão de Estado”, como mostra o estudo histórico de suas origens por Meinecke, obedece em parte a um processo de objetivação: ou

seja, desprende-se paulatinamente da figura do soberano para encarnar-se em traços do Estado. Despersonaliza-se, passa a referir a qualidades concretas de uma realidade que, antes de mais nada, é geográfica. Com isso, a ação externa do Estado adquire condições de constância, de firmeza, constitui uma espécie de *noyau dur*, a partir do qual o estadista age. A razão — e não sua subjetividade — comanda o estadista, dá-lhe as pautas de comportamento, justamente porque está ligada ao que é permanente, o Estado e a nação. Percurso similar tem a noção de “interesse” que, na análise de Hirschmann, nasce justamente como um “dominador das paixões” em política, um fator que exige do estadista o cálculo, a frieza quando age em nome do Estado<sup>35</sup>.

Insinuou-se que, recompondo o que seria a “pura lógica” do realismo, o expansionismo inicial, que começa a armação do argumento, encontra seu limite na necessidade de cálculo. Para preservar-se, o Estado se autocontém, passa a agir não movido pela paixão, mas por regras supostamente objetivas. Quais as conseqüências do “sentido de oportunidade” do realismo para a articulação da ordem internacional? Dadas as premissas realistas, como vislumbra a escola a articulação das regras que “contêm” o comportamento dos Estados? Ordem e soberania serão incompatíveis conceitualmente? A ordem se reduz ao modesto movimento do oportunismo?

Na resposta, a primeira idéia é a de que o expansionismo não é absoluto. O expansionismo que atropela os limites do direito, as práticas de força, as atitudes traçoeristas tem um custo político às vezes alto e, conseqüentemente, escolher tais caminhos pode levar, afinal, ao enfraquecimento do Estado. Criaria um clima adverso, engajaria os vizinhos em alianças, determinaria o isolamento do Estado expansionista, de tal sorte que as vantagens de poder seriam, a longo prazo, diluídas. A observação de Hermaçotes é esclarecedora quando diz preferir que os atenienses ataquem a Sicília com forças formidáveis porque assim se uniriam as cidades da ilha e a invasão poderia ser derrotada.<sup>36</sup>

O cálculo e a racionalidade derivam justamente do fato de o Estado não viver isolado no sistema internacional. O Estado só tem as características que tem porque está inmerso num uni-

verso de soberanos, que se reconhecem mutuamente, embora tenham capacidade desigual de ação, derivada da diferença de poder. Essa dupla dinâmica — a da igualdade formal que autoriza o objetivo da preservação e a desigualdade real que obriga à vigilância em relação à ameaça potencial — estará nas raízes das possibilidades de uma ordem realista. Dá os seus limites e as suas possibilidades. De fato, podemos admitir que a visão da ordem no sistema internacional para os realistas nasce, então, de “processos de generalização do cálculo”. Cada Estado individualmente “calcula” a melhor equação de sobrevivência a partir de condições comuns, historicamente dadas. À medida que ocorre a generalização do cálculo, que todos calculem com os mesmos padrões, é possível imaginar que o conflito poderia ser evitado em várias circunstâncias (se há cálculos comuns, antecipam-se as atitudes autodestrutivas, desbalanceadas). O cálculo convida a que se alcance equações “razoáveis” de equilíbrio, e a balança de poder regeria o sistema internacional. O cálculo coletivo, de todos os participantes do sistema, deve terminar numa espécie de equilíbrio, em que todos se preservem, independentes e soberanos.<sup>37</sup>

Delineia-se, assim, a noção de ordem para o realismo. Ordem supõe o funcionamento da balança de poder, quase se identifica com a balança, na medida em que é a balança que garante o próprio nascimento das instituições internacionais, seja o direito, seja a diplomacia. A ordem nasce necessariamente dentro da lógica do poder, obediente às premissas do comportamento intrinsecamente egoísta do Estado. Vale aprofundar a tese. Em definição minimalista, ordem se identifica com a mera preservação do Estado como unidade territorial e unidade política no âmbito de um sistema de Estados. Haveria desordem à medida que se caracterizasse flidez territorial, que as desintegrações territoriais ocorressem com frequência alta e de forma descontrolada. Por esses padrões, a desintegração territorial, como a que ocorreu na União Soviética, estaria no marco da ordem, o que não é o caso da ex-Iugoslávia. Uma vez definida a soberania, para que se conseguisse, no sistema, o objetivo mínimo da ordem, os Estados teriam de dispor de uma quantidade X de poder próprio necessário à autodefesa. A desigualdade não seria em si mesma uma limitação já que, ao

poder nacional original, poder-se-ia agregar a possibilidade que cada Estado buscasse, no sistema, recursos complementares de poder (alianças), adequados ao enfrentamento de ameaças de Estado expansionista ou, na terminologia de Morgenthau, imperialistas. Ou seja, os recursos complementares de poder devem estar disponíveis com facilidade, o que supõe um quadro internacional em que as alianças não tenham cunho ideológico, nem sejam permanentes.

Chega-se, assim, a duas premissas da boa ordem no realismo: a da flexibilidade das alianças (o que faz com que se aceite e como funcional, a desigualdade dos Estados) e, em segundo lugar, a comunhão de uma racionalidade instrumental, já que o recurso ao cálculo, para que seja efetivo, deve supor que todos os atores aceitem a mesma gama de noções sobre o que significa poder político. Do ponto de vista realista, sejam quais forem as ideologias de governo, o sistema de soberanos imporá o realismo político como norma de comportamento. Haverá desigualdades de poder conjunturais, já que, estruturalmente, a equalização de poder é possibilidade permanente do sistema, ao menos para os países líderes. Como diz Gentz, citado por Bull,

*the original inequality of the parties in such union [balança do poder]... is not an accidental, circumstance, much less a causal evil, but in a certain degree to be considered as the previous condition of the foundation of the whole system*<sup>38</sup>.

As modalidades de autolimitação nascem da própria dinâmica do sistema. A ordem realista supõe que, no sistema internacional, convivem vários atores, desiguais em tamanho, mas todos voltados para a acumulação de poder. O poder é limitado no sistema e, para segui-lo, é necessário cálculo, frieza. Limitar a paixão do engrandecimento pela fria racionalidade é absolutamente necessário num mundo de rivais. A patologia, que é o expansionismo pelo expansionismo, pela glória ou pela idéia, para lembrar a classificação de Aron, desencadeia os mecanismos de balança de poder, de reequilíbrio, que permitem que, da união dos fracos, nasçam meios de dobrar o forte<sup>39</sup>. A lógica realista repele as formas de cooperação e as leis

gerais como valores em si. A guerra não é intrinsecamente imoral, como querem os pacifistas, e pode ser mesmo funcional nas ocasiões em que permite a reabilitação do sistema, ameaçado pelo imperialismo.

Em suma, a preservação do Estado é um valor importante para a humanidade, e o sistema internacional, cumpridas certas regras de equilíbrio "naturais", permite que o objetivo se realize: o Estado A, se tiver X poder e capacidade de articular alianças diplomáticas, tem sempre a possibilidade de continuar como Estado. A ordem realista corresponderá, assim, a uma seqüência interminável de ordens provisórias, em que a estabilidade não exclui nem a tensão nem o conflito. A ordem realista é uma ordem tensa em que se exige do estadista, de um lado, capacidade de atenção permanente às variações na distribuição de poder entre os Estados e, de outro, bases militares adequadas. É a ordem do auto-interesse, do conflito. Uma ordem que responde a uma visão cíclica do movimento histórico, em que o progresso se dá somente nas formas de expressão de uma essência imutável do homem e do Estado, que é conflitiva.

### A ordem racionalista

Os grotianos, ou racionalistas, refletem sobre o mesmo cenário de tensão e conflito que caracteriza a evolução do mundo ocidental nos últimos 400 anos. Mas vêem-no com olhos diferentes dos olhos realistas. Questionam a inevitabilidade dos conflitos e das guerras e procuram descobrir pontos de convergência entre os Estados, a partir dos quais instituições e regras de comportamento estáveis foram fundadas. O problema filosófico central da escola é propor maneiras de articular, no sistema internacional, instituições que superem o estado de natureza hobbesiano, sem que a soberania seja diminuída, estabelecendo-se formas de contenção, internas ou externas, para o comportamento dos Estados. Sem perder a condição de soberanos — até reforçando-a — indagam-se quando e por que Estados têm, em determinadas circunstâncias, interesse em cooperar e estabelecer regras limitadoras do seu comportamento. Numa palavra, procuram os grotianos identificar fontes de uma autori-

dade que estabeleça a ordem sem a necessidade de que se funde o Estado supranacional. Nas palavras de Bull:

*The Grotian prescription for international conduct is that all states, in their dealings with one another, are bound by rules and institutions of the society they form. As against the view of the Hobbesians, states in the Grotian view are bound not only by rules of prudence and expediency but also by imperatives of morality and law.*<sup>40</sup>

Duas seriam, portanto, as características centrais do modelo grotiano: em primeiro lugar, o antagonismo não é traço exclusivo da convivência internacional já que, historicamente, coexiste com momentos "reais" de cooperação e comportamento referido a marcos institucionais (ou seja, momento em que a cooperação vale em si e não é fruto de equilíbrios momentâneos de poder ou da astúcia); e, em segundo lugar — aqui se revela o traço otimista da escola —, caso fossem levados às últimas seqüências os fatores que induzem ao comportamento cooperativo, estariam estabelecidas as condições para o desenho institucional da "paz perpétua".<sup>41</sup>

Em sua concepção dos processos de cooperação tratam os grotianos de alterar o argumento realista, mudando as suas premissas. Como se dá a metamorfose? A equação realista, em sua forma básica, combina soberania e expansionismo. Os grotianos vão criticá-la<sup>42</sup>. O requisito da soberania permanece intocado. O ator fundamental do mundo grotiano é o Estado e não entidades que se coloquem acima do Estado. Será, todavia, alterada — de forma drástica — a premissa expansionista. Para os grotianos, o Estado não está contaminado por nenhum vírus expansionista. Alguns Estados podem, em momentos patológicos, agir com intenções aquisitivas, agressivas, mas isso não é uma necessidade comportamental. Se, em determinados Estados e dentro de determinadas circunstâncias, a agressividade aflora, não quer isso dizer que não seja atenuável ou mesmo eliminável, de tal sorte que outros comportamentos, tipicamente cooperativos, emerjam.

Para os grotianos, o sistema internacional é, em sua essência, "objeto de transformação". É "aperfeiçoável". Porque os

seus componentes essenciais — o homem, o Estado e a mecânica de interações — são múltiplos. Assim:

- a) a natureza humana não é movida exclusivamente por instintos de dominação; ao contrário, os instintos “originais” são bons, positivos, caminham na linha da sociabilidade e, se for permitido que prevaleçam, haverá condições de paz entre as nações;
- b) há regimes políticos, como o democrático, que induzem a um comportamento internacional eminentemente pacífico;
- c) como, no quadro do sistema de interações entre Estados, quanto mais intenso for o comércio, que favorece, na perspectiva liberal, igualmente a todos os Estados, mais devem ser evitados os conflitos que interrompem fluxos econômicos entre Estados.<sup>43</sup>

Para os grotianos, o Estado não se liga ao sistema internacional exclusivamente pela teia de preocupações com segurança. Ou melhor: a questão da segurança é fundamental mas, diante de outras formas de presença — como a econômica, a jurídica, a dos valores — a própria mecânica da segurança pode ser modificada. As interações internacionais podem gerar modos reais de cooperação. Por exemplo: adotada a teoria liberal, parente próxima do racionalismo, o comércio internacional poderia trazer distribuição ideal de benefícios em escala global, como resultante das vantagens comparativas, se todos os atores da comunidade internacional eliminassem, ao mesmo tempo, entraves alfandegários. A vantagem individual, em forma de acréscimos de riqueza, nasce de esquema cooperativo irrestrito e amplo, que supõe participação universal (e outros fatores, como uma distribuição relativamente equilibrada das riquezas a intercambiar). Argumento similar, em que uma determinada condição alcançada simultaneamente por todos os Estados garante a “domesticação” do estado da natureza, pode ser aplicado a outros campos: a implantação democrática, a vitória da racionalidade sobre as paixões ou, no diapasão willsoniano, a autodeterminação dos povos, a eliminação da diplomacia secreta, a aceitação dos códigos que compõem a lei internacional etc., são caminhos para a paz. A preferência por

uma ou outra solução depende das diferentes perspectivas ideológicas ou doutrinares que, em regra, estão condicionadas a modulações do próprio desenvolvimento do Estado e do sistema internacional. A identificação da expansão do *free trade* com as fundações da paz permanente é simultânea ao processo de afirmação da burguesia na Inglaterra. Um segundo exemplo: é sintomático que, à medida que se consolida o Estado nacional e nos aproximamos do final do século XX, abandonam-se, na Europa, os projetos de corte federativo e tomam corpo as soluções para a paz que se assentem diretamente na vontade do Estado (os tratados de arbitragem e codificação do direito internacional). As Conferências de Haia dão o tom do período.<sup>44</sup>

Em suma, apostando na capacidade de transformação do Estado e do sistema de Estados, em um verdadeiro aperfeiçoamento civilizatório, o pensador grotiano escapa do dilema imposto ao realista. De fato, no argumento realista, a situação de *guerra de todos contra todos* que caracteriza o sistema internacional, está presa à natureza das coisas e, daí, é inescapável ou exige reformas tão radicais que simplesmente não são plausíveis ou alterariam a própria natureza do sistema internacional. Já a postura grotiana vê a realidade com olhos que traduzem as esperanças iluministas no progresso do homem e das regras e instituições que ele cria na convivência social. O propósito de transformação é nítido em uma das mais puras expressões da escola, a que se sustenta na lei natural que, como apontou Gierke,

... it also directed in its efforts and results, not to the purpose of scientific explanation of the past, but to that of the exposition and justification of a new future which was to be called into existence.<sup>45</sup>

Nesse ponto, delineadas as linhas gerais da argumentação grotiana, vale retomar, com a devida adaptação, alguns dos temas tocados quando se tratou do realismo: as razões da preservação do Estado, o instrumental da cooperação e a natureza da ordem internacional resultante da prevalência da cooperação sobre o conflito.

A preservação do Estado é um tema problemático para o realista, mas não o será para o grotiano. Por quê? Para o realis-

ta, ou mais precisamente, para alguns realistas, as origens do Estado se confundem com as origens da guerra. A guerra é um fenômeno social que supõe Estados organizados. Ora, para preservar o Estado será, então, necessário atribuir-lhe um altíssimo valor que supere os males que a sua existência acarreta para a vida humana. Daí, como se viu, a atitude de alguns realistas que chegaram a uma espécie de exaltação do Estado, e, no limite, das “virtudes” da guerra. Ou seja: o Estado é tão “necessário” que mesmo o que faz de “aparentemente” negativo, como a guerra, tem efeitos positivos, por alguma razão astuciosa. Já para o argumento grotiano, o Estado não é bom ou mal em si e o paralelismo entre Estado e a ocorrência de guerras é coisa histórica e, como tal, poderá ser superada. Nessa linha de raciocínio, a preservação do Estado não é propriamente um problema. O Estado é uma instituição social, voltada para a solução de certos problemas, como o da organização de padrões ordenados de convivência e, à medida que se engaje “corretamente” no sistema internacional, produzirá vantagens adicionais para a sua população.<sup>46</sup>

Um corolário a explorar é tecido por Wight e estabelece que, na defesa do Estado, os grotianos, à semelhança dos realistas, também se opõem a qualquer forma de império universal. Vale lembrar o texto de Wight:

*Formal international theory has traditionally resisted the case for a world state. At the very outset, Vitoria unconsciously took over Dante's conception of universals civilitas humani generis and strengthened it into an affirmation that mankind constitutes a legal community, but he repudiated the Dantean corollary of universal empire. Grotius and Pufendorf did the same, with the argument that a world empire would be too large to be efficient. For Kant as for Gibbon the division of mankind into many states is the guarantee of freedom not only for the states themselves, through the balance of power, but for individuals also, for whom it means the possibility of foreign asylum.<sup>47</sup>*

É curioso como se combinam, na defesa do Estado, argumentos que dizem respeito a valores tão díspares como a eficiência administrativa e a defesa e garantia da liberdade. Dife-

rentemente dos realistas, a defesa de certa visão do valor da cultura nacional — consequentemente, de uma espécie de racionalismo agressivo — não freqüenta os arraiais grotianos, muito preocupados sempre em evitar as perigosas contaminações das paixões humanas no desenho de seu projeto de paz.

Definidas as vantagens na preservação do Estado, podemos agora entrar na análise do segundo momento do argumento grotiano e procurar definir quais seriam os instrumentos de cooperação entre os Estados e quais as bases para definir regras e instituições de interesse comum.

Nos capítulos iniciais do *Anarchical Society*, Bull faz uma curta e bem-elaborada análise da evolução histórica da perspectiva grotiana, que pode ser retomada agora para situar a questão da cooperação. Ele distingue, na evolução da escola, três momentos fundamentais, regulados pela matriz ideológica predominante: a) o da “sociedade internacional cristã” (séculos XVI e XVII); b) o da “sociedade européia internacional” (séculos XVIII e XIX); c) o da “sociedade internacional de escopo mundial” (*world international society*) (século XX). O núcleo conceitual é, então, para Bull, a idéia de sociedade, que soma “organização” e “finalidade”. A sociedade se revela quando, entre os atores sociais, desenham-se pontos de convergência, que permitem o nascimento de instituições e regras às quais os Estados se prenderiam. Assim, a partir desse duplo ponto de partida, ideologia e instituições, Bull propõe definir as etapas de evolução da perspectiva grotiana ou liberal.<sup>48</sup>

A primeira fase coincide com a hegemonia do cristianismo, que continua as lições medievais (Viu-se que, nesse sentido, o realismo representa corte revolucionário na história da compreensão dos fenômenos internacionais). É o fato de os povos compartilharem a cultura religiosa cristã que permite a definição das bases da paz. A contrapartida institucional são as regras do direito natural e seus desdobramentos. Grotius é o seu representante máximo, ainda próximo a temática cristã mas lhe dando novos contornos, de cunho racionalista. Na segunda fase, a européia, o embasamento ideológico é o próprio sentimento de “pertencer” à civilização e à cultura da Europa. As fontes ideológicas tornam-se laicas, históricas, e as manifestações institucionais acompanham o movimento. A balança de poder

seria o pivô da criação institucional, que se expressaria pelo direito positivo, pela codificação de regras de intercâmbio diplomático etc. Os representantes da escola seriam Bentham, Mill, Cobden e, em certa medida, Kant. A terceira fase corresponde, então, ao mundo contemporâneo. Terá seus fundamentos na própria idéia de que existe uma comunidade universal de Estados, da qual todos os povos têm o direito de participar. As formas institucionais típicas seriam as organizações multilaterais de vocação universal, como a Liga das Nações e a ONU, cujos princípios regeriam a vida entre as nações, dentro de parâmetros que combinassem a solidez das regras jurídicas e sentido de segurança (a idéia de segurança coletiva é fundamental e supera a de balança de poder). Bull completa o quadro da evolução do pensamento grotiano, levantando outros aspectos: por exemplo, quais atores participam das diversas construções doutrinárias (O príncipe, o Estado, os organismos multilaterais), como é feito o tratamento dos "outros" da sociedade (os índios da América, o Império Otomano etc.).

Sem pretender uma análise completa da escola racionalista, valeria assinalar, antes de passar ao tema da proposta de ordem que gera, como se articula o argumento da escola. A demonstração do argumento realista é basicamente histórica; o conflito existe desde que os agrupamentos humanos se formaram e tudo leva a crer que continuarão a existir. O argumento grotiano deve ir além. Terá, sem dúvida, uma parcela de História, já que afinal a História também assinala momentos de cooperação e de institucionalização do direito internacional, circunstâncias em que constrangimentos éticos e legais limitaram a ação dos Estados. Mas, é claro, se o argumento é otimista, além da História, terá de indicar por que as novas formas de ordem podem prevalecer. E, aí, há que valer a força do convencimento racional e, nesse sentido, porque recorre a um tipo de racionalidade substantiva, a escola pode ser chamada de racionalista.

Que perguntas seriam, então, pertinentes? Tomemos a questão das obrigações convencionais. Dirá o realista que: a) a formulação do direito internacional é, em si, arbitrária; não há verdadeiramente direito, e sim arranjos legais que consubstanciam situações de poder; b) conseqüentemente, o direito será

obedecido como questão de oportunidade; c) o direito não é, portanto, aperfeiçoável. E assim por diante. Como combater esses argumentos? A resposta mais difícil é à primeira indagação. Porém, sem retomar a polêmica sobre a natureza do direito internacional, vamos ficar em meras indicações de como a argumentação anti-realista se daria:

- Quebra-se o sentido arbitrário do direito internacional se se estabelece, a partir de alguma base conceitual tão sólida quanto a que sustenta o realismo (a necessidade de poder para sobrevivência no sistema internacional), regras que permitam distinguir com clareza o legal e o ilegal no comportamento dos Estados (se houver condições de que essas regras sejam cumpridas, melhor; mas o essencial é superar o comportamento modelado pelos interesses e pelo poder);
- para Grotius, a base conceitual da construção da ordem será a sociabilidade do homem, seus instintos sociais, que se contrapõem assim aos instintos de dominação do realismo;
- a sociabilidade, que é a primeira expressão do direito natural, traz como consequência a necessidade de que se instituem formas legais para a sobrevivência dos grupos sociais e, nesse caso, se incluiria a sociedade das nações; nas expressões de Grotius, "*if no association of men can be maintained without law, as Aristotle showed by his remarkable illustration drawn from brigands, surely also that association which binds together, has need of law:... shameful deeds ought not to be committed even for the sake of one's country*"<sup>49</sup>.
- a sociabilidade dá condições de se julgar o que é legal e ilegal, à medida que aponta e define se um ato específico está ou não conforme os ditames da "reta razão";
- Porém, não é só a manifestação de racionalidade que sustenta a possibilidade de direito. Também a conveniência aconselha os homens e as nações a adotarem regras jurídicas. De novo, Grotius: "*But just as the laws of each State have in view the advantage of that State,*

*so by mutual consent it has become possible that certain laus should originate as between all states or a great many states; and it is apparent that the laus thus originating had in view the advantage not of a particular state, but of the great society of States*"<sup>50</sup>, "... law is not founded on expediency alone, there is no state so powerful, that it may not some time need help of others outside itself, either for purposes of trade, or even toward off the forces of many foreign nations united against it... Most true is the saying that all things are uncertain the moment one departs from law"<sup>51</sup>.

Da mesma forma que o argumento ricardiano estabelece a política comercial ideal com base na vantagem de todos, o argumento grotiano estabelece a possibilidade de definir o padrão legal entre as nações. Para os hobbesianos, a soberania é uma realidade tão dura que os atos do Estado na vida internacional são, por definição, inquestionáveis. A "razão de Estado" permite tudo, até a injustiça, e só condena, em tese, o cálculo político malfeito. Não é assim para Grotius: do momento em que é possível conhecer, pela razão, o que é a vantagem de todos, será conseqüentemente possível determinar, na ação concreta do Estado, o comportamento nocivo, o comportamento que prejudica o bem comum; numa palavra, será possível determinar o comportamento ilegal ou injusto, o comportamento que viola os preceitos da razão ("... is unjust which is in conflict with the nature of society of beings endowed with reason")<sup>52</sup>.

É importante fixar este ponto do pensamento de Grotius.

A alternativa ao realismo se configura quando se consegue estabelecer um critério aceitável e consensual que permita distinguir ações legais e ilegais do Estado, quando é possível ter um padrão para dizer como os benefícios das interações econômicas podem ser melhor distribuídos.

A partir desse critério, outras questões importantes mas derivadas vão se colocar; há condições para um trabalho político que permita transformar em texto convencional as propostas emanadas das considerações do direito natural? Será possível montar instituições internacionais suficientemente fortes para que as leis sejam efetivamente cumpridas? Que forças sociais serão mobilizadas no processo de criação do direito? O direito

internacional resultará mais de um trabalho de articulação política ou mais do jogo de forças sociais? As respostas a essas indagações vão variar de autor a autor e de época a época. Haverá momentos, como o fim do século XIX, por exemplo, em que se desenha claramente uma esperança — combinada com um movimento social expressivo — de que as regras de solução judicial serão implantadas e poderão garantir uma ordem de contornos institucionais para o sistema internacional. Mas não é aqui o caso de se compendiar essas tentativas.

Valem, contudo, umas poucas informações adicionais sobre as teses de Grotius, sobretudo as suas reflexões sobre a passagem do mundo da razão para o mundo dos fatos e dos ditames do direito natural. Como levar adiante as propostas que traça? Como fazer com que a lei surja e seja efetivamente acatada? Com que forças conta Grotius para levar adiante o seu programa de implantação do direito no universo internacional? Grotius condenará então os que, ao verem as guerras e as barbaridades, edificam soluções formalmente admiráveis, mas que contrariam frontal e radicalmente a realidade. As utopias de tipo erasmiano não são bons argumentos, justamente porque estão muitos distantes do que é o homem, do que o homem pode ser. Assim, o caminho da persuasão e do convencimento — que é o que ele escolhe — deve apresentar formas calibradas, "razoáveis". O argumento radical, ao trabalhar com extremos, é fácil, mas improdutivo, e enfraquece as propostas e projetos dos que estão "*well within the bounds of truth*"<sup>53</sup>. Grotius não é utópico porque o que pretende é explorar os melhores feitos da natureza humana. O trabalho que sugere será, assim, menos um trabalho de mudança do que um de revelação, de fazer emergir o que já está incrustado na natureza do homem.

Prosseguindo a caracterização da escola grotiana, dois caminhos poderiam ser explorados: o das expressões da sociabilidade e o dos instrumentos de fundação da ordem. No primeiro caminho, a reflexão grotiana está diante da necessidade de revelar por que, se o homem é um ser racional e a razão aconselha a implantação do direito como instrumento válido para reger a vida das nações, persistem as guerras e as disputas. O que bloqueia a vitória da razão? Ou: o que levará à

vitória da razão? A história da escola é, assim, a história das diferentes respostas a essa estrutura. Abandonadas as teses de direito natural, tratava-se de descobrir instituições ou conceitos que revelassem a mesma capacidade de corporificar a própria sociabilidade natural aos grupos humanos. A obra de Kant, em especial a *Paz perpétua* e *Idéia de uma história universal*, dá as bases para toda reflexão moderna sobre o tema. Sem entrar em maior análise do pensamento kantiano, registrem-se somente as linhas básicas do seu ensinamento.

Seria válido dizer que as teses de Kant podem ser reduzidas a três paradigmas: a) a sociabilidade nasce da própria dialética da "sociabilidade a-social" dos homens, quer dizer "*leur inclination à entrer en société, inclination qui est cependant doublee d'une répulsion générale à le faire, menaçant constamment de désagréger cette société*"<sup>54</sup>; a sociedade evolui num jogo dialético, em que as forças de agregação e desagregação se combinam permanentemente e, exatamente por isso, impulsionam o progresso; o que desagrega não é necessariamente ruim ou negativo, mas é o que tira o homem de uma letargia amortecedora; o homem aprende pelo negativo e o fenômeno se dá plenamente na vida internacional; pelo meio das guerras e da miséria decorrente, a natureza, ao longo da História, ensinará os homens a sair do estado de anarquia e fundar uma sociedade de nações<sup>55</sup>; b) a sociabilidade se reforçará à medida que as interações, especialmente as econômicas, se expandirem entre as nações, como indica Kant na oitava proposição da *Idéia*; os efeitos negativos que a derrocada de um Estado, em decorrência de uma guerra, estende sobre os outros, dados os laços que os ligam indissoluvelmente pelas indústrias, os obrigam a procurar formas de arbitragem e conciliação, que poderiam levar à criação de um organismo cosmopolita universal; c) a paz estará também mais garantida quanto mais se implantarem Estados republicanos, ou seja, aqueles Estados em que os cidadãos deliberam sobre as decisões políticas; à medida que a liberdade de decidir ocorra, a guerra deixará de ser uma escolha arbitrária do governante e ocorrerá mais raramente.

Propõem-se, portanto, hipóteses sobre a origem da paz da mesma família do modelo grotiano. Assim, a ordem internacional nasceria da revelação do que é racional no homem, como

indica Grotius. Em Kant, as formas de revelação seriam diversas ou haveria uma passagem da razão à sua expressão jurídica pela via do direito natural; ou haveria uma passagem da razão ao sistema internacional pela via da própria dinâmica da interação econômica ou pela uniformidade de comportamentos "pacifistas" que decorreriam da expansão da implantação democrática; ou, finalmente, a razão se revelaria à medida que a História fosse desvendando a sua finalidade e mostrando ao homem a necessidade de articulações institucionais que evitassem a guerra. É evidente que as diversas soluções sobre a origem da ordem levam a diferentes perspectivas teóricas, a diferentes linhas de ação política e também a diferentes compreensões do que seria a melhor articulação da institucionalização do sistema internacional. As expressões modernas do argumento de Grotius situam-se, por exemplo, nas tentativas de um Betz, de um Frost, de encontrar a equivalência moderna das origens da ética no sistema internacional e levam à montagem de uma série de princípios sobre o que seria o melhor comportamento do Estado, visto do ângulo da razão; em termos institucionais, o trabalho de codificações do direito levado a cabo pela Comissão de Direito Internacional seria a expressão institucional. As soluções que propõem os pacifistas e as tentativas de negociação para o desarmamento seriam sinais, ainda modestos, de que a guerra, especialmente a nuclear, se torna obsoleta. A História aqui já teria "ensinado" aos homens que uma forma de guerra deve ser banida. A luta pelos direitos humanos seria a vertente moderna do diagnóstico sobre a ligação entre o republicanismo e a paz etc.<sup>56</sup>

Importa, finalmente, dar algumas indicações mais precisas sobre o que significaria ordem para os grotianos. Advirta-se: caminhos ou perspectivas de ordem, pois, para os grotianos, à diferença dos realistas, a ordem é processo e, à diferença dos utópicos, não há perfeita clareza sobre o ponto final de expressão da ordem.

Em primeiro lugar, existem diagnósticos completamente diversos para os aspectos da vida internacional que vimos com os realistas, especialmente a balança de poder, a guerra e os tratados. Como? Se a guerra é uma alternativa razoável para o soberano no marco do realismo, para o grotiano, é um mal a

ser evitado e mitigado, como aponta Wight. O direito internacional é subordinado aos interesses do soberano no realismo enquanto, para os grotianos, a expressão de convergências que se transformam progressivamente em estrangulamentos institucionais crescentes e cada vez mais fortes para o comportamento do Estado<sup>57</sup>. Tema mais complexo é o da balança de poder. O ponto de contato mais claro entre realistas e racionalistas é a balança de poder. Embora Grotius não o faça, alguns grotianos tomam-na como referência para a construção da ordem — e o próprio Wight apresenta a sua versão do que seria a balança de poder racionalista. Nesse modelo, levada ao limite a lógica completa, a balança de poder deixa de ser necessária para garantir a autonomia dos Estados ou para evitar ambições imperiais. A marcha do progresso histórico deve fazer com que a balança essencialmente instável, seja substituída por instituições estáveis<sup>58</sup>. Assim, para aceitarmos algum papel para a balança no marco do racionalismo, deveríamos admitir que tem características que modificariam paulatinamente a dinâmica do poder, de tal forma que passaria a ser etapa de um processo que leva a um sistema de equilíbrio crescente e permanente. O processo de generalização do cálculo, de que se falou no realismo, deixa de estar voltado para medir as variações de poder do outro e passaria a articular medidas gerais, de interesse de todos, de equilíbrio entre os Estados. No realismo, o interesse individual de cada Estado seria o de descobrir brechas na balança para projetar o seu poder e somar ganhos relativos; no racionalismo, o objetivo, amplamente compartilhado, seria o de descobrir mecanismos de correção cada vez que a perspectiva de um desequilíbrio se desenhasse. A preocupação é “construtiva”, o objetivo é descobrir mecanismos que permitam que a balança seja permanentemente equilibrada e constitua base sólida de instituições.

Em segundo lugar, a ordem internacional racionalista re-sultaria de esforços políticos que culminariam em montagens institucionais. Vale lembrar que, para os realistas, em suas expressões mais puras, a ordem equivale ao bom funcionamento da balança de poder e, assim, nasce do próprio jogo mecânico das forças sociais. O homem ou a sociedade não têm condições de controlar forças tão profundas e permanentes como o ins-

tinto de dominação e a única via para a ordem reside na expectativa de que, do encontro de vontades, nasça um certo equilíbrio que garanta a preservação da integridade dos Estados. A dificuldade de se controlar forças sociais leva, portanto, a uma concepção minimalista da ordem. O comportamento realista está concentrado numa atenção permanente para as disposições expansionistas, que podem quebrar a ordem mínima obtida. Em sua expressão ideal, a ordem realista, que admite a guerra, será a ordem do jogo diplomático, ou seja, da constante negociação que indique ao expansionista que seus desígnios serão contrabalançados por alianças poderosas. É uma ordem sempre precária, sempre em mutação, em virtude das variações de poder. Para os grotianos, mesmo quando são pessimistas sobre a natureza humana, a presunção é a de que os agentes sociais saberiam explorar as forças positivas de tal forma que os maus instintos se atenuem e não vicem o convívio. O controle nasce da combinação de vontades esclarecidas e racionais, de processos em que a Razão vence a Paixão. Nesse compasso, pode-se esperar mais da ordem do que as condições mínimas de preservação do Estado. A ordem é uma ordem de instituições e regras que distinguem o certo do errado no comportamento dos Estados. A ordem é uma ordem em progresso, de identificação do que são os pontos de revelação de harmonia na convivência internacional.

Há duas expressões clássicas da ordem das instituições: o arbitramento e os organismos multilaterais de vocação universal, com a Liga das Nações, a ONU. Em sua essência, tanto um quanto outro caminho implicam a criação de formas de controle de conflitos internacionais, por meio de procedimentos institucionalizados de prevenção e ajuste de diferenças e conteúdos, sempre movidos pela vontade deliberada dos Estados. O século XIX será pródigo em tratados de arbitragem e em soluções efetivas de disputas internacionais pela via do arbitramento (nesse sentido, a inteligência diplomática do Barão do Rio Branco, que se manifestava pela cuidadosa capacidade de trazer argumentos jurídicos para as causas do interesse nacional, encontrou o ambiente cultural propício para que se exercitasse amplamente; hoje, o processo de se resolver questões de limites, mesmo na América Latina, é muito mais intrincado,

muito mais politizado). O que significa a arbitragem? Significa que os conflitos internacionais — alguns deles, pelo menos — admitem, por definição, “soluções racionais”. Na melhor fidelidade ao compromisso político do liberalismo, supõe-se que vontades que discordam podem encontrar um ponto de equilíbrio que signifique perdas aproximadamente iguais para ambos os lados, mas a vantagem maior é superar o desgaste da controvérsia. A arbitragem permite que a razão “trabalhe” da mesma forma que, nos dispositivos sobre manutenção da paz no Pacto da Liga e da Carta da ONU, também se abre espaço para a emergência da racionalidade. Nesse sentido, são paradigmáticos os dispositivos da Liga que determinam, depois de esgotados os meios de solução pacífica de controvérsia, que o Estado espere três meses para iniciar a guerra, dando um último espaço de tempo para que os contendores aceitem a racionalidade da não-beligerância (art. 12 (1) 1.).

Já se viu que uma segunda característica da ordem grothiana é a possibilidade de que as relações entre Estados possam aperfeiçoar-se. As instituições são realizações históricas possíveis porque se acredita que forças sociais, tendentes a universalizar-se, como o republicanismo e o comércio livre, sustentariam socialmente a paz e a boa convivência entre os Estados. O Estado passaria a agir racionalmente não por mero capricho, mas conduzido por forças que o impeliriam à ação correta e justa. Nesse sentido, modernidade e paz se tornam sinônimos da obra de um Comte, de um Saint-Simon, e de Marx: o moderno “uniformiza” as nações que, mais iguais entre si, estariam menos inclinadas à guerra e ao conflito. É claro que as significações do que é feito moderno necessário à paz vão variar de autor a autor.

Um último ponto a caracterizar a ordem grothiana é que, quando estabelece as suas metas para a organização internacional, fica a meio caminho entre a anarquia e o governo mundial. Aceitam os racionalistas a anarquia à medida que não questionam a condição soberana dos Estados e, em alguns casos, preconizam mesmo que se reforcem as bases de autonomia do Estado. Acreditam, no entanto, que a ordem não nasceria espontaneamente: os Estados enquanto tal devem adotar um tipo de atitude racional que, deliberadamente, sirva a im-

plantar melhores padrões de convivência internacional. Variam as medidas grothianas para intervir no processo de criação de uma ordem melhor. Ou será a disposição de uma razão astuciosa que trabalhará até contra a natureza anti-social do homem ou serão os esforços de convencimento de quem tem o poder de defender as soluções racionais, como os filósofos e juristas.

## Os universalistas: duas palavras

Porque, hoje, não existiria uma proposta de ordem que se referisse claramente à visão universalista, vamos tratar mais brevemente de suas concepções centrais<sup>59</sup>. Ao mesmo tempo, em virtude da globalização, embora por caminhos diversos dos que historicamente trilharam, os universalistas ganham fôlego renovado. Veremos como.

O traço essencial da escola é o abandono da soberania como ponto de partida da reflexão sobre a vida internacional. Como lembra Bull, a natureza fundamental das relações internacionais não está na dialéctica conflito-cooperação entre os Estados mas nos vínculos transnacionais que ligam os seres humanos individuais que são, por circunstâncias, cidadãos de um ou outro Estado. E, prossegue:

*The dominant theme of international relations, on the Kantian view, is only apparently the relationship among states, and is really the relationship among all men in the community of mankind — which exists potentially, even if does not exist actually, and which when it comes into being will sweep the system of states into limbo.*<sup>60</sup>

Isso leva a que a escola tenha uma perspectiva necessariamente transformadora e otimista. O mundo pode e deve ser melhor.

O conhecimento do que é universal no ser humano, por revelação — no caso das religiões que também têm mensagem para toda a humanidade — ou por ciência — no caso do marxismo — leva naturalmente a uma atitude missionária, à necessidade de que aquele conhecimento, redentor da alma ou

do corpo, se generalize. Não é por outro razão que Wright chama a essa escola de “revolucionista”, esclarecendo que

*The Revolutionists can be defined more precisely as those who believe passionately in the moral unity of the society of the states or international society, that they identify themselves with it, and therefore both claim to speak in the name of this unity, and experience an overriding obligation to give effect to it, as the first aim of their international policies.*<sup>61</sup>

Modernamente, essa descrição da escola corresponde ao projeto marxista. À medida que o modo de produção capitalista se expandisse, se universalizasse, criaria, dentro de cada país, estruturas similares de exploração. Os proletários se uniriam e lutariam pela implantação do socialismo porque viveriam condições iguais. Em algum momento da História, compreenderiam que, antes de serem nacionais desse ou daquele país, pertenceriam a uma classe universal, única, com capacidade de criar modos verdadeiramente humanos de vida para todos.

O marxismo, a última encarnação de um projeto global de ordem sustentado pela perspectiva de ser realizado por um agente social identificável, perde sua força com a derrocada da União Soviética. De outro lado, as religiões que foram outra base de projetos universais, salvo em manifestações fundamentalistas localizadas, aceitam padrões de diversidade e mútua tolerância, não restando nada que lembre as lutas do tempo da Reforma. Ademais, num mundo dominado por valores laicos, é difícil imaginar que, em uma única religião, se encontre a base única para a ordem entre Estados. Uma outra dimensão do universalismo é o fato de que se incorpora em padrões ideológicos das potências que transformam, ao argumentar ideologicamente, o seu interesse nacional em universal. É o que Wright chama de imperialismo doutrinário.<sup>62</sup>

O fato de não localizarmos projetos globais de corte universalista não significa que essa perspectiva tenha perdido importância. Simplesmente muda de rumo, já que a força que a alimenta, o sentimento de unidade moral da humanidade, ganha impulso renovado, com o fenômeno da globalização. Na verdade, desenha-se um paradoxo: as bases objetivas de unificação da humanidade se fortalecem e, ao mesmo tempo, proje-

tos globais de reordenação do mundo perdem força. Ou, mais precisamente, fragmentam-se, multiplicando-se projetos parciais, que envolvem o meio ambiente, os direitos humanos, a ordem econômica, o combate às drogas etc. A condução dos projetos parciais que afetem a ordem internacional deixa de ser monopólio do Estado, como no caso das perspectivas realista e racionalista, e passa a ser conduzido por entidades variadas, que vão das empresas transnacionais às ONGs, todas marcadas pelo fato de que agem segundo lógicas globais, que tomam o sistema internacional como ponto de referência, não mais o território nacional. Para uma empresa multinacional, a produção é distribuída pelas oportunidades que, em tese, oferecem “todos” os países do mundo; uma ONG que defenda os direitos humanos denunciará violações em “todos” os países do mundo etc.

Como lidar analiticamente com o universalismo moderno? Haveria três caminhos possíveis que, aqui, vamos simplesmente mencionar:

- o primeiro, mais próximo das versões clássicas da concepção, procuraria um ponto de apoio, fora do Estado, que fosse o agente social da nova ordem. É difícil, na complexidade do mundo contemporâneo, qualquer solução reducionista. Mas, os que mais próximos estariam disso seriam os que propõem “entregar” as soluções da ordem a forças impessoais, como o mercado. O mercado agora pode desempenhar essa função porque é global, de tal modo que os agentes econômicos — as multinacionais ou transnacionais — trabalhariam de acordo de uma racionalidade que serviria a todos que dele participasse, não mais sujeita a injunções políticas originadas no Estado e que levam a distorções na melhor distribuição de riqueza. Para comentar brevemente essa perspectiva, sabemos que é limitada porque, em primeiro lugar, empobreceria a noção de ordem, reduzindo-a ao econômico e, em segundo, fal-tar-lhe-ia o sentido utópico e radical, do marxismo, p.ex., que levasse a uma efetiva substituição do Estado por alguma outra instituição (final, o mundo das multinacionais é regulado, ainda, por normas negociadas pelos Estados);

- o segundo caminho, em sentido inverso ao primeiro, reconheceria os sentimentos universais e os seus agentes, mas diria simplesmente que são manipulados ou manipuláveis pelos Estados, ainda os donos dos modos de organizar a ordem internacional. Nesse caso, no marco do realismo, uma ONG de direitos humanos ao examinar violações em determinado país estaria, direta ou indiretamente, prestando serviço a um país hegemônico. No caso do racionalismo, como indicamos, as ONGs poderiam ter um papel positivo ao servirem ao fortalecimento de instituições, embora estas ficassem, sempre, em última instância, sob o controle dos Estados;

- o terceiro caminho seria o mais complexo já que a) admitiria que se reforça, em nossos tempos, o sentimento universalista, claramente em temas como meio ambiente, que só seriam resolvidos com o concurso de toda a humanidade; a lógica de solução supera, portanto, a lógica exclusiva dos interesses nacionais, estritamente considerados; b) os agentes sociais que conduzem essas temáticas, frequentemente, com autonomia em relação aos Estados; c) é crescente a sua importância na definição da agenda internacional e nas formas de conduzi-la e um dos exemplos marcantes é a presença de ONGs na preparação das grandes conferências globais patrocinadas pela ONU, como a do meio ambiente, a do direitos humanos, a da mulher, a do desenvolvimento social etc. Admitindo-se que, exatamente porque dispersos, os diversos agentes do sentimento universalista não produzem um projeto global, unificado e unificador, seria impossível desconsiderá-los como força em alguma medida independente da lógica dos Estados que é a que preside os modelos realista e racionalista. Então, o problema seria indagar de que maneira é incorporável em modelos de ordem, fundados na soberania, a dimensão universalista. A acomodação ao realismo é mais difícil, até porque, na lógica do modelo, o que mitiga a vontade de poder é uma contrapartida de poder. Ter-se-ia de transformar o senti-

mento universalista em algum tipo de poder, mesmo que exclusivamente de opinião pública, para que fosse compreensível em mecanismos hobbesianos. Para dar um exemplo, não é a racionalidade da luta contra testes nucleares que levará a que diminuam, mas o uso do poder de manejo da opinião pública, como fez o Greenpeace ao questionar as explosões francesas em Mururoa. Em suma, não se abandonaria a lógica da disputa de poder, simplesmente se agregaria um outro ator, com o qual haveria ora alianças ora confrontos, em modalidades diferentes das clássicas (não se intimidaria com o uso da força a uma ONG com que se tivesse uma disputa). A acomodação ao racionalismo, já antecipamos, seria mais fácil. Ao fazer uma aposta na revelação gradual do que é o melhor da sociabilidade humana, o racionalismo encontra ponto natural de convergência com o universalismo. Na versão otimista, as ONGs, de direitos humanos, por exemplo, atuariam como instrumentos auxiliares de revelação do racional. E, à maneira kantiana, se servissem, em alguma circunstância a objetivos limitados e politicamente interesseiros, a longo prazo, pelo simples fato de afirmarem valores universais, estariam servindo ao progresso na História.

Voltando a um aspecto metodológico, a vantagem de propor a questão da ordem para introduzir o estudo do sistema internacional pode fornecer algumas hipóteses fundamentais a partir das quais problemas gerais — como o enquadramento dos agentes das teses universalistas — podem ser equacionados. O tema da ordem é um mapa de linhas tênues. Permite ver os grandes acidentes da geografia internacional mas, para ser guia útil, não dispensa outros instrumentos.

## Conclusões

Para concluir, retomaria observações de Celso Lafer, em oração de parâmetro para a turma de Relações Internacionais

da UNB em 1987, e que confirmam, em síntese perfeita, as tradições e as ambigüidades do sistema:

... o sistema internacional contemporâneo é revolucionário em termos de uma comparação histórica — por força do novo papel que, na ordem mundial, desempenham os pequenos e médios Estados e pela presença crescente de atores transnacionais. Entretanto, ele é moderado, pois revelou-se suficientemente flexível para absorver estas transformações, assegurando continuidade e persistência em meio às mudanças. O sistema é também frágil — é só pensar na precariedade da economia mundial ou na incapacidade dos Estados de lidarem com o terrorismo e o tráfico de drogas — e ao mesmo tempo duro — é só relembrar os custos, para a América Latina, do ajustamento à crise da dívida externa ou as interferências militares, explícitas e encobertas, das grandes potências.

Estamos, na verdade, diante de dois problemas. O primeiro é o de saber se os instrumentos clássicos ainda são úteis para entender o mundo que nos cerca. A hipótese que propomos é a de que, enquanto existirem Estados e esses detiverem o monopólio da força, certamente a compreensão do sistema internacional deverá levar em conta a lógica da interação entre eles. Já vimos que não basta, e existem numerosas tentativas de ir adiante, propor modelos analíticos alternativos<sup>63</sup>. De outro lado, temos um problema de avaliação, ligado analiticamente ao primeiro: afinal, existe ou não ordem no sistema internacional? O retorno aos clássicos permite responder a essa pergunta? Não se buca aqui qualquer conclusão definitiva para essas questões, o que fugiria ao propósito mais simples, o de apresentar uma das portas de entrada para a compreensão do sistema internacional. Para tanto, bastam algumas observações “pontuais”:

a) a reflexão sobre o sistema internacional bem como a ação política externa vivem permanentemente o dilema entre poder e cooperação; o debate entre hobbesianos e grotianos é recorrente no sistema internacional e encontra símiles na definição de opção política (veja-se, hoje, o debate entre os “neo-realistas” e a perspectiva da interdependência ou as alternativas da *delente* e da confrontação no jogo entre as superpotências);

b) a disputa sem solução entre os dois paradigmas termina por atribuir plausibilidade, como instrumento de análise, aos dois: assim, é inegável hoje que a estabilidade (entendida como ausência de guerra entre as potências) é derivada de uma visão prudencial dos custos da guerra (como conceituará um realista); como também é inegável que, malgrado as limitações, existe um mínimo de institucionalidade, que permite a um Bull encontrar no sistema internacional traços de uma “sociedade de Estados”;

c) essa visão, ao combinar os dois paradigmas, leva a que se compreenda o sistema internacional a partir de uma dupla estrutura lógica e abre vários caminhos analíticos. Por exemplo: como operam simultaneamente os dois movimentos? A estrutura de desconfiança, de ameaças potenciais, ao impor a necessidade de manter arsenais militares em constante renovação, é um empecilho para que os mecanismos grotianos entrem em marcha? Ou, ao contrário, é o custo da guerra a melhor e mais estável base para que se abra espaço para formas novas de cooperação, justamente porque “desprestígia” a utilização mais efetiva do poder? Até que ponto a legitimidade, que nasce dos números e da ação democrática, é poder num sistema que necessariamente guarda uma dimensão hobbesiana?

d) uma outra linha de conclusões poderia, abandonando a proposta da simultaneidade das lógicas, escolher qual a melhor base para a interpretação da ordem no sistema internacional; cada um dos paradigmas, de uma certa forma, admite a “incorporação” de aspectos do outro: o realismo admite a cooperação como uma solução astuciosa, e o racionalismo admite a guerra e o confronto como patologia a ser corrigida. Nesse sentido, sobretudo quando se pensa no discurso de política externa, os paradigmas são usados, em regra, de forma excludente (é claro que o discurso político tem de ser menos ambíguo do que a análise). Porém, mesmo no discurso, é difícil, salvo em ocasiões de aberta confrontação, ser “simplesmente” realista. A tendência é a de que o realismo (a atitude dura) seja um prelúdio para a cooperação;

e) essas ambigüidades dos paradigmas não aconselhariam talvez a se buscar alguma terceira solução? Parece o caminho mais fácil e, como se sabe, é abundante a crítica tanto à lógica

do realismo (por exemplo: a fragilidade dos tratamentos concretos do poder) quanto ao grotianismo (por exemplo: o relativismo histórico e geográfico que impede que se uniformizem os usos e compreensão da razão e, portanto, impede a construção de uma ética efetivamente universal). O fato é que, sem escapar para as soluções utópicas, ainda não se conseguiu dar os fundamentos sólidos a uma terceira solução;

f) nesse passo, contudo, um dado novo deve ser considerado: os dois paradigmas, tanto o realismo quanto o racionalismo, são construções fechadas. Em que sentido? Ao definir os problemas, da maneira como definem, eles têm, preconcebidas, soluções. Para o realismo, o que define a estrutura do sistema são os atores soberanos e o que define o processo (movimento) são as eventuais desigualdades ou diferenças de poder, corrigidas pela balança reequilibradora, que impede que se destrua (pelo menos em seu núcleo) a independência dos atores. Os grotianos têm uma lógica similar: o que define a estrutura ainda é a soberania dos atores e as eventuais diferenças (econômicas, ideológicas, regimentais etc.), que provocam conflitos poderão ser superadas por um processo quase automático de revelação racional;

g) nos dois paradigmas, existem soluções predeterminadas que não absorvem, plenamente, a resistência à atenuação das diferenças: dada a estrutura de soberanos, para os hobbesianos a independência será preservada, bastando a atenção do estadista; e, no racionalismo, a cooperação será atingida e frutificada, bastando o trabalho da razão, liberto das travas irracionais (sejam barreiras ao comércio, sejam os autoritarismos etc.). É evidente que o automatismo das soluções cria problemas de decisão política, alguns extremamente complexos, como no âmbito do racionalismo, a questão da intervenção para “impor democracias”, já que estas seriam a garantia de paz. Porém, os dois modelos não incorporam a desigualdade ao nível da própria estrutura, um dado característico do moderno sistema internacional;

h) a desigualdade estrutural, que se evidencia com o pós-guerra (já que, antes, os países do hoje chamado Terceiro Mundo ou eram colônias ou estavam em processo de incorporação ao sistema internacional e seriam “iguais” ou, como o Japão, eram “diferentes”) coloca limites analíticos importantes aos dois

paradigmas, sobretudo porque não derivam modelos de solução da desigualdade estrutural. Para ficar em poucos exemplos: o racionalismo, em sua visão liberal, passaria no teste de operação em um mundo em que existam profundas diversidades nacionais de tal sorte que a lei das vantagens comparativas estaria perempta (e é o que os críticos da globalização apontam ao indicar que as desigualdades aumentam quando se liberam as travas do comércio); com que instrumentos contaria o racionalismo para ordenar em um mundo em que existissem, por exemplo, crescentes e agressivas afirmações de particularidades nacionais, bloqueando a afirmação das expressões da “razão universal”, sustentação de uma ética e um direito de amplo alcance internacional; da mesma forma, o realismo seria o melhor caminho para interpretar um mundo de tão violentas disparidades de poder, que levassem continuamente a processos “perturbadores” da balança de poder (veja-se que o fracasso da *détente* kisseringeriana se deveu sobretudo à impossibilidade de controlar os conflitos e as disputas por influência no Terceiro Mundo). Em suma: talvez a maior fragilidade prescritiva dos dois modelos derive do fato de seus mecanismos de correção não serem abrangentes o suficiente para lidar com os problemas de uma sociedade internacional globalizada e desigual. Vistos com olhos de países em desenvolvimento, a lógica dos modelos tenderia a deixar um *déficit*, derivado justamente da dificuldade que ambos têm de lidar com o fenômeno da desigualdade. Ainda que o racionalismo seja “progressista”, não oferece parâmetros para construir politicamente a dimensão de justiça na ordem internacional. Daí, talvez, a persistência do debate da ordem, como se a sua solução fosse permanentemente adiada. De qualquer modo, é possível pensar em oportunidades para abrir o processo de construção de um modelo de ordem mais abrangente? O universalismo não repele necessariamente diferenças mas é hostil a diferenças desumanas, injustas. Será possível que a solução se encontre além do Estado e, na medida em que ganhem influência, serão os agentes do universalismo os pontos de apoio da construção de um mundo melhor? Os agentes do universalismo serão expressão de hegemônias ou de efetiva renovação? Ainda estamos longe de uma resposta clara.

## Notas

1. Versão ampliada de artigo publicado originalmente em *Contexto Internacional* 6, jul./dez. 1987, pp. 11-35.
2. Para uma análise dos dois momentos do pós-Guerra Fria, v. Lafer e Fonseca. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas". In Fonseca e Nabuco (Orgs.), *Temas de Política Externa II*, Brasília, PIR, 1994, pp. 49-78 e também F. Fukuyama, "The End of History", *The National Interest*, nº 16, pp. 3-18 e S. Huntington, "The Clash of Civilizations" *Foreign Affairs*, nº 72 (1993), pp. 22-49. A dimensão contraditória do sistema internacional é focalizada de forma interessante por Rosenau quando fala dos dois movimentos, conflito e cooperação, em um só ano, 1988: "... it is not surprising that, in 1988, protests and uprisings followed quickly upon each other in Soviet Armenia, the West Bank, Poland, Burma, and Yugoslavia, or that the same time span was marked by regimes being shaken up in the Soviet Union, Chile, Haiti, and Lebanon. Likewise, and no less conspicuous, 1988 witnessed cascades of cooperation: within weeks of each other, negotiations to end wars were initiated in Afghanistan, Angola, Central America, Cambodia, Western Sahara, and the Persian Gulf. The winds of turbulence, in short, can propel postinternational politics in many directions, through the world's diplomatic and legislative chambers, where compromises are reached, no less than through its streets and battlefields, where conflicts are joined". (N.E.: "... não é de espantar que, em 1988, tenha havido seguidos protestos e revoltas na Armênia soviética, Cisjordânia, Polônia, Birmânia e Iugoslávia, nem que esse mesmo período tenha sido marcado por abalos nos regimes da União Soviética, Chile, Haiti e Líbano. Da mesma forma, e não menos notável, esse ano testemunhou numerosos exemplos de cooperação: com intervalos de poucas semanas, iniciaram-se negociações para o término das guerras no Afeganistão, em Angola, na América Central, no Camboja, Saara Ocidental e Golfo Pérsico. Em resumo, ondas de turbulência podem impulsionar a política internacional em várias direções pelos canais diplomáticos e legislativos, nos quais se chegam a acordos, e, da mesma forma, pelas ruas e campos de batalha, onde os conflitos são decididos".) Cf. J. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 9.
3. Vale lembrar o resumo que Burchill faz da atitude realista quando diz que: "If mutual nuclear deterrence between the United States and the Soviet Union accounted for the high level of international stability in the post-war period, the end of bipolarity casts an ominous shadow over the future world order. Because there is no obvious replacement for the Soviet Union which can restore the balance of strategic power, the world is entering a new and dangerous phase of uncertainty and instability. As Waltz concedes, 'in international politics, unbalanced power constitutes a danger even when it is the American power that is out of balance'". (N.E.: "Se a dissuasão nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética proporcionou um alto nível de estabilidade internacional no período pós-guerra, o fim dessa bipolaridade lança uma sombra ameaçadora sobre o futuro da ordem do mundo. Como não há nenhuma substituição óbvia para a União Soviética capaz restaurar o equilíbrio do poder estratégico, o mundo entra em uma nova e perigosa fase de incerteza e instabilidade. Conforme admite Waltz: 'na política internacional, o desequilíbrio de poderes constitui um perigo, mesmo quando se trata do poder americano'") Cf. Burchill, em "Liberal Internationalism", Burchill e Linklater, *Theories of International Relations*, Nova York, St. Martin's Press, 1996, p. 33.
4. N.E.: "Por ordem, na vida social, quero dizer um padrão de atividade humana que sustenta propósitos elementares, básicos ou universais como... vida, verdade e propriedade".
5. Cf. H. Bull, *The Anarchical Society*, Nova York, NY, Columbia University Press, 1977, p. 5. V. também S. Hoffmann, *Janus and Minerva*, Nova York, Wewview Press, 1987, especialmente o Capítulo, "Is there an international order", pp. 85-121.
6. V. R.J., Vincent, "Order in International Politics", Vincent e Miller, *Order and Violence, Hedley Bull and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 42. (N.E.: Embora não fosse possível especificar precisamente a extensão necessária desses objetivos para que se alcance a ordem social, o seu cumprimento, de certa maneira, era elementar, básico e universal. "Elementar" porque era característico da sociedade, "primário" porque outros objetivos pressupunham o cumprimento destes e *universal* porque não deveria haver nenhuma sociedade capaz de impedir a sua realização.)
7. Para uma análise clássica do problema da autodeterminação diante da possibilidade de intervenção, v. M. Waltzer, *Just and Unjust Wars*, Nova York, NY, Penguin Books, 1977, especialmente pp. 86-107.
8. Vincent, no artigo citado, lembra outras críticas ao conceito de ordem, como Bull desenvolve, e a primeira é a de que tende a se confundir com a doutrina dos "poderes satisfeitos". Outra que merece menção é a de que: "... Bull's conception of order ... (fails) ... to be clear about whether its proclaimed purposes were empirical generalizations (no

*society was to be found that it did not in some degree observe the principle pacta sunt servanda) or logical requirements (if you want a society then you must honour your promises)*". [N.E.: "o conceito de ordem de Bull... (é falho)... não esclarece se os propósitos apresentados são generalizações empíricas (não existe nenhuma sociedade que não observe, de alguma forma, o princípio de *pacta sunt servanda*) ou exigências lógicas (se você quiser uma sociedade, então precisa cumprir suas promessas)"] V, pp. 47 e segs.

9. Cf. H. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", em J. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, Nova York, The Free Press, 1969, p. 162.

10. Cf. Gierke, em *Natural Law and the History of Society*, (trad., com introdução de Ernest Baker), Londres, Cambridge Univ. Press, 1958, p. 40. (N.E.: "surgiu de acordo com a prescrição da legislação adequada a uma comunidade secular (de pessoas e estados) que dela precisa para funcionar")

11. Sobre o tema, v. H. Gray, "Machiavelli: The Art of Politics and the Paradox of Power" Krieger (org.), *The Responsibility of Power*, Nova York, Anchor Books, 1969.

12. Sobre a tradição utópica, v. F. Hinsley, em *Power and the Pursuit of Peace* Londres, Cambridge University Press, 1963. Uma apresentação circunstanciada dos três modelos está em M. Wight, *International Theory: The Three Traditions*, Editado por Porter, B. e Wight, G., Londres, Leiseceter University Press, 1991. Na verdade, os modelos de Bull retomam os argumentos de Wight que é quem organiza, pela primeira vez, as escolas clássicas, dividindo-as em três vertentes. A preferência, neste ensaio, por discutir Bull em vez de Wight, se deve ao fato de Bull lidar diretamente com a questão da ordem e, de uma certa maneira, propor uma síntese didática de Wight, seu mentor intelectual.

13. Cf. Treitschke, em "The State Idea", Forsyth, Savigear e Keens-Soper (eds), *The Theory of International Relations*. Londres, George Allen and Unwin, 1970, p. 327.

14. Wight, ao apontar para o essencial do realismo, diz que se caracteriza pela "*international anarchy: a multiplicity of independent sovereign states acknowledging no political superior, whose relationships are ultimately regulated by warfare*". (N.E.: "anarquia internacional: a multiplicidade de estados soberanos independentes que não reconhecem nenhum superior político, cujas relações são reguladas essencialmente pela guerra.") Wight, op. cit., p. 8.

15. A ligação entre soberania e mercantilismo e as correlatas conotações de auto-suficiência são decisivas para bem situar histórica e sociologicamente o conceito. Ver, p. ex., E. Silberman, em *La Guerre et la Paix dans l'Histoire des Doctrines Economiques*, Paris, Sirey, 1957, e os artigos de Hertz, "The Rise and Fall of the Territorial State" e "The Territorial State Revisited", ambos coligidos em seu livro, *The Nation-State and the Crisis of World Politics*. Nova York, David McKay Co., 1976.

16. Diz Wight: "To assert that a country's fundamental interest is to preserve its freedom of action, to assert that it will consult its own interests, implies another assertion: that a power has the exclusive right to decide what its interests are. Freedom of action implies freedom of decision, and freedom to decide what one's interests are implies freedom to decide what one's duties are". (N.E.: "Afirmar que o principal interesse de um país é preservar sua liberdade de ação e que o país considerará seus próprios interesses significa admitir também que um governo tem o direito exclusivo de decidir quais são os seus interesses. Liberdade de ação significa liberdade de decisão; e ter liberdade para decidir quais são seus interesses significa ter liberdade para decidir quais são seus deveres") Cf. Wight, op. cit., p. 112.

17. Seria necessário analisar, em maior profundidade, o que significam os qualificativos "aquístico" ou "expansionista" quando os consideramos atributos do Estado. A disposição de "ter mais", comum a todos os Estados, terá variadas expressões históricas (será territorial ou, nos dias de hoje, de controle de tecnologias de valor estratégico, mas sempre significaria "mais poder relativo") e se fundaria ora em inclinações psicológicas ou em características inerentes ao Estado, ora em condições estruturais. No caso da visão psicológica, Wight lembra um trecho célebre de uma carta de Freud a Einstein sobre o pacifismo quando aquele reconhece que: "Here is then (in the destructive instinct) the biological justification for all those vile perditions propensities which we are now combating. We can but own that they are more akin to nature than this stand against them, which, in fact, remains to be accounted for". [N.E.: "Eis aqui, então, (no instinto destrutivo), a justificativa biológica para todas as inclinações desprezíveis e perniciosas que estamos agora combatendo. Podemos apenas assumir que elas estão mais a favor da natureza do que contra, o que, na verdade, precisa ainda ser explicado"] Apud, Wight, op. cit., p. 21. Modernamente, Morgenthau teria traços psicológicos em sua versão do realismo, assim como Niebuhr. V. especialmente, Morgenthau, em *Politics among Nations*, Nova York, Knopf, 5ª ed., 1973. Os que adotam a versão estrutural encontram seus inspiradores em Tucídides e Rous-

seau e, modernamente, em Waltz, no seu já clássico, *Theory of International Politics*, Nova York, McGraw Hill, 1979. Uma interessante apresentação do tema se encontra em M. Spitzer, "A House Divided: Tragedy and Evil in Realist Theory", Frankel, B., ed., *Realism: Restatements and Renewal*, Londres, Frank Cass, 1996, pp. 385-424. Também útil para entender os três níveis de análise é K. Waltz, K., *Man, the State and War: a theoretical analysis*, Nova York, Columbia University Press, 1959.

18. Para uma crítica da análise antropológica do tema da guerra, v. M. Mead, "Warfare is only an invention — not a biological necessity", in Vasquez, J. (editor), *Classics of International Relations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, Inc, 1986.

19. A tese é de Spinoza, cf. Bull, op. cit., p. 49.

20. Para uma referência à ideia de povos não-históricos, v. M. Molnar, *Marx, Engels et la Politique Internationale*, Paris, Gallimard, 1975, p. 72 e segs.

21. N.E.: Um único Estado jamais conseguiria englobar toda a diversidade cultural; ninguém sozinho conseguiria unir as virtudes da democracia e da aristocracia. Todas as nações, assim como todos os indivíduos, têm suas limitações, mas é exatamente na abundância dessas qualidades limitadas que a genialidade do homem pode ser testemunhada.

22. Cf. Treitschke, op. cit., p. 326.

23. V. Giddens, A.. *The Nation-State and Violence*. Cambridge, Polity Press, 1985.

24. Ver, a propósito, as observações de Morgenthau sobre o nacionalismo, em *Politics among Nations*, op. cit., cap. 20

25. A noção de "ameaça" não se restringe ao mundo da estratégia. Para uma análise da "ameaça" econômica, que exigiria um tipo de resposta política, v. L.D. Typson, em *Who's bashing whom? Trade conflict in high-technology industries*, Washington, DC, Institute for International Economics, 1992.

26. Para uma análise de fatores de poder, v., G. R. Berridge, *International Politics: States, Power & Conflict since 1945*, Nova York, Harvester and Wheatsheaf, 2ª edição, 1992, p. 85-149.

27. Bobbio, N., no verbete, "Política". In: Bobbio, Matteucci e Pasquino, eds., *Dicionário de Política*, Brasília, Editora da UnB, 1988 (1ª edição italiana, 1983), p. 961.

28. Wight lembra que, a ideia de Clausewitz de que a guerra é a continuação da política, "*implies that war is an instrument rulers will*

*use without any scruple or specific moral repugnance...*" (N.E.: significa que a guerra é um instrumento que os legisladores usarão sem nenhum escrúpulo nem qualquer espécie de aversão moral...) e acrescenta três aspectos característicos da doutrina realista da guerra: "... *there can be no rules about starting war: there is no point in being handicapped. Assume the enemy will attack as soon as suits him, so strike first...*" *The second facet ... is the acceptance of unlimited war, of the maximum exercise of strength... War is inherently inimitable and uncontrollable (...)* *The third aspect of Realist doctrine is the destruction of the enemy as the goal of war*" [N.E.: "... não existem regras para se começar uma guerra: não há sentido em estar em desvantagem. Se o inimigo atacará quando bem entender, é melhor tomar a iniciativa primeiro... O segundo aspecto... é a aceitação da guerra sem limites, do exercício máximo da força... A guerra é ilimitável e incontrolável por natureza (...)] O terceiro aspecto da doutrina realista é a destruição do inimigo, o objetivo da guerra"] Essa visão instrumental da guerra se apóia, às vezes, em processos de exaltação da guerra e Wight lembra vários exemplos, como o de Bagehot, quando diz que "... *conquest is the premium given by nature to those national characters which their national customs have made most fit to win in war, and in most material respects these winning characters are really the best characters.*" (N.E.: "... a conquista é a recompensa da natureza ao caráter nacional cujos costumes mais se mostraram aptos a vencer guerras e, em muitos aspectos materiais, esses caracteres vencedores são realmente os melhores") Cf. Wight, op. cit., pp. 220 e 308. A exaltação da guerra como forjadora do caráter nacional é comum em vários autores do século XIX, especialmente Hegel. V. Fukuyama, *O fim da História e o último homem*, Rio de Janeiro, Rocco, 1992 (1ª edição americana, 1992), pp. 395-6.

29. Cf. H. Bull, "The Grotian Conception of International Society", em Butterfield e Wight, *Diplomatic Investigations* (eds), Londres, George Allen and Unwin, 1966, pp. 52 e segs.

30. Cf. Tucídides, em *History of the Peloponnesian War*, trad. de Rex Warner, Hammondsworth, Penguin, 1972, pp. 400 e segs.

31. Cf. R. Aron, *Paz e Guerra entre as Nações*, trad. de Sergio Bath, Brasília, Editora da UnB, 1979 (1ª edição francesa, 1962), p. 102.

32. N.E.: "Todo Estado tem o direito inquestionável de declarar guerra de acordo com a sua vontade e, portanto, tem autoridade para rejeitar qualquer tratado".

33. N.E.: Toda lei baseia-se em uma concessão mútua e é inútil usar expressões e doutrinas com uma humanidade vagamente geral para a edificação dos países em questão. Cf. Treistrcke, idem, ibidem. Wight lembra, a propósito, outro texto do mesmo autor, que diz: "All restraints to which states bind themselves are voluntary, and (...) all treaties are concluded on the tacit understanding rebus sic stantibus. No state ever existed, or ever will exist, which is willing to hold to all eternity to the agreements which it signs". [N.E.: "Todas as restrições às quais os Estados se obrigam são voluntárias e (...) todos os tratados são resolvidos com a compreensão tácita de que rebus sic stantibus. Não existe, e nunca existirá, um Estado que queira passar toda a eternidade honrando os acordos que assina".] Wight, op. cit., p. 238.

34. Cf. Maguiavel, em *O princípio*, trad. Livio Xavier, São Paulo, Abril Cultural, 1983, p. 101.

35. V. Hirschmann, em *The Passions and the Interests*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

36. Tucídides, op. cit., pp. 414 e segs.

37. O tema da balança de poder é um dos mais complexos do sistema internacional, sobretudo pela indefinição que cerca os seus elementos essenciais. Estabelecer cálculos comuns de poder é uma das dificuldades, o que produz incertezas e, para alguns, a identificação do conceito com a marca ideológica. Outro ponto é o fato de a balança de poder não ser incompatível com a guerra, que poderia ser invocada justamente para restabelecer situações de equilíbrio e evitar hegemonias, como nas coalizões contra Napoleão. De qualquer maneira, voltando a Bull, lembramos que ele descreve três funções essenciais da balança, a de evitar o império universal, a proteção da independência dos Estados e permitir que instituições como a diplomacia, o direito internacional, a limitação nas guerras, e o *great power management* operem. Cf. Bull, *Anarchical Society*, p. 106. Para uma análise da balança de poder como a noção fundamental do sistema internacional, v. K. Waltz, em *Theory of International Politics*, op. cit., pp. 117 e segs. Ele dirá que, como no mercado, os Estados são, numa estrutura anárquica, essencialmente competitivos e isto leva a que "engage in balancing behavior, whether or not balanced power is the end of their acts. (...) The expectation is not that a balance, once achieved, will be maintained, but that a balance, once disrupted, will be restored in one way or another. Balances of power recurrently form". (N.E.: "empenham-se em equilibrar suas ações, estejam ou não buscando o equilíbrio de poderes. (...) O que se espera não é que, depois de alcançado, o equilíbrio seja mantido, mas que, depois de quebrado, seja

recuperado a qualquer custo. O equilíbrio de poderes é recorrentemente alcançado.) (v. p. 128).

38. Apud Bull, "Society and Anarchy", em *Diplomatic Investigations*, op. cit., p. 47. N.E.: A desigualdade original das partes dessa união [balança do poder]... não é um mal accidental, circunstancial e muito menos causal, mas deve ser considerada, até certo ponto, como a condição prévia para a base de todo o sistema.

39. Cf. Aron, em *Paz e Guerra*, op. cit. p. 101 e segs.

40. Cf. Bull, em *Anarchical Society*, op. cit., p. 27. N.E.: A prescrição grotiana para a conduta internacional é que todos os Estados, ao negociarem entre si, devem estar sujeitos às regras e instituições da sociedade que compõem. Ao contrário da concepção hobbesiana, na visão grotiana, os Estados não se submetem apenas às regras de prudência e conveniência, mas também aos princípios da moralidade e da lei.

41. Para Wight, em *The Three Traditions* (op. cit.), os racionalistas são aqueles que "concentrate on, and believe in the value of, the element of international intercourse in a condition predominantly of international anarchy" (N.E.: "se concentram e acreditam no valor do princípio das relações internacionais, sob uma condição predominantemente anárquica") (p. 13). Isso leva a que vejam no comércio e na diplomacia, como formas "contínuas, organizadas e institucionalizadas" de interação entre os Estados, as condições que permitem o argumento racionalista (p. 8). Da mesma maneira que, ao examinarmos o realismo, revelaram-se as várias modalidades da compreensão do "expansionismo", o racionalismo supõe clareza nos limites da ideia de cooperação. Ao mencionar o comércio e a diplomacia, Wight dá uma primeira pista para algo que fundará a noção, que é a de modos de interação que tragam ingredientes de reciprocidade e, portanto, de ganhos mútuos. Quanto à dimensão otimista, lembremos que a ênfase nos imperativos da lei e da moral faz com que seja uma tendência natural opor a atitude prescritiva, idealista mesmo, dos racionalistas ao sentido objetivo das análises realistas. Essa passagem do analítico ao prescritivo vale para ambas as escolas e, possivelmente, poucos textos de ciência política conterão tantos elementos prescritivos quanto os clássicos do realismo, mesmo os modernos, como o de Morgenthau. Na linha oposta, tentando construir um modelo analítico a partir de uma perspectiva racionalista, v. A. Moravcsik, "A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, vol. 51, nº 4, p. 513-54. N.E.: ... ele também centralizava seus esforços e resultados, não com o propósito de

- oferecer uma explicação científica do passado, mas uma justificativa e um motivo para um novo futuro que passaria a existir.
42. Quando se diz que os grotianos criticaram os realistas, está-se usando um artifício retórico. Historicamente, as duas escolas não apareceram, como mostra Wight, em uma sequência clara. Modernamente, o contrário ocorreu. O realismo se afirma, com Carr, na década de 1940, e Morgenthau, na de 1950, como crítica ao idealismo que teve sua expressão mais significativa com Woodrow Wilson.
43. O item "a" é a premissa filosófica da Carta da UNESCO, no item "c", encontramos as idéias do liberalismo econômico.
44. Para uma menção do problema na linha da análise desenvolvida, v. FH. Hinsley, em *Power and the Pursuit of Peace*, especialmente cap. 6. V. também Renouvin e Duroselle, em *Introdução ao estudo das Relações Internacionais*, trad. de Helio de Souza, São Paulo, DIFEL, 1967, em especial o capítulo sobre o "Sentimento pacifista".
45. Cf. Gierke, op. cit., p. 36. N.E.: ...ele também centralizava seus esforços e resultados, não com o propósito de oferecer uma explicação científica do passado, mas uma justificativa e um motivo para um novo futuro que passaria a existir.
46. Cf. Kant, em *La Paz Perpétua*, trad. de Baltasar Espinosa, Madri, Aguilar, p. 62.
47. Cf. M. Wight, "Why is there no International Theory", em *Diplomatic Investigations*, op. cit., p. 23. N.E.: A teoria internacional formal tradicionalmente tem resistido à idéia de um Estado mundial. Logo de início, Vitória inconscientemente adotou a concepção de Dante da *universalis civitas humani generis* e reforçou-a afirmando que a humanidade compõe uma comunidade legal, mas repudiou o corolário danteano do império universal. Grotius e Pufendorf fizeram o mesmo, com o argumento de que um império universal teria de ser muito grande para ser eficiente. Para Kant e Gibbon, a divisão da humanidade em vários Estados é uma garantia de liberdade não somente para os Estados em si, através do equilíbrio de poder, mas também para os indivíduos, para quem isso significa a possibilidade de asilo estrangeiro.
48. Cf. Bull, *Anarchical Society*, op. cit., p. 27 e segs.
49. Cf. H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, trad. de F.W. Kelsey, Oxford, Clarendon Press, 1925, p. 17 ("Prolegomena", p. 23). Vale advertir que a leitura que é feita de Grotius não pretende ser fiel ao contexto histórico mas simplesmente transformar algumas noções grotianas em um modelo geral de compreensão do internacional. Para situar Gro-

tius historicamente, v. B. Kingsbury, "Grotius, Law and Moral Skepticism: Theory and Practice in the Thought of Hedley Bull", in Clark e Neumann (eds.), *Classical Theories of International Relations*, Londres, McMillan Press, 1996, pp. 42-70. N.E.: se nenhum tipo de sociedade humana pode ser mantida sem lei, conforme demonstrou Aristóteles com a notável ilustração dos bandidos, certamente essa sociedade que se obriga à união também necessita de lei: ... nenhum ato desonroso deve ser cometido, mesmo que seja em prol de seu país.

50. Idem, ibidem, p. 15 ("Prolegomena", p. 17). N.E.: Mas, da mesma forma que as leis de cada Estado têm em vista o seu benefício, pelo comum acordo, tornou-se possível que determinadas leis pudessem ser formuladas a partir de todos os Estados ou de muitos deles; e é evidente que as leis criadas dessa forma não tinham em vista somente o benefício de um único Estado, mas o da grande sociedade de Estados.

51. Idem, ibidem, p. 117 ("Prolegomena", p. 22). N.E.: ... a lei não se baseia apenas na conveniência; não existe nenhum Estado tão poderoso a ponto de nunca precisar de ajuda externa, para fazer comércio ou mesmo para escapar à força de várias nações estrangeiras que se unam em oposição a ele... O mais acertado é dizer que tudo parece incerto quando se foge à lei.

52. Idem, ibidem, p. 34 (Cap. I, II, 1). N.E.: ... injusto é o que estiver em conflito com a natureza de uma sociedade de seres dotados pela razão.

53. Idem, ibidem, p. 20 ("Prolegomena", 29). (N.E.: "exatamente nos limites da verdade".)

54. N.E.: "sua inclinação para entrar em sociedade, inclinação que, no entanto, é suplantada por uma repulsa geral em fazê-lo, ameaçando constantemente desagregar esta mesma sociedade".

55. O texto é da quarta proposição de "Idée d'une histoire universelle", apud Hassner, P., "Les concepts de Paix et Guerre chez Kant", *Revue Française de Science Politique*, vol XI, nº 3, 1961, p. 665. Para uma interpretação dos textos de Kant voltados para os problemas internacionais, v. J. Habermas, *La Paix Perpétuelle*, (trad. de Rainer Rochlitz), Paris, Les Éditions du Cerf, 1996. A leitura de Habermas mostra, de um lado, por que é difícil situar analiticamente a visão de Kant, apoiada ao mesmo na soberania e em perspectiva cosmopolita, e, de outro lado, analisa de que maneira se alteram, com o progresso, as premissas kantianas.

56. V. C. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979 *Towards a Normative Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

57. Cf Wight, em *The Three Traditions*, p. 207 para o tema da guerra e p. 233 para o do direito internacional.

58. Idem, *ibidem*, pp. 164-8.

59. A escola é também chamada kantiana — talvez impropriamente porque Kant não se afasta da ideia de soberania — e, por Wight, revolucionista, já que, nela identifica, o veio missionária da cultura ocidental. Para Wight, os seus exemplos mais significativos seriam, nos séculos XVI e XVII, as formas radicais da Reforma (calvinista) e da Contra-Reforma (jesuítas), no século XVIII, a Revolução Francesa (os jacobinos) e, modernamente, os totalitarismos, especialmente o marxismo. V. Wight, *idem*, *ibidem*, pp. 8 e 9.

60. Bull, *Anarchical Society*, op. cit., p. 25. (N.E.: O tema dominante das relações internacionais, segundo a visão kantiana, aparentemente, é o relacionamento entre os Estados mas, na verdade, é o relacionamento entre todos os homens da comunidade humana — que, embora não exista realmente, existe potencialmente e, quando surgir, arrastará o sistema formado por Estados para o limbo.)

61. Cf Wight, op. cit., p. 8. N.E.: Os revolucionistas podem ser descritos, mais precisamente, como aqueles que acreditam ardentemente na unidade moral da sociedade de Estados ou da sociedade internacional — que se identificam com ela e, por isso, alegam falar em nome dessa unidade — e sentem-se obrigados a defendê-la como prioridade em sua política internacional.

62. Idem, *ibidem*, p. 43.

63. Uma das mais interessantes tentativas de modelos analíticos para entender a complexidade contemporânea está em J. Rosenau, em *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990. Vale a pena transcrever um trecho — p. 51 — em que ele descreve o que chama de Order I, que lida com o conteúdo da ordem, em oposição à Order II, mais voltada para a descrição de processos de causalidade: "*What makes today's Order II seem so chaotic is that many basic patterns presently at work in global politics are marked by intense contradictions and erratic fluctuations. One looks out on the world scene and sees upheaval within countries and tensions between them, abject poverty in the Third World and extensive wealth in the First World; and whatever the geographic context, the scene is marked by shrill demands and counterdemands as various groups assert aspirations to which others refuse to accede. So, being distressed by what we observe, we understandably conceive of the world as a very disorderly place, overlooking that all turbulence reflects the*

*predominant order of present-day global politics, the arrangements through which people relate to each other and over which governments contest each other. Thus it is that there can be order in disorder, a presumption of underlying order (I) and an observation of profound turbulence (II)".* [N.E.: "O que faz com que a Order II (Segunda Ordem) pareça tão caótica é que muitos modelos básicos praticados na política mundial atualmente são marcados por enormes contradições e oscilações erráticas. Quando se olha para o cenário mundial, vê-se revoltas internas nos países e tensões entre eles, pobreza extrema no Terceiro Mundo e riqueza abundante no Primeiro Mundo; e seja qual for o contexto geográfico, o cenário que se vê está marcado por sérias reivindicações e represálias, quando diversos grupos proclamam suas aspirações enquanto outros recusam-se a atendê-las. Desse modo, atormentados pelo que vemos, compreensivelmente, imaginamos o mundo como um lugar muito confuso, ignorando que toda a turbulência reflete a ordem predominante da política mundial em voga, os esportes pelos quais as pessoas se relacionam e os governos disputam. Tanto é assim que a ordem existe na desordem: supõe-se uma ordem subjacente (I) e constata-se uma profunda turbulência (II)".]