

Dicotomia global-local na era da globalização: um novo paradigma para a política internacional?

EIITI SATO

■ Ao longo da história, desde que os povos passaram a se organizar em unidades políticas, a interação com outros povos constituiu um fenômeno sempre presente sob variadas formas, que geralmente começavam com guerras e invasões. Fatores diversos, em especial a proximidade geográfica, faziam com que, inevitavelmente, essa interação derivasse para alguma forma de convivência com caráter mais permanente e pacífica, dando início a instituições e práticas que, ainda que informais, traziam consigo sentimentos ambíguos derivados da dicotomia entre os costumes e os padrões culturais locais e as relações de compromisso e fidelidade na esfera regional. O presente ensaio procura discutir como esse tipo de dicotomia vem se apresentando na convivência entre os povos desde que, no mundo moderno, a categoria “Estado Nacional” passou a ser uma unidade fundamental nas relações entre povos e civilizações. O argumento do ensaio é o de que, sobretudo a partir da segunda guerra mundial, o fenômeno da globalização trouxe consigo um novo paradigma. Nesse paradigma, os sentimentos de nacionalidade focados nas condições locais vêm, cada vez mais, dividindo espaço com os sentimentos de pertencimento a uma comunidade internacional. Os dilemas decorrentes dessa tendência tornaram-se parte inseparável da vida corrente das nações, influenciando de forma crescente as instituições políticas e sociais.

ALGUNS PROBLEMAS CONCEITUAIS DA PERIODIZAÇÃO

■ No estudo da História, toda periodização incorre em escolhas imperfeitas. Estabelecer períodos é sempre um exercício de lidar com limites difusos e com o

esforço de estabelecer ênfases em fatos históricos cuja importância relativa pode ser sempre contestada. Apesar de tudo, reconhece-se que estudar história é também buscar sentidos e significados para os eventos registrados pela historiografia. E. H. Carr discute com certo humor a pergunta título de seu livro “O que é História?”.¹ Reconhece que a historiografia fria e objetiva e que procura apenas retratar com fidelidade os eventos passados é absolutamente essencial para qualquer estudioso de história, mas reconhece também que a busca de sentidos e de significados, embora sempre discutíveis, é um exercício necessário e, certamente, muito mais prazeroso do que a aridez dos registros históricos feitos apenas com o rigor dos documentos e dos dados numéricos. Nesse sentido, argumenta Carr, é sempre importante considerar que não há dúvida de que César, ao atravessar o rio Rubicão, vivia um fato histórico muito embora, mesmo nos tempos de César, centenas, talvez milhares de pessoas, tenham cruzado o Rubicão sem que essas travessias tivessem qualquer importância ou significado histórico.

Outro ponto a ser considerado é o fato de que Estado Absolutista e Estado Liberal são conceitos ou categorias que se situam muito longe da uniformidade. Do mesmo modo que a Espanha de Felipe II era substantivamente diferente da Inglaterra de Elizabeth I, da França de Luís XIV ou da Rússia de Catarina II, também Estado Liberal traz em si uma grande variedade de experiências históricas e de modelos de arranjo das instituições políticas. Mesmo nos dias de hoje, quando os estudiosos se referem às democracias modernas, não há nem remotamente a intenção de sugerir que as instituições e as práticas políticas de países como Estados Unidos, Inglaterra, França ou Alemanha sejam iguais e, em muitos aspectos, nem mesmo semelhantes. As categorizações procuram simplesmente identificar alguns traços comuns importantes entre fatos e entre agentes sob determinado ponto de vista, de tal forma que seja possível extrair algum significado ou sentido para os acontecimentos.

Usando-se as lições deixadas pelos historiadores, o presente ensaio identifica três paradigmas que, caracteristicamente, marcaram a convivência entre os povos organizados em Estados Nacionais em termos das relações entre os valores locais e os valores e instituições universais. O primeiro desses paradigmas é o da era do absolutismo que, diante do processo de dissolução da ordem produzida pelas guerras religiosas, o Estado Nacional emerge como solução capaz de restabelecer a ordem. Essa ordem recomposta trazia muitos elementos medievais, mas seria baseada no Estado Nacional nascente, que lutava para estabelecer com clareza

1 E. H. Carr. *Que é História?* Editora Paz e Terra, R. de Janeiro, 1976.

seus limites geográficos e afirmar seu poder e sua autoridade diante das forças universalistas, de um lado, e sobre as forças localistas, de outro.² Nesse sentido, a era do absolutismo foi fortemente marcada pela emergência do Estado forte e centralizado diante de outras forças da ordem social e política que, em sua maioria, haviam se tornado desagregadoras. Neste ensaio considera-se que esse período teria começado com as guerras religiosas e com governantes como Isabel, a Católica, teria vivido seu apogeu com monarcas como Elizabeth I, Luís XIV e Frederico da Prússia, e teria vivido seu ocaso com eventos como a Revolução Gloriosa e a execução de Luis XVI.

O segundo paradigma seria o da emergência e predomínio do Estado Liberal, que atinge seu auge no período Vitoriano, na segunda metade do século XIX. Nesse período a política internacional refletia os esforços de contenção do poder dos reis e marca o surgimento das instituições democráticas na esfera nacional. Nesse paradigma, o poder dos governantes, tanto na esfera doméstica quanto na política internacional, torna-se limitado e condicionado notadamente pelos Parlamentos. Na ordem liberal, a participação da vontade dos cidadãos no processo político torna-se um fator mais ativo, sobretudo por meio da realização de eleições regulares para a escolha de governantes. Nesse paradigma os valores nacionais ganham destaque sobre o meio internacional que, em grande medida, passa a ser visto como um verdadeiro teatro onde os atores nacionais jogam o “jogo da política internacional”.

O terceiro paradigma, ainda não vivido em sua forma plena, emergiu após a primeira guerra mundial e na qual a ascensão dos Estados Unidos teve um papel fundamental. Esse paradigma trouxe para a política internacional o multilateralismo e um complexo sistema de organizações e de cortes judiciais internacionais com importância crescente, e para os quais tendem a migrar o núcleo dos processos decisórios das questões mais críticas da política internacional. Os Estados Nacionais e as forças locais continuam sendo importantes fatores da ordem, todavia a esfera internacional ganha relevância, quer pela crescente força vinculante de tratados e de organizações internacionais, quer pela influência mútua que exercem as instituições e os costumes praticados nos países e sociedades mais ricas

2 O livro *Mercantilism*, de autoria de Eli Heckscher, é considerado um clássico da História Econômica e, entre as teses centrais da obra está o entendimento de que o mercantilismo só pode ser adequadamente compreendido como parte do processo de afirmação do Estado Nacional diante das forças universalistas (especialmente a Igreja) de um lado e as forças localistas (notadamente feudos, burgos e os costumes e normas locais) de outro (E. Heckscher, *Mercantilism*, 2 vols. Allen & Unwin, London, 1935).

e poderosas. Esse paradigma pode ser denominado de paradigma da globalização, muito embora na literatura especializada o termo globalização apareça apenas nos fins do século XX.

Os historiadores, com muita propriedade, chamam a atenção para os cuidados que devem ser tomados com o recurso da periodização pois, na realidade, a história não se divide, sendo um contínuo composto de fatos e de desenvolvimentos que se interligam profundamente. Assim, encontrar padrões que permitam construir periodizações não tem o propósito de propor um entendimento definitivo sobre o encadeamento dos fatos históricos, mas tem apenas o propósito de exercitar a compreensão sobre o sentido e os significados que nos permitem tornar os acontecimentos históricos mais inteligíveis, ainda que sob o risco das simplificações e dos equívocos.

No presente ensaio, a idéia de identificar uma sucessão de paradigmas nasceu da leitura do ensaio escrito por George Modelski, publicado em 1996, no qual o autor discute a utilidade do emprego do conceito de paradigma para se compreender os fenômenos observados nas ciências sociais e na política internacional em particular.³ O pressuposto é o de que existe um processo evolutivo nos fenômenos sociais que são marcados por padrões, ou por comportamentos característicos, que permitem extrair as perguntas fundamentais e os elementos de maior significação para variáveis como ordem, mudança e sentido das mudanças.⁴ A idéia de que os paradigmas evoluem não é entendido como “progresso” e nem mesmo como melhoria; quer dizer apenas que, ao longo do tempo, os paradigmas se transformam influenciados por forças gestadas dentro do próprio paradigma, num processo contínuo de formação e inevitável entropia.⁵

3 G. Modelski. *Evolutionary Paradigm for Global Politics*. International Studies Quarterly, Vol. 40(3), September, 1996, pp 321-342.

4 O professor Antonio Paim, autor de relevante obra filosófica, ao ler o presente texto lembrava que Kant em sua *Crítica da Razão Pura*, entendia o conceito de paradigma, figurativamente, como uma “frente fria” que ajusta e clarifica o entendimento em meio às turbulências e intempéries do clima, isto é, seriam “categorias ordenadoras do real”.

5 O termo *entropia* aqui é tomado emprestado da Física, que relaciona energia e trabalho, para designar o fenômeno de que na sociedade há um constante processo de geração de ordem que, gradativamente, vai perdendo a força e a definição de seus limites, isto é, num primeiro momento os elementos definidores da ordem são claros e fortes mas, com o tempo, vai “derretendo”, como ocorre com um cubo de gelo em um copo de whisky.

A ERA DO ABSOLUTISMO: AS FORÇAS LOCAIS DIANTE DA DISSOLUÇÃO DA ORDEM UNIVERSAL

■ O título deste período foi tomado emprestado do historiador Max Beloff, que assim caracteriza os anos compreendidos entre 1660-1815.⁶ Os tempos medievais, haviam sido um período no qual a dicotomia universal-local (hoje chamaríamos de global-local) pendia claramente em favor do universal. A religião católica não predominava apenas na esfera da fé. Seu papel transcendia de muito os limites da doutrina e das organizações que orientavam o culto. A base religiosa estava presente na vida das pessoas de modo abrangente e profundo, desde a organização política da sociedade, como fundamento da legitimidade e da ordem jurídica, até os costumes e as práticas do cotidiano das pessoas.

A legitimidade da autoridade dos reis dependia da Igreja como ilustra o episódio que ficou conhecido como a “Penitência de Canossa”. Nesse episódio, Henrique IV, Imperador do Sacro Império, no inverno de 1077, foi deixado pelo Papa Gregório VII por três dias na neve, às portas do Castelo de Canossa, nos Alpes. A penitência tinha por propósito levantar a excomunhão que o Papa havia lançado sobre o Imperador por desobediência no processo de nomeação de bispos em seu Império. A submissão do Imperador ao Papa era compreensível, uma vez que, com a excomunhão, todos os lordes e até mesmo as pessoas comuns do Império de Henrique IV deixavam de estar obrigados ao dever de fidelidade e de vassalagem ao Imperador. Em outras palavras, a excomunhão simplesmente retirava a base de legitimidade e, conseqüentemente, todo o poder do governante. À época, do mesmo modo que os governantes, para terem legitimidade, precisavam ser ungidos pelo Papa ou por um representante da Igreja, a excomunhão constituía um ato inverso, isto é, retirava do governante sua autoridade e seu poder, já que ninguém estava obrigado ao dever da obediência a um rei pagão ou, pior ainda, a um monarca excluído pela Igreja.

Outro episódio que ilustra de forma notável o caráter universal preponderante na ordem medieval foram as cruzadas para libertar a Terra Santa. No Concílio de Clermont, em 1095, o Papa Urbano II exortou a nobreza e toda a cristandade católica a formar uma expedição militar para libertar a Terra Santa, isto é, recolocar Jerusalém sob a soberania cristã, após mais de quatro séculos de domínio muçulmano, desde que o Califa Omar, no século VII, tomara a Cidade Santa em nome do Islã.

6 Max Beloff, *The Age of Absolutism. 1660-1815*. Harper Torchbooks, N York, 1962.

O Concílio de Clermont não foi uma assembléia fechada e restrita a preladados. Houve grande presença popular e, por essa razão, realizou-se em espaço público aberto e, diante do anúncio de Urbano II, a reação popular foi de grande entusiasmo e fervor religioso e, em pouco tempo, organizou-se a Primeira Cruzada, que misturava sentimento religioso, prática da penitência e um objetivo político que era o de combater os infiéis e retomar Jerusalém para os cristãos. Na realidade, no espaço de tempo compreendido entre o Concílio de Clermont e a organização da primeira cruzada, que efetivamente foi combater em Jerusalém, houve várias iniciativas, que hoje chamaríamos de “populares”, sem coordenação efetiva. A figura mais notável nesse movimento foi a de Pedro o Eremita, ou Pedro de Amiens, que reuniu milhares de pessoas e cavaleiros da pequena nobreza oriundos de vários reinos e regiões da Europa, embora a maioria fosse de regiões que hoje chamamos de França. A cruzada tinha bem pouco de um exército em campanha militar e muito mais de um enorme grupo de peregrinos vindos de toda parte da Europa a caminho da Terra Santa.

O fato é que a Cruzada foi um movimento desencadeado pelo Papa e que sempre teve como característica envolver exércitos formados por nobres e soldados comuns oriundos das mais diversas famílias e regiões da Europa. A Terceira Cruzada, organizada um século depois, foi ainda mais notável como empreendimento “universalista”. Tinha como líderes principais os reis Felipe, da França, e Ricardo, da Inglaterra, além do próprio Frederico “Barba Ruiva”, Imperador do Sacro Império.

Na realidade, a Igreja como força universalista, não se projetava apenas nas instituições e nas questões políticas. De muitas formas, os direitos e a vida social e cotidiana dos indivíduos eram condicionados pela religião. “Para compreender o espírito medieval como uma unidade total, é necessário analisar as formas básicas de seu pensamento não apenas levando em conta as representações da fé e da especulação mais elevada, mas também a sabedoria de vida do cotidiano e das práticas mundanas... O homem medieval pensa no cotidiano usando os mesmos moldes de sua teologia”, escreve Johan Huizinga.⁷ As corporações de ofício, que organizavam o mundo do trabalho, o Latim como língua culta e a peregrinação a lugares santos constituíam outras instituições e práticas de base universal que transcendiam os limites de reinos e de feudos, orientando o comportamento e as ações dos indivíduos.⁸

7 Johan Huizinga. *O Outono da Idade Média*. Cosac Naify, São Paulo, 2010. (p. 375)

8 Santiago de Compostela era o mais famoso, mas havia muitos outros locais de peregrinação para os quais se dirigiam grupos de indivíduos em busca de penitência e de aprimoramento

Lembrar esses fatos serve para dar uma idéia mais viva do quanto a força da Igreja era abrangente e universal na vida cotidiana e na ação das instituições medievais. As instituições e os valores locais eram claramente sobrepujados pela força universalista da fé e da Igreja como instituição. A partir desses fatos é possível compreender a extensão e o significado da quebra da unidade cristã na Europa. Tanto para as instituições quanto para a vida dos indivíduos na Europa, o colapso da supremacia da Igreja de Roma afetava todo o espectro das relações familiares, sociais e políticas. Ao longo de séculos, as famílias mais destacadas da Europa haviam se ligado umas às outras por casamentos e por alianças políticas. Nem mesmo raça e língua constituíam razões para estabelecer limites entre reinos. Casamentos eram realizados entre famílias de origens muito diferentes, tal como conta a lenda de Siegfried e os Nibelungos.⁹ Na lenda, Gunther, rei dos borgúndios, vai em busca de sua esposa, que era uma valquíria, rainha da Islândia, e o próprio Sigfried, vindo de um reino chamado Xanten casa-se com a Krimhild, irmã de Gunther. Na história, casamentos de príncipes e de filhos da nobreza eram uma das formas mais efetivas de construir alianças políticas.

Reformadores da Igreja existiram antes de Lutero, mas foram sucessivamente eliminados como hereges.¹⁰ As ligações familiares praticamente cobriam toda a Europa e não deixavam de exercer um forte controle sobre o comportamento religioso e político de reis, duques e barões. Com Lutero e Calvino, no entanto, a Reforma religiosa passou a ter o apoio de grandes senhores, tornando impossível a eliminação de seus líderes como hereges. Estabeleceu-se assim uma ampla e generalizada guerra civil dentro da cristandade europeia, tornando virtualmente impossível traçar limites geográficos entre reinos, ducados e baronatos que professavam fidelidade ao cristianismo da Igreja de Roma, e os feudos que haviam adotado as novas versões do cristianismo. Dessa forma, um rei católico tinha, entre seus barões, e até mesmo entre seus familiares, súditos que haviam optado pelo protestantismo constituindo-se, portanto, não em simples opositores, mas

espiritual. Muitos dos contos nascidos na Idade Média, como os de Chrétien de Troyes e Jean d'Arras, falavam de heróis cavaleiros em busca de reis poderosos e sábios a quem servir e de locais míticos para curar males da alma.

9 Há muitas edições da obra *A Canção dos Nibelungos*. Em português há uma edição recente, em forma de prosa, traduzida por Luis Krauss, publicada pela Editora Martins Fontes, na Coleção Gandhara, São Paulo, 2001.

10 Entre esses reformadores, destacam-se John Wycliffe (1328-1384) e Jan Hus (1369-1415). O Concílio de Constança (1414-18) decretou, sob a acusação de heresia, a morte na fogueira de Jan Hus, a queima de todos os seus escritos, além da exumação e queima dos restos mortais de Wycliffe.

em potenciais conspiradores, que tudo fariam para sua deposição e substituição por outro governante que professasse a religião reformada. Do mesmo modo, num reino onde o governante era protestante, ocorria o mesmo em relação aos católicos. Por exemplo, na Inglaterra de Elizabeth I, sua prima Mary Stuart e boa parte da nobreza e do povo, não aceitavam a nova Igreja da Inglaterra e, assim, a simples existência de Mary Stuart a tornava uma constante ameaça à estabilidade do reinado de Elizabeth, de orientação anglicana. Outro caso notável dessa época foi o de Henrique IV, considerado um dos mais notáveis reis de França. Apesar de sua política de tolerância religiosa e apesar sua conversão ao catolicismo, Henrique IV acabou sendo assassinado em 1610 por um francês que era fanático católico.¹¹

Considera-se que a Guerra dos Trinta Anos teria se iniciado com o episódio da “defenestração de Praga”, no entanto, é possível dizer que, mesmo antes desse episódio, a intolerância e o conflito aberto já se disseminavam pela Europa dividindo famílias reais, barões e até mesmo a gente comum. Em razão do caráter universal do fator religioso, tornou-se inevitável que outros fatores essenciais da ordem fossem envolvidos como direitos de sucessão, direitos sobre propriedades e deveres de vassalagem. A historiadora Veronica Wedgwood, relata que o Congresso de Westphalia (1644-48), em seu primeiro ano, ocupou-se de muitas questões como credenciais e protocolos sem, contudo, estabelecer o que efetivamente estava em jogo nas negociações. “O Congresso já se reunia por quase um ano quando os delegados perceberam que ainda estavam em dúvida quanto aos ‘subjecta belligerantia’. Estabeleceu-se, portanto, um debate para se formar uma idéia mais clara sobre porque haviam combatido até então... e quais deveriam ser as questões a serem tratadas e assentadas pelo Congresso”, escreve Wedgwood.¹² Outro historiador, Peter Wilson, destaca a amplitude do conflito e relata que a Guerra dos Trinta Anos continua sendo considerado até hoje como uma das guerras mais destrutivas e sangrentas da história do mundo civilizado ocidental. As perdas humanas – calculadas em cerca de 8 milhões de mortos – quase se

11 Antes de tornar-se rei da França, Henrique IV era o protestante Henrique de Navarra. Ao assumir o trono, decidiu converter-se ao catolicismo (“Paris bem vale uma Missa”) o que lhe valeu também a desconfiança dos Huguenotes que o haviam apoiado na demanda pelo trono da França. O fato é que sofreu dois atentados fracassados em 1593 e 1594, sendo finalmente morto no terceiro atentado em maio de 1610.

12 C. Veronica Wedgwood, *The Thirty Years War*. Pimlico, Londres, 1992, p. 479.

igualaram às da Primeira Guerra Mundial, um conflito que ocorreria três séculos depois e que não se restringiria somente à Europa.¹³

É nesse quadro que se pode compreender a obra de Thomas Hobbes, que ficou equivocadamente conhecida como a base teórica para o estabelecimento de governos autoritários e mesmo tirânicos. Seu foco de preocupação não era a busca de justificativas para o governo autoritário e muito menos tirânico, mas a busca da ordem em um mundo no qual a intolerância e o conflito generalizado expunham à violência tanto os poderosos quanto os homens comuns. Em *De Cive*, a preocupação de Hobbes se concentra mais no cidadão, no indivíduo, e nela preocupa-se com o fato de que os grandes males, as mortes e a destruição, visíveis à sua volta, eram sofridas e também causadas por indivíduos e escreve: “... não há guerras mais cruéis do que as que são travadas entre as seitas de uma mesma religião e as facções de uma mesma república, quando a luta é de idéias, seja por doutrinas, seja por ações políticas”.¹⁴ A única resposta possível a essa tragédia incontida seria o Leviatã. A ordem social e política, de base universalista, havia se quebrado de forma profunda e irreparável, sem qualquer possibilidade de uma recomposição. Levaria dois séculos até que uma nova ordem emergisse na Europa, baseada em Estados Nacionais soberanos que, finalmente, permitiriam que as diferenças religiosas fossem acomodadas por meio da tolerância.¹⁵

A proposta contida no Leviatã, dessa forma, tinha duas faces envolvendo o uso da força: de um lado, a força deveria ser suficiente para fazer respeitar as leis na ordem interna e, de outro lado, os recursos de poder do Estado deveriam garantir as fronteiras físicas. Ou seja, uma vez que, visivelmente, tornara-se impossível restabelecer a ordem social e política, de forma universal em toda a Europa, os Estados Nacionais deveriam fazê-lo dentro de suas fronteiras. Em outras palavras, o Leviatã como solução para o grande impasse, emerge na forma de Estado Nacional. Assim, esse Leviatã nascente, precisava ter força suficiente

13 Peter H. Wilson. *Europe's Tragedy. A New History of the Thirty Years War*. Penguin Books, London, 2009.

14 Thomas Hobbes, *De Cive. Elementos Filosóficos a Respeito do Cidadão*. Editora Vozes, 1993, p. 52. Os fatos recentes mostram que a afirmação de Hobbes continua verdadeira. Nos dias atuais, as guerras e os atentados terroristas no interior do mundo islâmico, isto é, dentro de Mesquitas ou em mercados populares e outros lugares públicos têm feito milhares de vítimas e produzido ondas de refugiados que buscam abrigo fora de seus países onde facções islâmicas lutam entre si com intolerância e crueldade semelhantes à da Guerra dos Trinta Anos.

15 Ao se estudar essa realidade das guerras religiosas do século XVII é impossível deixar de refletir sobre este início de século XXI e observar diferença de comportamento dos Estados onde a ação de grupos religiosos islâmicos radicais atuam com mais desenvoltura e os Estados onde a religião passou a ser, essencialmente, uma questão de foro íntimo dos indivíduos.

para sobrepujar qualquer força desagregadora, inclusive as externas, pois, em toda parte, as forças em conflito na ordem interna se associavam com reis e barões por ligações de fé religiosa e por relações familiares construídas ao longo dos séculos. Para Hobbes, parecia bastante claro que as liberdades civis e a tolerância religiosa só seriam possíveis, ao menos em seu tempo, no espaço local, onde houvesse um Leviatã benigno. Bernard Cottret em sua biografia de Calvino afirma “a tolerância é o produto de um espaço geográfico específico, nomeadamente o noroeste da Europa. Ou seja: a Inglaterra e os Países Baixos.”¹⁶

O livro de Hendrik Spruyt intitulado *The Sovereign State and its Competitors* mostra que a predominância do Estado Nacional, territorialmente definido, como categoria política predominante, deu-se diante de outras alternativas como as ligas comerciais, por exemplo.¹⁷ Na visão de Spruyt, que reforça a percepção de Hobbes, o Estado Nacional como estrutura fundamental para a construção da ordem política baseada nas forças locais revelou-se a alternativa mais eficiente no ambiente turbulento e conflituoso dos séculos XVI e XVII. Na essência, no substrato do Leviatã, embora não de forma explícita, estava o entendimento de que a paz, a prosperidade e as liberdades civis andam juntas, mas que dependem da segurança – de um ambiente de ordem – o que somente seria possível por meio da existência de força suficiente para assegurar o estabelecimento de uma ordem normativa social e política contra as forças desagregadoras. Em outras palavras, o Estado precisaria ter força suficiente para se impor sobre as forças desagregadoras nascidas do ódio e do ressentimento profundo gerados pelas diferenças religiosas transformadas em luta armada generalizada, cruel e sem trégua. Em suma, diante de uma Europa conflagrada, a solução possível era haver Leviatãs locais, que se impusessem como autoridade capaz de assegurar localmente as condições para a convivência pacífica, para o trabalho capaz de trazer a prosperidade e o ambiente de segurança para o exercício das liberdades civis pelos cidadãos.

O período compreendido entre os fins do século XVI e o século XVIII foi, dessa forma, marcado pela emergência dos Estados Nacionais nos quais a autoridade dos monarcas constituía a maior garantia da ordem. A lei civil vai se tornando independente da lei canônica, como se vê nas obras de pensadores como Hugo Grotius e Samuel Pufendorf.¹⁸ A constituição brasileira concebida

16 Bernard Cottret, *Calvin: a Biography*. Grand Rapids, Michigan: Wm. B. Eerdmans, 2000, pg. 206.

17 Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton University Press, 1994.

18 H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis* (1625); S. Pufendorf, *De officio hominis et civis prout ipsi praescribuntur lege naturali*, 1673.

em 1824, portanto quando as chamas das guerras religiosas já haviam se apagado na Europa, incorporava vários elementos da ordem liberal nascente, mas ainda a separação entre a religião e o Estado não havia se completado e a fé católica aparece como religião oficial do Estado Brasileiro. Além disso, aparece também a figura do Poder Moderador, que era um quarto poder exercido pelo Imperador, e que se sobrepunha ao Parlamento e até mesmo às instituições jurídicas. Assim, na esteira da fragmentação do universalismo da Igreja, num primeiro momento, emerge o Estado Nacional baseado nas forças locais. Parafraseando Pocock, seria um “momento hobbesiano”, onde a demanda primordial eram a paz e a ordem política e social.¹⁹

A ASCENSÃO DA ORDEM LIBERAL: DA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO NACIONAL COMO PARADIGMA AO NACIONALISMO MODERNO

■ É possível dizer que, com o passar do tempo, o entendimento implícito nas formulações de Hobbes foi sendo confirmado pelos fatos: o paradigma do Estado absolutista trouxe ordem e estabilidade para algumas nações européias, embora não para todas. A noção de “paz perpétua”, isto é, a idéia de construção de um arranjo institucionalizado nas relações entre os povos da Europa, emergiu na obra de alguns pensadores no século XVII e XVIII, mas sem sucesso. Um dos escritos mais notáveis foi o de Abbé de Saint-Pierre que, em 1713, retomou a proposta feita um século antes pelo Duque de Sully, ministro de Henrique IV, rei da França, e escreveu seu “Projeto para Tornar a Paz Perpétua na Europa”.²⁰ O projeto do Abade foi enviado para Rousseau em 1756 que, com grande desalento, o avaliou: “... embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos de seu fracasso, pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar... Nenhuma confederação (européia) poderia jamais ser criada a não ser por meio de uma revolução... Ela talvez provocasse mais danos em um só momento do que os prejuízos que pudesse evitar ao longo de muito

19 A obra “*The Machiavellian Moment*” de J. G. A. Pocock (Princeton Univ. Press, 1975) refere-se à trajetória percorrida pela idéia de república, que teria primeiro florescido na Itália, depois migrado para a Europa do norte e, em seguida atravessado o Atlântico e florescido na América do Norte.

20 A proposta do Duque de Sully intitulava-se “*Le Grand Design*”. A Editora UnB, juntamente com o IPRI/FUNAG publicou o “*Projeto para Tornar a Paz Perpétua na Europa*” de Abbé de Saint-Pierre, em 2003.

tempo”, conclui Rousseau.²¹ Assim, apenas na esfera local, no âmbito de alguns Estados Nacionais nascentes, a ordem e a estabilidade foram se revelando uma combinação de bens públicos efetivamente capazes de criar uma atmosfera sem os constrangimentos dos conflitos gerados pelas disputas religiosas e propícia ao florescimento da prosperidade econômica e das liberdades individuais e políticas.

No entanto, mesmo para aqueles “Leviatãs” em que o paradigma do Estado absolutista havia sido bem sucedido, a autoridade fortemente centralizada no governante trazia muitos problemas políticos à medida que as sociedades ganhavam em complexidade na sua vida econômica e na convivência social e política. Nesse quadro, pensadores como Locke e Montesquieu não emergiram como contestadores da autoridade do governante ou do Estado, mas como defensores da idéia de que a autoridade centralizada no monarca tornava-o potencialmente um tirano ou, no caso de um governante insensato ou pouco competente, a centralização do poder poderia acarretar prejuízos substanciais para a sociedade e para os cidadãos. Na visão desses pensadores, portanto, era preciso manter a capacidade de o Estado exercer a autoridade, sobretudo no que se refere à manutenção da ordem mas, ao mesmo tempo, era preciso restringir e controlar o poder do governante de forma que não se tornasse um tirano ou, pelo menos, de forma que limitasse os malefícios de um governo injusto e incompetente. Em linhas gerais, a solução que emergia de forma cada vez mais clara, era fazer com que a autoridade do governante passasse a ser exercida por meio de normas, de diferentes instâncias políticas e de instituições que proporcionassem algum controle do poder e algum mecanismo que permitisse limitar o exercício desse poder.

Na maioria dos casos, os governantes já tinham ao redor de si conselhos e mesmo parlamentos institucionalizados, no entanto, pelas razões discutidas no item anterior, as funções dessas instâncias eram restritas e seu poder francamente subordinado ao poder do próprio monarca. A Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688-9) simboliza muito bem esse movimento no sentido de fortalecer o poder do Parlamento e de estabelecer limites à autoridade real por meio de instituições. Nesse movimento, cresce também a importância da “representatividade” como componente do processo de legitimação do exercício do poder político. A representatividade e a emergência de outras instâncias de poder traziam o benefício da descentralização permitindo que as demandas locais fossem melhor e mais adequadamente atendidas. Esse aspecto crescia de importância à medida que as sociedades se desenvolviam e se tornavam mais complexas.

21 *Rousseau e as Relações Internacionais*, Editora UnB e IPRI/FUNAG, 2003 (p. 110).

Outra vertente de pensadores dessa época – os filósofos iluministas do século XVII e XVIII – punha seu foco sobre outra possibilidade: a de orientar o exercício do poder centralizado no monarca, preparando-o adequadamente para tornar-se um bom governante, bem preparado, sábio e virtuoso. Na realidade, a visão dos iluministas sobre a importância da educação e do conhecimento para o exercício do poder, não se limitava a príncipes, mas se estendia a todos, em especial aos integrantes da elite social em seu sentido amplo. Trata-se de um entendimento muito antigo, pensadores como Platão na tradição ocidental e Confúcio, no Oriente, já haviam formulado o entendimento de que os governantes deveriam possuir certas virtudes e de que deveriam estar adequadamente preparados para o exercício do poder.²² Dessa forma, a idéia do governante benigno não nasceu na modernidade e também não se esgotou com a geração dos iluministas, mas estendeu-se por todo o período liberal, enfraquecendo-se apenas diante do avanço do conceito de “representatividade” que, gradativamente, foi se tornando mais importante na era liberal até passar, em alguns lugares, à condição de critério único para a ascensão a cargos de governo.

Com efeito, em alguma medida, em toda parte, disseminou-se a visão de que os governantes deveriam ser adequadamente preparados para o exercício do poder. Assim, príncipes deveriam ter tutores em condições de instruí-los na arte de governar. Os biógrafos de D. Pedro II relatam que o jovem príncipe virtualmente não teve infância pois os estudos, que incluíam literatura, arte, ciências e idiomas estrangeiros, praticamente tomavam todo o tempo que outras crianças usavam para folguedos e para outras atividades típicas da infância.²³ Catarina II da Rússia, Joseph II da Áustria, e Frederico II da Prússia foram, talvez, os monarcas que, no período iluminista, mais longe foram no sentido de eleger a razão e a instrução com o propósito de produzir bons governos.

O exemplo histórico mais ilustrativo tanto dos benefícios quanto dos problemas de um governo exercido de forma absolutista veio da França no período compreendido entre a coroação de Luís XIV até a queda de Napoleão. Com efeito, esse período vivido pela França oferece fortes argumentos no sentido de que um governo centralizado e forte, exercido de forma eficaz e competente, poderia trazer os inúmeros benefícios da ordem e da prosperidade, mas que, de outro

22 Ver *A República*, de Platão data do século IV a.C. e os *Analectos*, de Confúcio, do século VI a.C.

23 Ver Pedro Calmon, *História de D. Pedro II*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975, ou R. Vainfas. *Dicionário do Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

lado, poderia também ser fator de incerteza e, ao final, de desordem e instabilidade para a sociedade.

Há controvérsias quanto à famosa frase *l'État c'est moi* – se Luís XIV a teria pronunciado efetivamente. Apesar de tudo, não há dúvida de que, se não a pronunciou, toda sua personalidade e sua trajetória de governante mostram que poderia tê-lo feito em várias ocasiões sem qualquer constrangimento. O fato é que o reinado de Luís XIV foi excepcional em produzir estabilidade, riqueza e cultura a ponto de o filósofo Voltaire escrever entusiasmado que o reinado de Luís XIV teria sido um dos quatro grandes séculos da história do Ocidente. De acordo com Voltaire, o primeiro grande século da história teria sido o da Grécia de Péricles, de Felipe e de Alexandre, que teria deixado como herança figuras como Sócrates, Aristóteles, Platão, Fídias, além dos grandes mestres da dramaturgia. O segundo século notável da história ocidental teria sido o de Julio César e de Augusto, que teria legado Horácio, Tito Lívio, Cícero, Virgílio, Ovídio, entre outros. O terceiro teria sido o século dos Médicis e dos mecenas italianos, que legou toda a imensa plêiade de figuras e de feitos notáveis da Renascença. Para Voltaire o quarto grande século na história do Ocidente teria sido o de Luís XIV que, na sua avaliação, “entre todos (os séculos), seria aquele que talvez mais se aproxime da perfeição”.²⁴ Foi sob Luís XIV que foi fundada a Académie Royale des Sciences cujo objetivo era nada menos do que reunir em Paris todos os luminares da ciência e, ao final de seu livro, Voltaire faz uma lista resumindo a vida e a obra de cerca de 4 centenas de notáveis personalidades que viveram e produziram arte, literatura, pensamento e ciência nos tempos de Luís XIV. Nessa lista constam nomes como os de Abbé de Saint-Pierre, Boileau, Bossuet, Cassini, Corneille, La Fontaine, La Rochefoucauld, Molière, Montesquieu, Racine, Descartes e Pascal, justificando que sua afirmação no início da obra não deveria ser vista como exagerada. Ao resenhar uma obra bem mais recente, escrita por Marc Fumaroli sobre o período que vai do reinado de Luís XIV à revolução francesa, Caroline Weber, escreve: “Whether they hailed from Russia or Prussia, Sweden or Spain, Austria or America, the Enlightenment’s best minds gravitated to French out of their shared reverence for both the matchless sophistication of the French art de vivre and the spirited intellectual exchanges of the Parisian salon”.²⁵

24 Voltaire, *El Siglo de Luis XIV*. Editora Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 8.

25 A resenha de Caroline Weber escrita para o Sunday Book Review (8/julho/2011) refere-se à edição americana traduzida em 2011 (Marc Fumaroli, *When the World Spoke French*, New York Review Books, 2011). A edição original data de 2001 e se intitula *Quand l'Europe Parlait Français* (Éditions de Fallois, 2001)

O fato é que a estabilidade trazida pelos governos absolutistas, consolidou de forma bastante estável o Estado Nacional como categoria central na ordem política, criando as condições na esfera interna de alguns países para o desenvolvimento das artes, do comércio e das atividades voltadas para a produção da riqueza. Apesar de tudo, a estabilidade trazida pelos governos cujo poder era fortemente centralizado, rapidamente se revelaria incerta para uma perspectiva de mais longo prazo. O poder centralizado podia ser exercido por um monarca prudente e sábio em suas decisões – por um governante iluminista na formação e com personalidade adequada ao exercício do poder – mas poderia também ser exercido por um governante injusto, hesitante e insensato no manejo das questões públicas. Alexis de Tocqueville, em sua interpretação da revolução francesa, destaca o papel dos vários aspectos da centralização do poder como fator que minava e tornava precária a ordem política, produzindo incertezas que iriam influenciar de forma decisiva o desencadeamento da revolução em 1789, com todos os excessos típicos dos processos revolucionários.²⁶

Se Luís XIV foi capaz de produzir um governo de brilho notável a ponto de impressionar uma mente como a de Voltaire, a trajetória do rei Luís XVI, por sua vez, expôs em toda sua extensão a fraqueza intrínseca dos Estados caracterizados por governos fortemente centralizados tendo à frente a figura de um monarca fraco. Com efeito, apesar de herdeiro do Estado deixado por Luís XIV, devido à sua personalidade bem pouco afeita aos negócios de Estado, Luís XVI acabou por tornar-se fator de notável importância para o desencadeamento da revolução.²⁷ As crônicas e os biógrafos relatam que, quando o jovem rei e sua rainha Maria Antonieta – austríaca, mas notavelmente bela – foram coroados, a nação francesa encheu-se de esperanças e de expectativas, que foram sendo melancolicamente frustradas à medida que a inapetência pelo exercício do poder político do jovem casal deixava o governo e a França virtualmente à deriva. Em razão dessas circunstâncias, diferentemente do que ocorrera na Inglaterra, na França o rompimento com o Estado absolutista deu-se de forma bastante traumática. A queda da Bastilha e a decapitação do casal real foram apenas os símbolos mais visíveis de

26 A. de Tocqueville, *O Antigo Regime e a Revolução*. Editora UnB, 1979. François Furet nos seus *Ensaio sobre a Revolução Francesa* (Edições A Regra do Jogo, Lisboa, 1978) dedica um capítulo à interpretação oferecida por Alexis de Tocqueville, considerando-a uma das mais precisas.

27 Além da biografia do próprio Luís XVI, vale a pena ler a biografia de Maria Antonieta, escrita por Stefan Zweig que, com grande sensibilidade, faz um retrato notável da corte de Luís XVI, na qual as questões pessoais da rainha e as demandas da vida social da corte sempre tinham prioridade sobre as questões de governo da nação. (S. Zweig, *Maria Antonieta*. Editora Delta S. A., Rio de Janeiro, 1953)

um ambiente político dentro do qual o absolutismo revelava sua fraqueza trágica e o Estado liberal apenas prenunciava sua emergência em meio a muitas outras alternativas que, à sombra do colapso da monarquia francesa, conflitavam entre si e que incluíam até os experimentos socialistas.

A crença de que aqueles que ocupavam as posições de governo deveriam estar bem preparados moral e intelectualmente, efetivamente se estendeu até o auge da era liberal. A Rainha Vitória e seu marido, o Príncipe Albert de Saxe-Coburg, foram exemplos de monarcas cuja infância e adolescência foram dedicados aos estudos e à preparação para a arte de governar. Essa preparação, no entanto, não se limitava aos soberanos, mas a todos aqueles que, no futuro, como parte das obrigações da nobreza, deveriam desempenhar alguma função de governo. Robert Peel, William Gladstone, Lord Salisbury e Lord Balfour fizeram parte desse século em que o liberalismo foi liderado por inteligências deliberadamente preparadas para o exercício das funções de Estado.²⁸

Na realidade, os dois entendimentos estavam no substrato dos governos liberais nascentes: de um lado a idéia de que os governantes deveriam estar bem preparados para governar e, de outro, a idéia de que o poder dos governantes deveria ser contido, isto é, a de que a autoridade dos governos deveria ser exercida por meio de normas e de instituições e de que o objetivo mais essencial do Estado deveria ser o bem estar do povo sobre o qual, e em nome do qual, a autoridade deveria ser exercida. Isso explica bastante porque a valorização da “nacionalidade” ganhou grande impulso na era liberal. O poder dos governantes deixava de ser uma prerrogativa em si mesma para ser explicado e justificado como a serviço da “nação”. A afirmação com que Lincoln concluiu a famosa oração de Gettysburg, em 1863, “... que esta Nação, com a graça de Deus, renasça na liberdade, e que o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desapareça da face da terra” tornou-se um verdadeiro ícone para a ordem liberal, que se afirmava como predominante nos principais Estados organizados. Nessa era liberal os governos deveriam ser exercidos para “a nação” tornando, dessa forma, os valores e os interesses locais um fator central na política. Em outras palavras, as instituições do Estado e o exercício do poder deveriam ter um propósito central que seria o de assegurar e promover, no âmbito nacional, a liberdade individual, a estabilidade nas rela-

28 A historiadora Barbara Tuchman no seu livro *A Torre do Orgulho* faz um interessante balanço da era liberal do século XIX em seus momentos finais. Entre outros aspectos, mostra que para homens como Lord Salisbury governar era um ofício e, como tal, era preciso ser exercido com competência e até desprendimento (*A Torre do Orgulho*, Edit. Paz e Terra, R. de Janeiro, 1990).

ções sociais e, principalmente, a prosperidade de seus governados. Dessa forma, a idéia de “nacionalidade”, que havia começado a ganhar forma mais definida com a formação dos Estados-Nacionais à época das guerras religiosas, e que teria ganhado força com os movimentos culturais, especialmente dos românticos que incluíam pensadores e poetas, tornara-se um verdadeiro valor político abrangente com os liberais. É bastante sintomático que “Considerações sobre o Governo Representativo” de Stuart Mill tenha sido publicado em 1861, isto é, dentro da mesma atmosfera em que se movia o pensamento político de Abraham Lincoln. A representatividade significava trazer para as instâncias de governo os interesses e as demandas de regiões e de segmentos sociais da nacionalidade. Mesmo em países como o Brasil relativamente distante dos centros da política mundial, o mesmo sentimento de nacionalidade construído sobre instituições liberais próprias do povo e do local também formaram o entendimento corrente. É notável que o Barão do Rio Branco, um dos personagens mais representativos da formação liberal vitoriana no Brasil, tivesse como lema inscrito em seu brasão “Ubique patriæ memor”, isto é, “em toda parte, lembro-me da pátria”.

Nesse quadro, o nacionalismo como valor político e cultural foi um dos desenvolvimentos mais marcantes, iniciado no período absolutista e que vai ter sua expressão mais plena no período liberal. No período absolutista, a consolidação do Estado Nacional dependia primordialmente da existência de um poder capaz de conter as forças desagregadoras. A expressão “l'État c'est moi”, que se atribui a Luis XIV, poderia muito bem ser atribuída a Catarina da Rússia ou a Joseph da Áustria, mas no Estado Liberal, a identificação do Estado é cada vez mais com a “nação”, esse ente difuso, como qualificou Ernest Renan, mas cada vez mais presente na ordem política.²⁹ A formação do nacionalismo tem uma trajetória relativamente longa, controversa e, na maioria das vezes, objeto de mal-entendidos. No plano da cultura, desde os românticos como Fichte e Hölderlin até os mais recentes como Edvard Grieg na Noruega ou Villa-Lobos e Mário de Andrade no Brasil, vão fazer parte desse movimento de busca da identidade cultural que pudesse ajudar na definição da nacionalidade. Assim, na esfera da política, a identificação do Governo e do Estado com a nação ganhou sua expressão mais definida com o avanço da ordem liberal. Equivocadamente muitos estudiosos de orientação liberal identificam a sua doutrina com políticas comerciais contrárias ao protecionismo quando, na verdade, a prática do protecionismo comercial era

29 “*Qu'est-ce qu'une nation*”, conferência pronunciada por Ernest Renan (1823-1892) na Universidade de Sorbonne em 11 de março de 1882 (Presses Pocket, Paris, 1992).

perfeitamente compatível com os pensadores liberais. Friedrich List e Alexander Hamilton estavam muito próximos das crenças liberais de Locke, de Hume e de Stuart Mill e não de correntes autoritárias anteriores ou posteriores ao liberalismo do século XIX. O protecionismo era simplesmente uma alternativa de política comercial passível de ser praticada por qualquer nação livre e soberana. Interferir nos fluxos comerciais constituía uma prerrogativa dos governos, inclusive liberais. O que se discutia é se essa interferência seria boa ou má, se seria vantajosa ou prejudicial aos interesses da nação. Na realidade, o argumento de Hamilton, em seu *Report on Manufactures*, era simplesmente o de que o livre comércio era uma boa política para as nações situadas nos dois extremos, isto é, aquelas que estavam satisfeitas como produtores de bens primários e aquelas que já tinham avançado bastante no processo de industrialização.³⁰

O fato é que no final do século XIX o nacionalismo tornou-se generalizado e exacerbado. A guerra de 1914-1918, em larga medida, foi um grande choque de nacionalismos. Entre os muitos autores que ofereceram interpretações sobre a Grande Guerra e seus desdobramentos está E. H. Carr, que desenvolve o argumento de que, em larga medida, o otimismo da expansão liberal havia se chocado com a impossibilidade de os mercados se manterem em infinita expansão. Seja do ponto de vista da prosperidade econômica ou da manutenção de domínios coloniais, o fato é que o mundo se revelava finito, limitando as possibilidades de que potências emergentes – na época a Alemanha era a potência mais desafiadora – expandissem seu poder e sua influência sobre mercados e nações já “ocupadas” por potências mais tradicionais. O problema é que o nacionalismo não era uma prerrogativa dos Estados liberais. Governos autoritários, com muito menos constrangimento adotavam políticas nacionalistas em modalidades bem mais agressivas. Embora o nacionalismo estivesse presente em toda parte, sob a ótica da ordem política, é possível entender que, de muitas maneiras, a primeira guerra mundial representou um primeiro grande embate entre nações que haviam avançado na construção do Estado liberal e as potências assentadas sobre governos ainda fortemente estruturados sob a inspiração do antigo regime onde os governantes exerciam o poder de forma centralizada.

30 *Report on Manufactures* foi apresentado ao Congresso dos EUA em dezembro de 1791 por Alexander Hamilton, que era o Secretário do Tesouro. Os argumentos de Friedrich List, de natureza mais teórica, são desenvolvidos no seu livro *Das Nationale System der Politischen Ökonomie*, publicado em 1841.

GLOBALIZAÇÃO: UM NOVO PARADIGMA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

■ O fato de que as instituições e as práticas nas relações internacionais mudaram de maneira significativa ao longo do século XX parece indiscutível. A taxonomia, no entanto, pode ser sempre objeto de debate e vai depender do que se valoriza nessas mudanças. A denominação “paradigma da globalização” foi escolhido em virtude da constatação de duas características essenciais observadas nas relações internacionais: de um lado a participação de nações de todo o globo nas questões internacionais e, de outro, a percepção de que o meio internacional constitui uma realidade distinta, com lógicas próprias e capaz de condicionar as realidades domésticas. Nesse paradigma, a realidade internacional ganha força diante das políticas e dos padrões locais e, mesmo as grandes potências, enfrentam uma significativa diminuição do seu poder de influenciar os acontecimentos no meio internacional. A consequência é que, nesse ambiente, a busca e a promoção de objetivos e dos interesses nacionais tornam-se mais fortemente condicionados pelas forças em ação no meio internacional.

O fenômeno da globalização é um processo com raízes bastante antigas, muito embora esse termo tenha se popularizado apenas nas duas décadas finais do século XX. O fato é que globalização significa, essencialmente, integração internacional e a parte mais visível e mais antiga dessa integração se manifesta no comércio, mas o que se viu ao longo do século XX foi uma crescente expansão e aprofundamento da integração internacional nas transações financeiras, nos processos produtivos, nos padrões culturais, nas instituições e costumes sociais, nos fenômenos e nas preocupações ambientais, etc.

Na política internacional, esse paradigma começou a ganhar forma ainda nos fins do século XIX. Os movimentos pacifistas e a realização de iniciativas como as Conferências da Paz da Haia de 1899 e de 1907 foram manifestações visíveis do fato de que tomava forma a percepção de que havia uma realidade internacional distinta da política doméstica das nações. Essas conferências já traziam consigo vários elementos presentes no fenômeno do que hoje chamamos de multilateralismo. Não foram conferências convocadas com o propósito de estabelecer os termos de paz após uma guerra como havia sido o Congresso de Viena, em 1815, que encerrou as guerras napoleônicas, ou a Conferência de Paris de 1856, que assentou os resultados da guerra da Criméia. Tal como ocorreria novamente em 1907, a Conferência da Paz da Haia de 1899 foi uma conferência convocada em tempos de paz com o propósito de assentar formas de convivência internacional.

O local fora escolhido em razão da neutralidade dos Países Baixos e, ao contrário do que ocorrera em Viena em 1815, que trouxera de forma explícita o conceito de “grande potência” para as relações internacionais, as Conferências da Haia foram realizadas dentro do padrão que mais tarde seria chamado de “multilateralismo”, isto é, de igualdade jurídica na representação dos países participantes.

A Conferência de 1899 fora convocada pelo czar Nicolau II e todas as nações que tinham representação diplomática em São Petersburgo foram convidadas, inclusive o Brasil, que não enviou delegação ao evento alegando dificuldades vividas pelo governo brasileiro no âmbito doméstico. Outro fato notável da Conferência de 1899 foi a importância expressiva do papel desempenhado por personalidades como o jornalista William Stead e a baronesa Bertha von Suttner, que não eram representantes de governos, mas ativistas de movimentos pacifistas. Na realidade, representavam esse ente difuso que é a opinião pública, cuja importância no mundo da política tornava-se crescente. Mais tarde, especialmente depois da década de 1970, nas conferências da ONU, esse tipo de participação iria se ampliar e tornar-se marcante com a crescente participação de representantes de entidades não-governamentais (ONGs). Em 1899 compareceram um total de 26 delegações e Celso Lafer resume as principais conclusões:

“A Ata Final, datada de 29 de julho de 1899, elencava os seguintes resultados: (1) Convenção para a solução pacífica de conflitos internacionais; (2) Convenção concernente às leis e usos da guerra terrestre; (3) Convenção para a aplicação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra de 22 de agosto de 1864. Também integravam a Ata Final três Declarações concernentes a (1) Proibição de lançamento de projéteis e explosivos, dos balões ou por outros novos meios semelhantes; (2) Proibição do emprego de projéteis que tivessem por fim único espalhar gases asfixiantes ou deletérios e (3) Proibição do emprego de balas que se dilatam ou se achatam facilmente dentro do corpo humano (balas dum-dum)”.³¹

Na Segunda Conferência da Paz da Haia, os mesmos padrões iriam se repetir com mais força. A começar pelo fato muito lembrado na história diplomática brasileira, que foi o notável papel desempenhado na conferência pela delegação brasileira, chefiada por Rui Barbosa.³² Cabe destacar que, nessa época, nem re-

31 <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONFER%C3%80NCIAS%20DA%20PAZ%20DE%20HAIIA.pdf> (12/out/2015)

32 O livro *II Conferência da Paz – Haia 1907 – A Correspondência telegráfica entre o Barão do Rio Branco e Rui Barbosa* foi publicado pela FUNAG em 2014. Foi um trabalho de compilação e

motamente, o Brasil era reconhecido como grande potência mundial e um dos pontos marcantes nas intervenções de Rui Barbosa na Conferência foi exatamente a defesa eloqüente da tese da igualdade entre as nações e de que os princípios da Justiça e do Direito deveriam orientar o uso da força.³³

Em 1907 o número de participantes se elevara para 44, havendo uma participação verdadeiramente global. Na Conferência de 1899, do Continente Americano apenas Estados Unidos e México se fizeram representar enquanto, em 1907, além do Brasil outras 17 nações do Continente enviaram delegações. Os resultados constantes da Ata Final (18 de outubro de 1907) revelam que as convenções estabelecidas em 1899, como as que se referiam à solução pacífica de controvérsias internacionais, foram aprofundadas e vários outros temas foram discutidos na agenda da Conferência com vistas ao ordenamento das relações internacionais: o direito dos neutros, a constituição de uma corte permanente de arbitragem, a limitação no emprego de certas armas de guerra, o direito dos navios mercantes em ambiente de guerra, as limitações no emprego da força para a cobrança de dívidas internacionais, etc.

Alem das Conferências da Haia, que tiveram escopo mais amplo no sentido de organizar a convivência internacional, outras conferências internacionais foram realizadas nas três décadas que antecederam a primeira guerra mundial, revelando a crescente importância desse padrão na prática diplomática. Entre essas conferências realizou-se, por exemplo, a Conferência Naval de Londres de 1909, que aprofundou alguns itens tratados em 1907 sobre o tratamento das potências neutras e sobre o comportamento das nações beligerantes em relação ao apresamento de navios. Além disso, cabe destacar também o nascente regionalismo como padrão relevante na prática diplomática. No Continente Americano, antes da primeira guerra mundial realizaram-se quatro Conferências Pan-Americanas (Washington, 1890; México, 1901; Rio de Janeiro, 1906; e Buenos Aires, 1910). No entanto, apesar dessas conferências, a atitude generalizada ainda era a de considerar que os interesses nacionais estavam acima de tudo, e que instâncias internacionais eram apenas circunstâncias ou ambientes nos quais os interesses nacionais deveriam ser barganhados utilizando-se não apenas de recursos da retó-

organização feitas pelo Centro de História e Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores (CHDD) e traz a coleção completa das mensagens trocadas entre o Chanceler, que estava no Rio de Janeiro, e Rui Barbosa, que chefiava a representação brasileira na Haia.

33 C. H. Cardim, *A Raiz das Coisas. Rui Barbosa: o Brasil no Mundo*. Editora Civilização Brasileira, R. de Janeiro, 2007 (pp. 117-149)

rica diplomática, mas de todas as formas de pressão. Tal como numa guerra, cada representação diplomática deveria enfrentar e derrotar outras delegações muito mais do que pensar que os resultados desses encontros deveriam ajudar a construir um meio internacional que beneficiasse o conjunto das nações.

Um dos casos mais ilustrativos das dificuldades de se aceitar conceitos como multilateralismo e segurança coletiva, que emergiam nas relações internacionais, foi a própria primeira guerra mundial e o que ocorreu com a Liga das Nações. A proposta elaborada pelo Presidente Woodrow Wilson, apesar de aprovada na Conferência de Versailles (1919), foi assumida com grande relutância pelas nações e acabou sendo motivo de grande frustração do presidente americano, ao não conseguir que seu próprio povo se interessasse pelo projeto de uma Liga de Nações. O Senado Americano, ao exercer sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre os tratados internacionais assinados pelo Presidente e pelo seu Secretário de Estado, decidiu não aprovar a ratificação da Carta da Liga das Nações. Outras potências, apesar de integrarem formalmente a Liga, viam nela basicamente uma instância dentro da qual o grande jogo de barganha internacional deveria ser jogado, tendo sempre como prioridade o que cada governo participante julgasse como sendo “o interesse nacional”. John Maynard Keynes, que participara da Conferência de Versailles como integrante da delegação britânica, profundamente decepcionado, após a Conferência escreveu a obra “As Conseqüências Econômicas da Paz”, na qual faz um relato do ambiente da Conferência e procura mostrar as funestas conseqüências que haveriam de advir de um Tratado no qual havia prevalecido o temor, a desconfiança e o ressentimento, e não o entendimento de que a guerra havia terminado e que reerguer a Europa significava reerguer também as potências vencidas.³⁴ Outra obra reveladora desse ambiente foi escrita por E. H. Carr pouco antes do início das hostilidades da segunda guerra mundial, onde o autor faz um balanço do entre-guerras e mostra como era prevalente o entendimento acerca do meio internacional como uma instância na qual as nações deveriam lançar mão de todos os meios para promover seus interesses individuais, ainda que às custas de outras nações.³⁵

Apenas depois das dolorosas e trágicas experiências da grande depressão da década de 1930 e da segunda guerra mundial, alguns passos mais decisivos foram dados no sentido de se compreender que o meio internacional não era uma simples figura de retórica política ou um campo de batalha diplomática. O fato

34 J. M. Keynes, *As Conseqüências Econômicas da Paz*. Editora UnB e IPRI/FUNAG, Brasília, 2002.

35 E. H. Carr, *Vinte Anos de Crise, 1919-1939*. Editora UnB, IPRI/FUNAG, Brasília, 2001.

é que o meio internacional havia se tornado uma realidade bastante distinta da simples somatória das ações individualmente conduzidas pelos governos. Uma das melhores explicações para esse fato foi fornecida por Inis Claude em seu estudo sobre o sistema Nações Unidas. Em seu livro, Inis Claude argumenta que as organizações internacionais surgem quando quatro condições emergem de forma combinada: 1) a existência de Estados estáveis; 2) a existência de interação significativa entre os Estados; 3) o surgimento de questões derivadas diretamente dessa interação, isto é, dessa convivência; 4) a disseminação da percepção de que as questões derivadas da convivência internacional demandam arranjos supranacionais específicos.³⁶ Outra maneira de formular esse entendimento é dizer que a convivência internacional precisa tornar-se “sistêmica” para que as organizações internacionais surjam como resultante natural da necessidade de manejar esse “sistema”.

As reflexões de Inis Claude referiam-se à constituição das organizações internacionais – em especial a ONU – mas podem ser perfeitamente estendidas à questão mais geral da cooperação internacional uma vez que as organizações internacionais representam, em sua essência, a forma institucionalizada da cooperação internacional. Cooperação, neste caso, não é entendida como colaboração altruística entre governos, mas sim as ações baseadas no reconhecimento de que, em razão das conexões internacionais existentes, os interesses de uma nação só podem ser apropriadamente manejados e promovidos com a participação ou, pelo menos, com a anuência de outras nações. Ou seja, a idéia implícita no argumento de Inis Claude é a de que a convivência gera uma realidade nova, distinta da soma das realidades individuais dos Estados. A convivência gera elementos novos e, quanto mais a interação se torna significativa, mais difícil se torna para as nações levar em conta apenas os limites de sua própria soberania. Cooperar com outras nações torna-se a única forma de manejar adequadamente tanto os problemas quanto as oportunidades oferecidas por essa realidade “sistêmica”. O fato é que a partir dos fins do século XIX, apesar das turbulências e decepções, instâncias importantes emergiram como a própria Liga das Nações, a Corte Internacional de Justiça, a Corte Permanente de Arbitragem, a Organização Internacional do Trabalho, entre outras.

A grande depressão da década de 1930 e a segunda guerra mundial foram os eventos que mostraram de forma dramática que tanto as crises quanto as for-

36 Inis L. Claude Jr. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. Random House, N.Y. 1963 (2nd Ed.)

mas de manejá-las ligavam fortemente as nações entre si. Com efeito, na crise da década de 1930, as políticas de recuperação adotadas individualmente pelos países nos primeiros anos revelaram-se inócuas e foram chamadas de “*beggar-thy-neighbor policies*” por revelarem que essas políticas – como por exemplo a *Smoot-Hawley Act* de 1930 – não traziam os benefícios esperados, apenas tornava ainda mais precária a situação econômica dos países que exportavam para o mercado americano.³⁷ Talvez a denominação mais apropriada fosse “*every nation for herself policies*” ou “*policies of save yourself, Who can*” mas, obviamente, essas expressões não possuíam a mesma cadência e a mesma força retórica de “*beggar-thy-neighbor policies*”. O fato é que nem os EUA ou qualquer outra nação estavam adotando políticas com o objetivo de “arruinar qualquer que fosse seu vizinho”, mas simplesmente estavam tentando “salvar a própria pele” à moda do Estado liberal do século XIX, que entendia que cada governo deveria cuidar de seu próprio povo, de sua própria segurança e de sua própria economia.

Diante dos fracassos dessas políticas, a Conferência Econômica Mundial de Londres de 1933, o Acordo Monetário Tripartite de Paris de 1936, a Carta do Atlântico de 1941 e sobretudo a Conferência de Bretton Woods de 1944, foram sintomas ou manifestações bastante eloqüentes de que aumentava a percepção de que cooperação internacional iria substituir a tradicional prática de formular políticas econômicas baseadas apenas na visão e na perspectiva das necessidades domésticas. Nesse quadro, o termo cooperação internacional não seria sinônimo de políticas baseadas em sentimentos altruístas ou benevolentes, mas sim o oposto de políticas individualistas em que as nações olham apenas para si mesmas, como se a realidade doméstica fosse independente das condições internacionais. Nos dias de hoje diríamos que o termo cooperação internacional não é o oposto de conflito mas do unilateralismo.

A guerra fria foi um fenômeno marcante no período do pós-segunda guerra mundial. Em termos da questão analisada no presente ensaio, isto é, da dicotomia local-global, representou um considerável fator de retardamento do processo de integração internacional em termos globais. Sob alguns aspectos, a guerra fria reviveu nas relações internacionais o ambiente de desconfiança e de suspeição das guerras religiosas dos tempos de Westphalia. Ao final da guerra fria, com o colapso do comunismo na Rússia, os arquivos do Kremlin foram abertos aos pesquisadores, que encontraram documentos que revelaram que os sentimen-

37 O *Smoot-Hawley Act* ou *Tariff Act of 1930* foi uma lei de comércio que aumentava as tarifas de importação para os EUA de milhares de produtos com o propósito de proteger o produtor e o mercado americano.

tos de desconfiança e de suspeição entre os governantes da URSS e dos EUA eram mútuos e muito semelhantes. Apenas os sinais eram trocados. Com efeito, a historiografia registra como um marco do início da guerra fria a publicação do artigo de George Kennan, em 1947, intitulado “As Motivações da Conduta Soviética”, que ficou mais conhecido como o “Artigo X” pelo fato de que, na publicação, não aparecia o nome do autor em função dos cargos que ocupava no Departamento de Estado.³⁸ O artigo praticamente reproduzia um long telegram enviado ao Secretário de Estado por George Kennan em 1946, na condição de Chargé d’Affairs em Moscou. No telegrama, Kennan analisava as orientações da política externa soviética e, de forma muito resumida, seu argumento era o de que, na estratégia soviética, a expansão do comunismo em escala mundial era essencial para a segurança e a estabilidade do governo e do próprio Estado soviético. O único poder capaz de impedir essa expansão mundial do comunismo seriam os EUA, concluía o long telegram. Sendo assim, uma guerra entre as duas potências seria inevitável, tratava-se apenas de saber quando. Bem mais tarde, em 1991, quando os arquivos do Kremlin foram abertos, os pesquisadores encontraram documentos que revelam que na URSS o sentimento em relação aos EUA eram muito parecidos, apenas com sinal trocado. Entre os documentos encontrados havia, por exemplo, o long telegram enviado por Nicolai Novikov, embaixador soviético em Washington, a Viatcheslav Molotov, Ministro das Relações Exteriores da URSS.³⁹ O telegrama fora expedido em setembro de 1946, portanto quase um ano antes da publicação do Artigo X, e argumentava que a expansão do imperialismo americano em escala mundial fazia parte da natureza do capitalismo e que essa expansão somente poderia ser impedida pela URSS, sendo, portanto, inevitável que, em algum momento, as duas potências haveriam de se chocar numa guerra.

Um dos episódios mais marcantes da guerra fria, que exhibe em toda sua extensão o ambiente de desconfiança e de suspeição, foi o fenômeno do “macarismo” (McCarthyism), que foi a denominação dada às ações desenvolvidas pelo senador Joseph R. McCarthy na primeira metade da década de 1950. O entendimento do senador era o de que o Departamento de Estado estava “infestado por comunistas” que claramente desenvolviam ações “pró-soviéticas” e “anti-americanas”. Em seguida, esse entendimento foi estendido para outros setores do governo e também para o plano cultural. Nesse ambiente, vários atores e diretores

38 George F. Kennan (X). *The Sources of the Soviet Conduct*. Foreign Affairs, July, 1947.

39 Kenneth M. Jensen (ed.) *Origins of the Cold War. The Novikov, Kennan, and Roberts 'long telegrams' of 1946*. U. S. Institute of Peace Press, Washington, D.C. 1993.

de cinema de Hollywood foram acusados de conspiração e até mesmo personalidades como Harry Dexter White, que chefiara a representação dos EUA na Conferência de Bretton Woods, foram objeto de investigação, sendo obrigados a depor no Senate's Government Operations Committee, presidida pelo senador McCarthy. Esses episódios mostram o quanto o ambiente político da guerra fria, especialmente em seus primeiros anos, era marcado por incontida desconfiança e suspeição. Se havia esse nível de desconfiança em relação a vários americanos notáveis em Hollywood ou em postos do próprio governo, porque não haveriam de desconfiar das ações de governos de nações estrangeiras, mesmo que fossem aliadas?

No lado da URSS, a desconfiança e a suspeição assumiram proporções muito mais radicais. Embora doutrinariamente a retórica comunista fosse internacionalista e até cosmopolita, as fronteiras dos países que adotaram o comunismo foram virtualmente fechadas. Estabeleceram-se controles extremamente rígidos para a entrada de estrangeiros e seus cidadãos eram impedidos de viajar para o estrangeiro. Permissões eram concedidas apenas em circunstâncias consideradas oficialmente desejáveis. Escritores, jornalistas e analistas costumavam chamar esses países de “repúblicas penitenciárias” numa referência ao rígido policiamento de fronteiras que incluía a construção de muros e de cercas de arame farpado para impedir a saída de seus cidadãos.⁴⁰ A construção do Muro de Berlin, em 1961, acabou por se constituir num verdadeiro símbolo dessa faceta da guerra fria e, por essa razão, a derrubada do Muro de Berlin pela população diante do Portão de Brandenburg, em novembro de 1989, acabou se tornando a própria imagem do fim da guerra fria. Enfim, a guerra fria foi um fenômeno relevante como fator de retardamento do processo de integração internacional. Após o seu fim, especialmente no campo da economia, o processo de integração internacional passou a avançar a passos largos.

O avanço da globalização foi impulsionado também pelo surgimento dos chamados temas globais. Esses temas envolvem todos os aspectos da convivência internacional como fator capaz de influenciar tanto a vida cotidiana das pessoas quanto o futuro do processo de geração de riqueza e dos padrões de vida em todo o planeta. Um evento marcante no desencadeamento dessa tendência foi a publicação, no início da década de 1970, do relatório intitulado *The Limits to Growth*, e a realização no ano de 1972, da I Conferência Mundial do Meio Ambiente, em

40 Muitos dos escritores fugitivos da URSS e de outros países do Leste Europeu se refugiaram em Paris e passaram a se reunir na antiga *Association des Écrivains Combattants* (fundada em 1919) escrevendo artigos para jornais e obras literárias baseadas em suas experiências pessoais.

Stockholm.⁴¹ Desde então os temas ambientais ganharam importância nos foros internacionais e, mais recentemente, numa perspectiva mais ampla e mais preocupante, o tema da mudança climática vem ocupando cientistas, políticos, analistas e até o cidadão comum. Enchentes, secas prolongadas e outros fenômenos climáticos extremos têm afetado a vida dos indivíduos em toda parte, sugerindo que medidas podem (e devem) ser tomadas em bases cooperativas a fim de mitigar os efeitos desses fenômenos.

Outros temas globais emergiram envolvendo as mais diversas áreas da convivência humana (migrações, direitos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico, etc.) mas foi na economia que o processo de integração internacional formou sistemas e redes mais notáveis. A integração das principais bolsas de valores do mundo fez com que bilhões de dólares e de euros sejam transferidos continuamente entre mercados de todo o mundo e que oportunidades e também crises afetem os negócios e os mercados de trabalho em toda parte. Além disso, inúmeras atividades são típicas da economia mundial. Por exemplo, as companhias de aviação civil podem ter sede em certos países, mas toda a organização das rotas e do manejo dos custos das linhas aéreas depende dos acordos e das instituições que administram a aviação civil internacional. Na verdade, mesmo que a essencialidade da integração internacional não seja tão visível como no caso da aviação civil, pode-se dizer que todas as atividades econômicas relevantes hoje dependem, em maior ou menor grau, de conexões com outros países e do que ocorre no meio internacional.

Dessa forma, mais e mais, oportunidades e problemas tenderão a estar conectados com o meio externo, isto é, com outras nações. Além disso, à medida que essa interação se aprofunda e que o tratamento dos problemas se torna mais e mais “cooperativo”, cresce a demanda pela institucionalização dessa cooperação na forma de organizações capazes de estabelecer normas e orientações de conduta. Uma vez que os impactos da interação afetam diferentemente as unidades, o pressuposto é sempre o de que há, continuamente, divergências e disputas a serem assentadas, mas que há também a disposição de assentá-las de forma cooperativa. Em resumo, é possível dizer que, muito embora o paradigma não tenha se com-

41 *The Limits to Growth* tinha como autores Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens III, que eram membros atuantes do *Club de Roma*, entidade que congregava cientistas das universidades mais prestigiosas do mundo. O Relatório causou grande impacto na comunidade internacional ao utilizar modelos matemáticos para levantar hipóteses preocupantes acerca de perspectivas de escassez de matérias primas importantes, como petróleo, e a deterioração das condições de vida no planeta.

pletado, na era da globalização, a realidade internacional tem se tornado, cada vez mais condicionante da ordem interna das nações. Talvez um dos exemplos mais notáveis do avanço desse paradigma, seja o caso da China que, de uma nação pobre e isolada, no espaço de uma geração integrou-se fortemente com o meio internacional permitindo tornar-se a segunda nação no globo na geração de riquezas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ O entendimento mais amplamente disseminado do termo paradigma é aquele usado por Thomas Khun, que se notabilizou por refletir sobre o mundo e a prática da ciência.⁴² Nesse entendimento, os paradigmas apresentam modelos e padrões de interpretação (teorias) que orientam e fornecem referenciais modelares para a busca de soluções dentro de um campo do conhecimento científico. A evolução da pesquisa científica estaria associada ao fato de que o conhecimento, assim como os fatos e os problemas em observação, isto é, os paradigmas estão associados ao tempo em que são observados e sua evolução e transformação não ocorrem de forma linear. Padrões não desaparecem completamente e, por vezes, continuam a existir por muito tempo, convivendo com novos padrões que emergem nas sociedades.

Como foi visto ao longo da análise, os elementos do paradigma do Estado Absolutista não se estabeleceram com as formulações de Hobbes, mas começaram a emergir ainda na Idade Média. Hobbes, como todo grande pensador, foi antes de tudo um observador perspicaz que soube ver com grande clareza o mundo que o cercava ajudando seus contemporâneos a melhor compreender as forças em ação naquele mundo. Da mesma forma, os elementos que iriam compor o paradigma do Estado Liberal também começaram a emergir com certa clareza ainda em fins do século XVII. John Locke estava escrevendo seus “Tratados” em fins do século XVII, “O Espírito das Leis” de Montesquieu data de 1748 e “O Direito das Gentes” de Vattel foi publicado em 1756. Também o sentimento de nacionalidade, que seria marcante no paradigma do Estado Liberal, começou a ganhar forma definida juntamente com o próprio processo de formação dos Estados Nacionais. No paradigma da globalização o Estado Nacional soberano continua sendo um elemento bastante central, mesmo que por vezes entre em choque com as forças da globalização. Na realidade, é impossível imaginar um mundo de relações globalizadas sem os Estados Nacionais organizados.

42 Thomas Khun. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1991.

Do ponto de vista da teoria, é possível dizer que o próprio surgimento do campo de estudo das Relações Internacionais como disciplina distinta é um reflexo da percepção de que os fenômenos internacionais constituem uma realidade distinta. Entre as grandes contribuições dadas pela chamada escola realista está a ênfase na distinção entre a realidade política e econômica doméstica e o meio internacional. A escola realista e suas derivações puseram em destaque esse “trade-off” entre a ordem interna, caracterizada como “estado de sociedade” e o meio internacional caracteristicamente anárquico. Na visão dos realistas do pós-guerra, no espaço interno existem códigos normativos bem definidos e instituições que refletem uma estrutura hierárquica de autoridade capaz de fazer prevalecer a ordem enquanto, no meio internacional, as normas existentes são frouxas e, além disso, a implementação de regras e de normas de comportamento dependem dos próprios Estados.

Muitos estudiosos costumam ensinar em seus livros, que o avanço dos recursos analíticos das relações internacionais deu-se por meio de sucessivos “debates teóricos”. Todavia, talvez seja mais proveitoso pensar que, sob os aspectos mais essenciais, as teorias são cumulativas e complementares. Em geral as teorias identificam ou colocam sua ênfase em aspectos que outras correntes teóricas não percebem ou simplesmente não se ocupam. Assim, dependendo do fenômeno em observação, certas teorias podem oferecer ferramentas com maior capacidade de explicação. Nesse sentido, as duas primeiras décadas do pós-segunda guerra mundial só podem ser adequadamente compreendidas a partir do realismo de Morgenthau, de Raymond Aron e das preocupações morais de Reinhold Niebuhr, mas o processo de entropia da ordem do pós-segunda guerra e a emergência da globalização, marcados pela distensão e pela crescente difusão de novos temas, vão exigir o exame de uma igualmente crescente variedade de interpretações, de Kenneth Waltz a Susan Strange, dos teóricos da interdependência aos construtivistas de vários matizes. Essa trajetória de pensadores fornece um bom retrato do processo de avanço na complexidade nas relações entre as forças locais e as forças em ação na esfera internacional. O livro de Hedley Bull, publicado pela primeira vez em 1977, já captava com grande acuidade essa complexa e por vezes até contraditória convivência entre a ordem e os valores nacionais e os padrões dominantes na esfera internacional.⁴³ O próprio título do livro “A Sociedade Anárquica” é a expressão de uma contradição, uma vez que, conceitualmente, o

43 Hedley Bull, *A Sociedade Anárquica. Um Estudo da Ordem na Política Internacional*. Editora UnB, IPRI/FUNAG, Brasília, 2002.

estado de sociedade implica o abandono da condição anárquica. Filosoficamente, é possível dizer que a própria condição humana é feita de muitos paradoxos e contradições: viver bem o momento presente é tão importante quanto lutar por um futuro; a vida de um indivíduo é absolutamente pessoal e intransferível, mas sem o sentimento de pertencimento a grupos a vida fica incompleta; a razão e o afeto podem andar juntas, mas podem também ser orientadas por forças contraditórias. Enfim, desde a Antiguidade, em diferentes culturas se registra essa dimensão da condição humana feita de paradoxos, contradições e mesmo ironias. Dessa forma, na convivência dos sociedades também se afigura natural encontrar paradoxos e contradições.

Uma forma de resumir e entender a evolução da dicotomia sempre presente entre os sentimentos que ligam as pessoas aos valores, aos costumes e às instituições locais mas, ao mesmo tempo, possuem inúmeras conexões com o estrangeiro e com o mundo para além das realidades locais, é tomar como fio condutor a pergunta “a quem cabe declarar a guerra e fazer a paz?” Trata-se de uma pergunta que reflete uma situação extrema mas que ilustra bem o percurso dessa dicotomia entre o local e o global ou universal. Ao tempo do Estado Absolutista, era uma pergunta essencial para quem, como Francisco de Vitória, diante dos descobrimentos de novos continentes e diante das incertezas que emergiam nas relações entre povos, re-examinava o conceito de guerra justa herdado da Idade Média. A resposta de Francisco de Vitória a essa pergunta era taxativa: ao soberano, inclusive como condição para que uma guerra fosse considerada justa.⁴⁴ No mundo liberal, que se formou em grande parte sobre a ordem construída pela era do absolutismo, o poder passou por uma revisão significativa. A centralização do poder, que fora necessário à consolidação da ordem nos espaços das nacionalidades, revelava suas fraquezas demandando que a nação, por meio de instituições representativas, assegurassem legitimidade e respaldo para que o poder fosse exercido de forma mais estável e eficaz. O governante passa a exercer o poder “em nome de seus governados” e com a anuência de seus representantes. Assim, o Estado Liberal diante da pergunta “a quem cabe declarar a guerra e fazer a paz?” a resposta passa a ser “ao governante com a aprovação do Parlamento”.⁴⁵

44 M. Marchetti, em *A Doutrina da Guerra Justa em Francisco de Vitória*, argumenta que a prerrogativa de declarar a guerra constituía uma das três dimensões essenciais da autoridade do rei, sendo também um fator importante para a ordem nas relações entre os Estados.

45 A constituição brasileira de 1824 no artigo 102 (item IX) ainda estabelece que cabe ao Imperador, como Chefe do Executivo “*declarar a guerra e fazer a paz, participando à Assembléa (Geral) as comunicações que forem compatíveis com os interesses e segurança do Estado*”. No entanto, a constituição dos EUA de 1787 já afirmava que “*(The President) shall have Power, by and*

Sob o paradigma da globalização, diante da mesma pergunta “a quem cabe declarar a guerra e fazer a paz?”, cada vez mais, a resposta tende a ser “cabe às instâncias internacionais declarar a guerra e fazer a paz”. Na realidade, as constituições nacionais continuam em plena vigência, no entanto, cresce a necessidade de os governos, nas grandes questões internacionais, buscarem legitimação pela comunidade internacional, o que significa buscar a aprovação de instâncias como o Conselho de Segurança da ONU, ou de qualquer outra instância internacional regional ou global, desde que seja suficientemente representativa. Mesmo as grandes potências, embora possam ter poder suficiente para tomar decisões unilaterais em questões internacionais de relevância, não podem mais desprezar a crescente importância da aprovação e do apoio da comunidade internacional. Em suma, na era da globalização, marcada pela existência de uma rede de organizações internacionais e pela difusão da noção de segurança coletiva e do multilateralismo, cada vez mais, fortalece a noção de que “cabe às instâncias internacionais a decisão de declarar a guerra e fazer a paz”.⁴⁶

with the Advice and Consent of the Senate, to take Treaties, provided two thirds of the Senators...” (Artigo II, Seção 2), isto é, assinar tratados e tomar outras providências nas relações externas o Presidente precisa da aprovação de 2/3 do Senado. Entre os casos notáveis em que essa aprovação não se deu está o da Liga das Nações (1919) e o da criação de uma Organização Internacional do Comércio (1948).