

430

Robert Jackson · Georg Sørensen

**Introdução às  
relações internacionais**  
*Teorias e abordagens*

Tradução:  
BÁRBARA DUARTE

Revisão técnica:  
ARTHUR ITUASSU  
*Prof. de relações internacionais na PUC-Rio*



**ZAHAR**  
Jorge Zahar Editor  
Rio de Janeiro

430

## Lista de abreviações

Berd	Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
G-8	Grupo dos Oito (Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha, Alemanha, França, Itália, Rússia e Japão)
Gatt	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IGO	Organização intergovernamental
FMI	Fundo Monetário Internacional
EPI	Economia política internacional
RI	Relações internacionais
Otan	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONG	Organização não-governamental
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Opep	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
TNC	Corporação transnacional
ONU	Organização das Nações Unidas
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
EUA	Estados Unidos
OMC	Organização Mundial do Comércio
UE	União européia

## 1 Por que estudar RI?

As relações internacionais na vida cotidiana	20
Breve descrição histórica do sistema de Estados	29
O sistema estatal global e a economia mundial	40
As RI e o mundo contemporâneo dos Estados em transição	44
Conclusão	53
<i>Pontos-chave</i>	56
<i>Questões</i>	56
<i>Orientação para leitura complementar</i>	57
<i>Web links</i>	57

### Resumo

Este capítulo apresenta a base histórico-social das relações internacionais ou RI. O objetivo é enfatizar a realidade prática das relações internacionais em nossas vidas e associá-la ao seu estudo acadêmico. Essa ligação é feita, neste capítulo, focando o principal tema histórico das RI: os Estados soberanos modernos e as relações internacionais do sistema estatal. Três tópicos centrais são discutidos: o significado das relações internacionais na vida cotidiana e os principais valores providos pelos Estados, a evolução histórica do sistema estatal e da economia mundial e o mundo contemporâneo de Estados em transição.



## As relações internacionais na vida cotidiana

RI é a abreviatura para o campo acadêmico das relações internacionais e estudá-lo é importante, principalmente, porque a população mundial está dividida em comunidades políticas territoriais distintas, Estados independentes que influenciam profundamente o modo de vida de todas as pessoas. Em conjunto, estes Estados formam um sistema internacional de extensão global. Atualmente, há quase 200 Estados independentes. A maioria das pessoas, com poucas exceções, não apenas vive como também é cidadã de pelo menos um desses países e, muito raramente, de mais de um deles. Praticamente, todos nós estamos ligados a um Estado particular e, por meio deste, nos conectamos ao sistema estatal que afeta nossas vidas de maneiras importantes, mas que talvez nem tenhamos consciência.

Os Estados são independentes uns dos outros, pelo menos legalmente: eles têm soberania. No entanto, isso não significa que estejam isolados. Pelo contrário, se unem e se influenciam e, portanto, devem encontrar meios de coexistir e de lidar uns com os outros. Ademais, estão geralmente incorporados aos mercados internacionais, que geram efeitos sobre as políticas dos governos e sobre a riqueza e o bem-estar de seus cidadãos. Sendo assim, o relacionamento entre Estados é necessário — ou seja, o isolamento total não é uma opção. Quando um país é isolado e excluído do sistema estatal, seja devido às ações do seu próprio governo ou de poderes externos, o resultado geralmente é o sofrimento da população local — os exemplos mais recentes são Burma, Líbia, Coreia do Norte, Iraque e Irã. O sistema estatal é um sistema de relações sociais, ou seja, relacionamentos entre grupos de seres humanos. Assim como na maioria dos outros sistemas sociais, as relações internacionais apresentam vantagens e desvantagens para os participantes. Em outras palavras, RI foca a natureza e as consequências dessas interações.

O sistema estatal é um modo distinto de organizar a vida política mundial, cuja origem histórica é bem antiga. Já houve sistemas estatais ou semi-estatais em diferentes épocas e locais: por exemplo, na antiga Índia, Grécia e na Itália renascentista (Watson 1992). Contudo, o tema das RI surgiu no início da Era Moderna (séculos XVI e XVII) na Europa, quando os Estados soberanos fundamentados em territórios contíguos foram originariamente estabelecidos. Desde o século XVIII, as relações entre tais Estados independentes são chamadas de “relações internacionais”. Nos séculos XIX e XX, o sistema estatal foi ampliado

a fim de abranger todo o território global. O mundo de Estados é basicamente um mundo territorial: é uma forma de organizar politicamente as regiões povoadas do mundo, um tipo diferenciado de estruturação política territorial com base em inúmeros governos distintos, que são legalmente independentes uns dos outros. Nesse sentido, o único grande território que não é considerado um Estado é a Antártida, administrada por uma associação de Estados. Hoje, RI é o estudo do sistema global de Estados a partir de várias perspectivas acadêmicas, sendo que as mais importantes serão discutidas no decorrer deste livro.

### Quadro 1.1 Conceitos-chave

#### Soberania estatal

qualidade do Estado de ser politicamente independente de todos os outros Estados

#### Sistema estatal

relações entre agrupamentos humanos organizados politicamente, que ocupam territórios distintos, não estão subordinados a nenhum poder ou autoridade superior e desfrutam e exercem um certo grau de independência com relação aos outros

#### Cinco regras básicas de um sistema estatal

segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar

#### Principais abordagens tradicionais de RI

realismo, liberalismo, sociedade internacional e EPI

#### O dilema de segurança

os Estados são tanto uma fonte de segurança quanto uma ameaça à segurança dos seres humanos

#### Autoridade medieval

um arranjo de autoridade política dispersa

#### Autoridade do Estado moderno

um arranjo de autoridade política centralizada

#### Hegemonia

poder e controle exercidos por um Estado proeminente sobre os outros Estados

#### Balança de poder

uma doutrina e um arranjo pelo qual o poder de um Estado (ou grupo de Estados) é controlado pelo poder compensatório de outros Estados

Para entender o significado das RI é necessário compreender a vida dentro de um Estado. O que isso implica? Qual sua importância? Como devemos pensar sobre isso? Estas questões — principalmente a última — são a preocupação central deste livro. Os capítulos seguintes tentam responder de várias formas a esta pergunta fundamental. Este capítulo aborda o principal tema histórico das RI: a evolução do sistema estatal e o mundo contemporâneo de Estados em transição.

É importante, antes de começar a responder a estas questões, avaliar nossa vida diária como cidadãos de Estados particulares e nossas expectativas quanto a isso. Há, no mínimo, cinco valores sociais básicos que os Estados supostamente devem defender: segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar. Por serem tão fundamentais ao bem-estar humano, tais valores sociais precisam ser protegidos e garantidos. É claro que outras organizações sociais, além do Estado, podem assumir tal responsabilidade: como a família, o clã ou as organizações étnicas ou religiosas. Na Era Moderna, contudo, o Estado tem sido em geral a principal instituição a cumprir esta função e espera-se que o próprio garanta estes valores básicos. Por exemplo, as pessoas costumam achar que o Estado deve financiar a segurança, responsável pela proteção dos cidadãos com relação a ameaças internas e externas. Esta é uma preocupação ou um interesse fundamental dos países. No entanto, a própria existência de Estados independentes afeta o valor da segurança: vivemos em um mundo de muitos países, quase todos minimamente armados. Dessa forma, os Estados tanto defendem como ameaçam a segurança das pessoas — este paradoxo do sistema estatal é geralmente conhecido como o “dilema de segurança”. Portanto, assim como qualquer outra organização humana, os Estados apresentam problemas e soluções.

Apesar de a maioria dos países ter um comportamento amistoso, não ameaçador e pacífico, alguns deles podem ser hostis e agressivos. Nesse contexto, com a ausência de um governo mundial para coagi-los, constitui-se um desafio básico e antigo para o sistema estatal: a segurança nacional. Conseqüentemente, para lidar com esta questão, a maioria dos Estados possui Forças Armadas. Por isso, o poder militar é considerado uma condição essencial para que os Estados possam coexistir e se relacionar uns com os outros sem serem intimidados ou subjugados. Um fato importante, o qual não devemos nunca esquecer, é que países desarmados são um fato raro na história do sistema estatal. Com o objetivo de aumentar a segurança nacional, muitos Estados

também optam por formar alianças. Além disso, para garantir que nenhuma grande potência consiga alcançar uma posição hegemônica de dominação total, com base na intimidação, na coerção ou no uso absoluto da força, é necessário construir e manter uma balança de poder militar. A segurança é certamente um dos valores mais fundamentais das relações internacionais. Essa abordagem para o estudo da política mundial é típica das teorias realistas das RI (Morgenthau 1960), que partem do pressuposto de que as relações dos países podem ser melhor caracterizadas como um mundo no qual os Estados que possuem armas são rivais competidores e, de tempos em tempos, iniciam guerras interestatais.

O segundo valor básico, cuja garantia é responsabilidade dos Estados, é a liberdade, tanto a pessoal quanto a nacional — a independência. Uma das razões fundamentais para a constituição dos Estados e para a sustentação dos encargos instituídos por governos a seus cidadãos, tais como impostos e o serviço militar obrigatório, é a condição de liberdade nacional ou de independência que os Estados procuram sempre afirmar. Não podemos ser livres a não ser que nosso país também seja: isso esteve muito claro para os milhares de cidadãos tchecos, poloneses, dinamarqueses, noruegueses, belgas e holandeses, assim como para os habitantes de outros países invadidos e ocupados pela Alemanha nazista durante a Segunda Guerra Mundial. No entanto, mesmo quando um país é livre, sua população pode não ser, mas pelo menos o problema da liberdade está nas próprias mãos dos cidadãos. A guerra ameaça e, algumas vezes, destrói a liberdade. A paz, pelo contrário, promove a liberdade, tornando possível a mudança internacional progressiva e a criação de um mundo melhor. A paz e a mudança progressiva estão certamente entre os valores mais fundamentais das relações internacionais. Essa abordagem sobre a política mundial é típica das teorias liberais das RI (Claude 1971). Opera a partir da suposição de que as relações internacionais podem ser melhor caracterizadas como um mundo, no qual os Estados cooperam entre si, com o objetivo de manter a paz e a liberdade, além de buscar a mudança progressiva.

O terceiro e o quarto valores básicos sob responsabilidade dos Estados são a ordem e a justiça. Para que os países possam coexistir e interagir com base na estabilidade, na certeza e na previsibilidade, é fundamental que tenham o interesse comum no estabelecimento e na manutenção da ordem internacional. Para isso, é obrigatório defender o direito internacional: manter compromissos com tratados e cumprir as regras, convenções e hábitos da ordem legal inter-

nacional. Além disso, espera-se que aceitem práticas diplomáticas e apoiem as organizações internacionais. O direito internacional, as relações diplomáticas e as organizações internacionais só podem existir e operar de modo bem-sucedido caso estas expectativas sejam em geral cumpridas pela maioria dos Estados durante a maior parte do tempo. Outro dever dos países é defender os direitos humanos. Hoje, já existe uma estrutura legal internacional de direitos humanos — direitos civis, políticos, sociais e econômicos — desenvolvidos desde o término da Segunda Guerra Mundial. Certamente, a ordem e a justiça estão entre os valores mais fundamentais das relações internacionais. Esta abordagem com relação ao estudo da política mundial é típica das teorias da Sociedade Internacional das RI (Bull 1995). De acordo com esta linha de raciocínio, as relações internacionais podem ser melhor caracterizadas como um mundo no qual os Estados são atores socialmente responsáveis e compartilham o interesse de preservar a ordem internacional e promover a justiça internacional.

O último valor básico que se espera que os Estados defendam é a riqueza e o bem-estar socioeconômico da população. Os cidadãos acreditam que o seu governo deva adotar políticas apropriadas a fim de incentivar um alto índice de emprego, baixa inflação, investimento constante, fluxo ininterrupto de comércio e assim por diante. Uma vez que as economias nacionais raramente estão isoladas umas das outras, a maioria das pessoas também espera que seu país atue no ambiente econômico internacional de forma a elevar ou no mínimo defender e manter o padrão de vida nacional.

Hoje, os Estados investem no planejamento e na implementação de políticas econômicas capazes de manter a estabilidade da economia internacional, que é essencial para todos. Em geral, esse processo envolve políticas econômicas que possam lidar, de modo adequado, com os mercados internacionais, com a política econômica de outros Estados, com o investimento externo, com as taxas de câmbio, com o comércio internacional, com a comunicação e com o transporte internacional e outras relações econômicas internacionais que afetam a riqueza e o bem-estar nacionais. A interdependência econômica — o alto grau de dependência econômica mútua entre os países — é uma característica impressionante do sistema estatal contemporâneo. Por um lado, algumas pessoas consideram tal situação positiva, uma vez que a expansão do mercado global pode gerar um aumento da liberdade e da riqueza, por meio de mais distribuição, especialização, eficiência e produtividade. Já outros teóricos entendem a interdependência econômica como algo negativo, porque promove

a desigualdade ao permitir que países ricos e poderosos, ou com vantagens financeiras e/ou tecnológicas, dominem países pobres e fracos que não detêm tais vantagens. Mas, independentemente dessa discussão, a riqueza e o bem-estar estão entre os valores mais fundamentais das relações internacionais. Essa abordagem da política mundial é típica das teorias de EPI (economia política internacional) (Gilpin 1987). Para os defensores dessa corrente de pensamento, as relações internacionais podem ser melhor caracterizadas como um mundo fundamentalmente socioeconômico e não simplesmente político e militar.

A maioria das pessoas parte do pressuposto de que os valores básicos (segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar) são naturais e só se conscientizam que algo está errado — por exemplo, durante uma guerra ou uma depressão — quando os Estados individuais perdem o controle da situação. Nessas ocasiões, as pessoas despertam para circunstâncias mais complexas de suas vidas que, no dia-a-dia, não são percebidas ou ficam em segundo plano — ou seja, tendem a se conscientizar dos aspectos considerados naturais e da importância destes valores em suas vidas diárias. Por exemplo, atentamos à segurança nacional quando um poder externo se arma para a guerra ou age de modo hostil contra o nosso país ou um de nossos aliados. Em relação à independência nacional e à nossa liberdade como cidadãos, nos conscientizamos quando a

Quadro 1.2 Valores e teorias das RI

ENFOQUES	TEORIAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Segurança</b> política de poder, conflito e guerra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Realismo</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Liberdade</b> cooperação, paz e progresso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Liberalismo</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ordem e justiça</b> interesses compartilhados, regras e instituições</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sociedade internacional</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bem-estar</b> riqueza, pobreza, igualdade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Teorias de EPI</b></li> </ul>

paz não é mais garantida. Já no que se refere à justiça e à ordem internacional, nos tornamos cientes quando alguns Estados, principalmente os grandes poderes, abusam, exploram, condenam ou desrespeitam o direito internacional ou os direitos humanos. Por fim, nos conscientizamos do bem-estar nacional e do nosso próprio bem-estar socioeconômico quando países estrangeiros ou investidores internacionais, com base em sua influência econômica, prejudicam nosso padrão de vida.

Durante o século XX, houve momentos significativos de expansão da consciência com relação aos principais valores sociais. A Primeira Guerra Mundial deixou terrivelmente claro para a maioria das pessoas a capacidade do conflito armado mecanizado moderno, entre os grandes poderes, de destruir as vidas e as condições de sobrevivência de modo devastador e como é importante reduzir o risco de uma guerra como esta. A partir deste reconhecimento, emergiram os primeiros passos significativos no pensamento das RI com foco nas instituições legais efetivas — por exemplo a Liga das Nações — a fim de impedir a guerra entre grandes potências. Já a Grande Depressão demonstrou para a população mundial como os meios econômicos de vida poderiam ser afetados de modo adverso, até mesmo destruídos, por meio de condições específicas de mercado não só internas, mas também internacionais. A Segunda Guerra Mundial não apenas enfatizou a realidade dos perigos da guerra entre grandes poderes, como revelou também a importância de se impedir qualquer potência de escapar do controle, assim como a imprudência de seguir uma política de apaziguamento — adotada pela Grã-Bretanha e pela França em relação à Alemanha nazista, um pouco antes da guerra, e que provocou conseqüências desastrosas para todos, inclusive ao povo alemão.

Após a Segunda Guerra Mundial, verificamos também outros momentos de expansão da consciência no que diz respeito à importância fundamental desses valores. A crise dos mísseis cubanos de 1962, por exemplo, esclareceu os perigos da guerra nuclear para muitas pessoas. Os movimentos anticoloniais na Ásia e na África dos anos 1950 e 60 e os movimentos dissidentes nas antigas União Soviética e Iugoslávia no final da Guerra Fria demonstraram claramente quanto a autodeterminação e a independência política ainda eram relevantes. Já a inflação global da década de 1970 e do início dos anos 1980, causada por um aumento súbito e dramático nos preços do petróleo pelo cartel da Opep, formado por países exportadores de petróleo, lembrou

quanto as interconexões da economia global podem ameaçar o bem-estar nacional e pessoal em qualquer lugar do mundo. No caso do choque do petróleo de 1970, ficou nítido para inúmeros motoristas norte-americanos, europeus e japoneses — entre outros — que as políticas econômicas do Oriente Médio e de outros importantes países produtores de petróleo têm o poder de aumentar o preço da gasolina ou do petróleo, reduzindo seus padrões de vida. A Guerra do Golfo (1990-1) e os conflitos nos Balcãs, em particular na Bósnia (1992-5) e no Kosovo (1999), foram uma lembrança da importância da ordem internacional e do respeito pelos direitos humanos. Em 2001, os ataques a Nova York e Washington despertaram a atenção da população norte-americana e de outros países com relação aos perigos do terrorismo internacional.

Durante muito tempo, acreditou-se que a vida dentro de Estados adequadamente organizados e bem administrados é melhor do que a vida fora deles ou na sua ausência. O povo judeu, por exemplo, se dedicou mais de meio século à busca do estabelecimento de um Estado próprio, onde estivessem seguros: Israel. Esse raciocínio prevalecerá enquanto os Estados e o sistema estatal conseguirem conservar esses valores centrais. Esse, em geral, tem sido o caso dos países desenvolvidos, especialmente os da Europa ocidental, da América do Norte, do Japão, da Austrália, da Nova Zelândia e de alguns outros. Com base nesse cenário, surgem as teorias convencionais das RI, que consideram o sistema estatal uma valiosa instituição da vida moderna. Neste livro, as teorias tradicionais das RI apresentadas tendem a adotar esse ponto de vista positivo. Reconhecem o significado dos valores básicos, apesar de discordarem com relação à hierarquia deles — os realistas, por exemplo, enfatizam a importância da segurança e da ordem; os liberais, da liberdade e da justiça; e os acadêmicos de EPI, a igualdade econômica e o bem-estar.

Mas se os Estados não forem bem-sucedidos nesse aspecto, o sistema estatal pode ser facilmente entendido na ótica oposta: enfraquecendo em vez de sustentar os valores e as condições sociais básicas. Este é o caso de alguns Estados que emergiram do colapso da União Soviética e da Iugoslávia no fim da Guerra Fria. Muitos deles falham mais ou menos ao tentar proporcionar ou proteger um padrão mínimo dos cinco valores básicos discutidos anteriormente e uma quantidade menor de Estados não consegue assegurar nenhum deles. A situação de vida degradada de inúmeros homens, mulheres e crianças nesses países coloca em questão a credibilidade e, às vezes, até mesmo a legi-

timidade do sistema estatal. Esse contexto estimula o argumento de que o sistema internacional promove ou, no mínimo, tolera o sofrimento humano, e, sendo assim, deve-se mudá-lo para que as pessoas em todo o mundo — não apenas nos países desenvolvidos — possam levar à frente os seus afazeres da vida. Essa é a base de teorias de RI mais críticas, que consideram o Estado e o sistema estatal uma instituição menos benéfica e mais problemática. Neste livro, discutiremos as teorias alternativas de RI, que tendem a adotar essa visão crítica.

Para resumir: os Estados e o sistema estatal são organizações sociais baseadas em territórios, cuja principal responsabilidade é estabelecer, manter e defender valores e condições sociais básicas, como a segurança, a liberdade, a ordem, a justiça e o bem-estar. Essas são as principais razões de sua existência. Muitos Estados e certamente todos os países desenvolvidos defendem essas condições e valores, pelo menos, nos padrões mínimos e, muitas vezes, em um nível superior. Na verdade, o dever foi cumprido nos últimos séculos de modo tão bem-sucedido que os padrões aumentaram e, hoje, são mais altos do que nunca. Esses países estabeleceram o padrão internacional para todo o mundo. No entanto, muitos Estados e a maioria dos países subdesenvolvidos ainda não conseguiram cumprir os padrões mínimos e, conseqüentemente, sua presença no sistema estatal contemporâneo levanta sérias questões não somente sobre estes países, mas também sobre o sistema estatal do qual são parte importante. Tal situação provocou um debate em RI entre os teóricos tradicionais, que aceitam o sistema estatal existente, e teóricos radicais, que o rejeitam.

### Quadro 1.3 Pontos de vista do Estado

#### VISÃO TRADICIONAL

- Estados são instituições valiosas: proporcionam segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar
- As pessoas se beneficiam do sistema estatal

#### VISÃO ALTERNATIVA

- Estados e o sistema estatal criam mais problemas do que resolvem
- A maior parte da população mundial sofre mais que se beneficia do sistema de Estados

### Breve descrição histórica do sistema de Estados

Uma vez que os Estados e o sistema estatal são características tão básicas da vida política moderna, assumimos com facilidade que são aspectos permanentes: sempre estiveram presentes e sempre estarão. No entanto, esta premissa é falsa. É importante enfatizar que o sistema estatal é uma instituição histórica, ou seja, não foi determinado por Deus nem pela natureza, mas configurado por algumas pessoas em uma determinada época: é uma organização social. Sendo assim, como todas as organizações sociais, o sistema estatal apresenta vantagens e desvantagens que mudam com o passar do tempo. Apesar de a existência humana não depender do sistema de Estados, sua estrutura oferece uma série de benefícios que geram altos padrões de vida.

Nem sempre a população mundial viveu em Estados soberanos. Ao longo da maior parte da história humana, as pessoas organizaram suas vidas políticas de formas diferentes, sendo que o mais comum foi o império político, como o romano. Nesse sentido, no futuro, talvez o mundo não esteja estruturado de acordo com um sistema estatal — é possível que as pessoas desistam do Estado soberano, abandonando-o da mesma maneira que fizeram com muitas outras formas de organização da vida política, como as cidades-Estado, o feudalismo e o colonialismo, entre outros. Portanto, não é absurdo supor que os Estados e o sistema estatal possam ser, finalmente, substituídos por um meio melhor e mais avançado de organização da política global. Alguns acadêmicos de RI, que serão discutidos nos próximos capítulos, acreditam que uma certa transformação internacional, associada à interdependência entre os Estados (a globalização), já está em andamento. Mas, desde um longo tempo, o sistema estatal tem sido uma instituição central da política mundial e ainda permanece assim. É certo que a política mundial está em constante mudança e que, no passado, os Estados e o sistema estatal sempre conseguiram se adaptar às transformações históricas significativas. Mas ninguém é capaz de afirmar que o cenário no futuro continuará o mesmo de hoje. As questões sobre o presente e as possíveis mudanças no âmbito internacional serão discutidas no final do capítulo.

Antes do século XVI, quando os Estados começaram a ser instituídos na Europa ocidental, eles não eram reconhecidamente soberanos. Mas, durante os últimos três ou quatro séculos, os Estados e o sistema estatal estruturaram as vidas políticas de um número cada vez maior de pessoas em todo o mundo,

tornando-se assim universalmente populares. Atualmente, é possível afirmar que o sistema é global em extensão. A era do Estado soberano coincide com a época moderna, na qual verificamos a expansão do poder, da prosperidade, do conhecimento, da ciência, da tecnologia, da alfabetização, da urbanização, da cidadania, da liberdade, da igualdade, dos direitos etc. Se lembrarmos da importância dos Estados e do sistema estatal na configuração dos cinco valores humanos fundamentais discutidos anteriormente, perceberemos que é muito provável que isso não seja uma coincidência. Fica apenas difícil determinar se eles foram o efeito ou a causa da vida moderna e se terão uma posição na era pós-moderna. Estas questões devem ser analisadas mais adiante.

No entanto, sabemos que o sistema estatal e a modernidade estão historicamente ligados. De fato, coexistem: o sistema de junção de Estados territoriais começou a ser estabelecido, na Europa, no início da Era Moderna. E, desde então, o sistema estatal tem sido uma característica central, se não determinante da modernidade. Embora o Estado soberano tenha surgido na Europa, também foi adotado na América do Norte, no final do século XVIII, e na América do Sul, no começo do século XIX, em seguida difundiu-se pelo mundo em paralelo à própria modernidade. E, aos poucos, a estrutura do Estado soberano influenciou todo o mundo. A África subsaariana, por exemplo, permaneceu isolada do sistema estatal ocidental em expansão até o final do século XIX, e só constituiu um sistema estatal regional independente após a metade do século XX. Nesse contexto, uma questão importante é se o término da modernidade determinará também o término do sistema estatal, mas discutiremos isso mais adiante.

Certamente, há evidências de sistemas políticos similares aos Estados soberanos bem antes da Era Moderna, que muito provavelmente mantinham relações entre si. A origem histórica das relações internacionais, nesse sentido mais geral, é muito antiga, e, por isso, é apenas possível se especular acerca do tema. Mas, conceitualmente, o início das interações entre as organizações políticas coincide com um período no qual as pessoas começaram a se estabelecer nas terras, formando comunidades políticas distintas de base territorial. Os primeiros exemplos têm mais de 5 mil anos.

Nessa época, cada grupo político enfrentava o problema inevitável de coexistir com grupos vizinhos, que, em função da proximidade, não poderiam ser ignorados nem evitados. Cada agrupamento político também precisava lidar com grupos que, embora afastados, eram capazes de afetá-los. Tal proximidade geográfica deve ter sido considerada uma zona de proximidade política, se

não uma fronteira ou algum tipo de limite. Provavelmente, o contato entre esses grupos envolveu certas rivalidades, disputas, ameaças, intimidações, intervenções, invasões, conquistas, além de outras interações hostis ou bélicas. Mas, certamente, em alguns momentos, talvez em sua maioria, prevaleceu o respeito mútuo, a cooperação, o comércio, a conciliação, o diálogo e as relações pacíficas e amigáveis. Uma forma muito relevante de diálogo entre comunidades políticas autônomas — a diplomacia — também tem origens antigas: há acordos formais registrados entre grupos políticos em 1390 a.C. e evidências de atividade semidiplomática já em 653 a.C. (Barber 1979: 8-9).

Nesse sentido, verificamos aqui o protótipo do problema clássico de RI: a guerra e a paz, o conflito e a cooperação. Além dos diferentes aspectos das relações internacionais enfatizados pelo realismo e pelo liberalismo.

O relacionamento entre grupos políticos independentes constitui o problema essencial das relações internacionais, formadas com base na distinção fundamental entre as próprias identidades individuais e a dos outros em um mundo territorial composto por muitas identidades coletivas em contato constante. Com isso, chegamos a uma definição preliminar de "sistema estatal": definido pelas relações entre agrupamentos humanos organizados politicamente em territórios distintos e que não estão sujeitos a nenhum poder ou autoridade superior, desfrutando e exercendo uma certa independência entre eles. Por fim, as relações internacionais são as interações entre tais grupos independentes.

A primeira demonstração histórica relativamente clara de um sistema estatal é a Grécia antiga (500 a.C. - 100 a.C.), conhecida então como Hélade, que abrangia um grande número de cidades-Estado (Wight 1977; Watson 1992). A Grécia antiga não era um Estado-nação como o atual, mas, mais especificamente, um sistema de cidades-Estado — Atenas era a maior e mais famosa, porém também havia muitas outras cidades-Estado, como Esparta e Corinto, que reunidas formaram o primeiro sistema estatal da história ocidental. Apesar de haver relações extensas e elaboradas entre as cidades-Estado de Hélade, os antigos agrupamentos políticos gregos não eram Estados soberanos modernos com amplos territórios. Comparada à maioria dos Estados modernos, a cidade-Estado grega tinha uma população e um território menores, as relações interurbanas também não contavam com uma diplomacia estabelecida e não havia nada similar ao direito internacional e às organizações internacionais. O sistema estatal de Hélade tinha por base, acima de tudo, uma linguagem e uma religião comuns.

O antigo sistema estatal grego foi finalmente destruído por impérios vizinhos mais poderosos e sua população foi transformada em súditos do Império Romano (200 a.C. – 500 d.C.). À medida que conquistavam, ocupavam e governavam a maioria da Europa e grande parte do Oriente Médio e do norte da África, os romanos desenvolveram um império enorme. Entretanto, em vez de reconhecerem as influências e comunidades políticas nascentes destas áreas, o Império Romano as subordinou. Em detrimento das relações internacionais ou semi-internacionais, a única opção para as comunidades políticas, naquele momento, era a submissão a Roma ou a revolta. Com o tempo, essas comunidades, localizadas na periferia do império, começaram a se manifestar; como o exército romano não era capaz de conter as rebeliões, começou a se retirar e, em diversas ocasiões, a própria cidade de Roma foi invadida e destruída pelas tribos “bárbaras”. Desse modo, o Império Romano finalmente chegou ao fim após muitos séculos de sobrevivência e sucesso político.

Logo depois da queda do poder romano, o império, originado na Europa cristã, estabeleceu-se como organização política predominante, desenvolvendo-se gradualmente durante vários séculos. Os dois principais sucessores de Roma na Europa também foram impérios: o império (católico) medieval situado em Roma (cristandade), na Europa ocidental; e o Império Bizantino (ortodoxo), em Constantinopla ou no que hoje é Istambul (Bizâncio), na Europa oriental e no Oriente Próximo. Bizâncio afirmava ser a continuação do Império Romano cristianizado. O mundo cristão medieval europeu (500-

1500) foi então dividido geograficamente, durante a maior parte do tempo, em dois impérios político-religiosos. Além desses, havia outros sistemas políticos e impérios ainda mais distantes. A África do Norte e o Oriente Médio faziam parte de um mundo de civilização islâmica, originado na península árabe, nos primeiros anos do século VII. Havia também impérios onde hoje é o Irã e a Índia. O chinês foi o mais antigo, dentre os que sobreviveram, e viveu sob dinastias diferentes por aproximadamente 4 mil anos antes do início do século XX. Inclusive, é possível que ainda exista, mas na forma do Estado comunista chinês, o qual se assemelha a um império em sua estrutura ideológica e hierarquia política. Sendo assim, a Idade Média chama atenção por ter sido a era do império e de relações e conflitos entre agrupamentos políticos diferentes. Mas o contato entre os impérios era, na melhor das hipóteses, intermitente: a comunicação era lenta e o transporte, difícil. Conseqüentemente, a maioria destas organizações, nesta época, formava um mundo centrado em si mesmo.

Podemos falar sobre “relações internacionais” na Europa ocidental durante a Era Medieval? Sim, mas com dificuldade, porque, como já demonstrado, a cristandade medieval funcionava mais como um império do que um sistema estatal. Embora os Estados existissem, não eram independentes nem soberanos de acordo com o sentido moderno destas palavras. Não havia territórios claramente definidos com fronteiras. Em suma, o mundo medieval não era uma colcha de retalhos geográfica com países distintos representados por co-

#### Quadro 1.4 O Império Romano

Roma emergiu como uma cidade-Estado na Itália central ... Durante vários séculos, a cidade ampliou sua autoridade e adaptou seus métodos de governo para atrair primeiro a Itália, em seguida o Mediterrâneo ocidental e, finalmente, quase todo o mundo helenístico para um império maior do que qualquer outro já existente nesta área ... Esse feito único e surpreendente, somado à transformação cultural ocasionada, estabeleceu as fundações da civilização européia ... Roma ajudou a configurar a opinião e a prática contemporânea e européia sobre o Estado, o direito internacional e, especialmente, o império e a natureza da autoridade imperial.

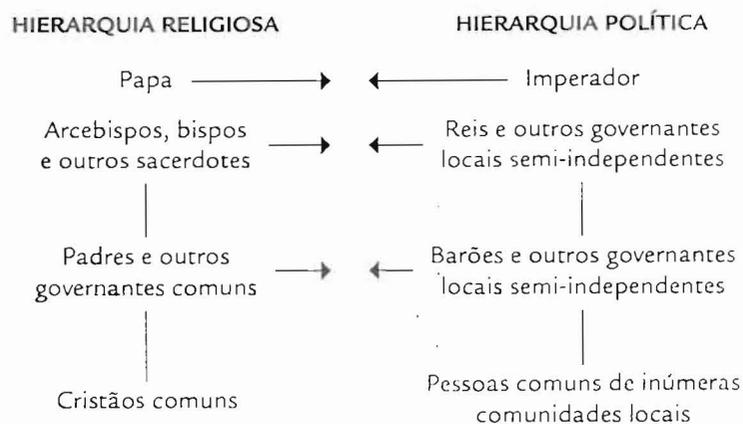
Watson (1992: 94)

#### Quadro 1.5 Cidades-Estado e impérios

500 a.C. – 100 a.C.	Cidades-Estado gregas
200 a.C. – 500 d.C.	Império Romano
500 – 1500	Cristandade católica: O papa em Roma
Mundo cristão medieval	Cristandade ortodoxa: Império Bizantino, Constantinopla
Outros impérios históricos	Islâmico, Irã, Índia, China

res diferentes, mas uma mistura complicada e confusa composta por formas e matizes variados. O poder e a autoridade eram organizados sob bases religiosa e política: o papa e o imperador eram os líderes de duas hierarquias paralelas e conectadas, uma religiosa e outra política. Reis e outros governantes não eram completamente independentes e estavam subordinados a estas autoridades superiores e às suas leis. E, na maioria dos casos, os governantes locais tinham certa liberdade com relação ao governo dos reis: eram semi-autônomos, mas não totalmente independentes. O fato é que a independência política territorial, conhecida hoje, não estava presente na Europa medieval.

Quadro 1.6 A comunidade cristã da Europa medieval



Sabe-se também que a Era Medieval foi marcada por desordem, tumulto, conflito e violência, cuja origem, acredita-se, é a falta de linhas claras de controle e organização política territorial. As guerras ora eram travadas entre civilizações religiosas — por exemplo, as cruzadas cristãs contra o mundo islâmico (1096-1291) —, ora eram travadas entre reis — a Guerra dos Cem Anos entre Inglaterra e França (1337-1453). No entanto, a guerra mais freqüente era feudal, local e entre grupos rivais de cavaleiros, cujos líderes apresentavam alguma rixa. A autoridade e o poder de se engajar em batalhas não eram

monopolizados pelo Estado: diferentemente do que aconteceu mais tarde, os reis não eram capazes de controlar os confrontos. Nesse primeiro momento, os direitos e capacidades de fazer a guerra pertenciam aos membros de uma casta distinta — os cavaleiros armados e seus líderes e seguidores —, que combatiam ora em defesa do papa, ora do imperador, às vezes pelo rei, outras por seus governantes e de forma mais regular por eles mesmos. Não havia uma distinção clara entre guerra civil e internacional. As guerras medievais eram motivadas, principalmente, por questões relativas a acertos e erros: lutas com o objetivo de defender a fé, resolver conflitos sobre herança dinástica, punir criminosos ou cobrar impostos, entre outras (Howard 1976: c.1). Diferente dos conflitos civis, tais guerras raramente estavam associadas às disputas com relação ao controle exclusivo do território ou sobre o Estado ou aos interesses nacionais. Na Europa medieval, não havia nenhum território com controle exclusivo e nenhuma concepção clara da nação ou do interesse nacional.

Os valores ligados à condição de Estado soberano foram organizados de maneira diferente nos tempos medievais, uma vez que nenhuma organização política, tal como o Estado moderno, satisfazia a todos estes atributos. Em detrimento disso, os valores eram administrados por estruturas distintas que operavam em diversos níveis da vida social. A segurança, por exemplo, era provida pelos governantes locais e pelos cavaleiros que operavam em castelos e cidades fortificadas. A liberdade não era um direito do indivíduo ou da nação; mas dos governantes feudais e de seus seguidores e clientes. A ordem era responsabilidade do imperador, embora sua capacidade de imposição fosse bem limitada, resultando em uma Europa medieval marcada pela turbulência e pela discórdia em todos os níveis da sociedade. Os governantes políticos e líderes religiosos eram responsáveis por garantir a justiça, apesar de esta ser bastante desigual: aqueles que ocupavam alta posição nas hierarquias política e religiosa tinham acesso mais fácil à justiça do que o resto da população e as cortes variavam em função da classe social. Por não haver polícia, a justiça freqüentemente era feita pelas próprias pessoas por meio de vinganças ou represálias. O papa, além de ser responsável por governar a Igreja por meio de uma hierarquia de bispos e de outros sacerdotes, fiscalizava as disputas políticas entre reis e outros governantes nacionais semi-independentes. Ademais, membros do sacerdócio desempenhavam muitas vezes o papel de consultor mais experiente de reis e de outros governantes seculares. Os reis, por sua vez, assumiam a função de

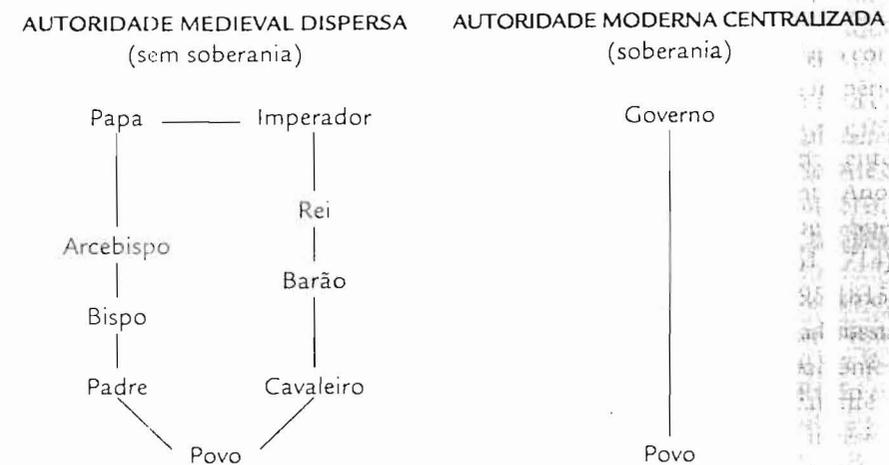
“defensores da fé” — como Henrique VIII da Inglaterra — e os cavaleiros se consideravam os soldados cristãos. O bem-estar era associado à segurança e tinha por base laços feudais entre governantes locais e pessoas comuns, que recebiam proteção em troca de uma parte do trabalho, da colheita e de outros recursos e produtos derivados da economia camponesa local. Além disso, a moradia dos camponeses, em vez de ser fruto de sua livre escolha, estava ligada a proprietários feudais, que poderiam ser membros da nobreza, do sacerdócio ou de ambos.

No que consiste, basicamente, a mudança política do período medieval para o moderno? A resposta simples é: a transformação consolidou a provisão desses valores dentro da estrutura única de uma organização social independente e unificada — o Estado soberano. No início da Era Moderna europeia, os governantes se emanciparam da autoridade político-religiosa dominante da cristandade e se libertaram de sua dependência com relação ao poder militar dos barões e de outros líderes feudais locais. A partir de então, os barões passaram a se subordinar aos reis, que se tornaram capazes de desafiar o imperador e o papa e, conseqüentemente, de defender o Estado soberano contra a desordem interna e a ameaça externa. Já os camponeses começaram sua longa jornada em busca da independência com relação aos governantes locais feudais, a fim de se tornarem súditos diretos do rei e finalmente se transformarem no “povo”.

Em suma, o poder e a autoridade estavam concentrados em um único ponto: o rei e seu governo. O rei passou a governar um território cujas fronteiras eram defendidas contra a interferência externa. Assumiu também a autoridade suprema acima de toda a população do país e não precisava mais agir por intermédio de governantes e de lideranças intermediárias. Essa transformação política fundamental marca o advento da Era Moderna.

Um dos principais efeitos da ascensão do Estado moderno foi seu monopólio sobre os meios de operação militar. O rei primeiro estabeleceu a ordem interna e, em seguida, se tornou o único centro do poder dentro do país. Cavaleiros e barões que, em tempos passados, controlavam os seus próprios exércitos, passaram a obedecer às ordens do rei. Assim, muitos monarcas decidiram investir na expansão de seus territórios, estimulando, conseqüentemente, o desenvolvimento de rivalidades internacionais, que muitas vezes resultaram em guerras e na ampliação de alguns países à custa de outros. Frequentemente, Espanha, França, Áustria, Inglaterra, Dinamarca, Suécia,

Quadro 1.7 Autoridade medieval e moderna



Holanda, Polônia, Rússia, Prússia e outros Estados do novo sistema estatal europeu estavam em guerra. Algumas foram geradas pela Reforma Protestante, que dividiu profundamente a população cristã europeia nos séculos XVI e XVII, mas os conflitos eram cada vez mais provocados pela mera existência de Estados independentes, cujos governantes recorriam à guerra como um meio de defender seus interesses, realizar suas ambições e, se possível, de expandir suas posses territoriais. Nesse sentido, a guerra se tornou uma instituição internacional de peso para a resolução de desavenças entre os Estados soberanos.

Sendo assim, a mudança política do período medieval para o moderno envolveu basicamente a construção do Estado territorial independente. O Estado conquistou território e o transformou em propriedade estatal, definindo a população da região como súditos e, mais tarde, como cidadãos. Na maioria dos países, as igrejas cristãs também passaram a ser controladas pelo governo estatal. Claramente, não havia espaço dentro dos Estados modernos para a existência de instituições, povos ou territórios semi-independentes. No sistema internacional moderno, o território é consolidado, unificado e

centralizado sob um governo soberano. A população estatal, por sua vez, é leal ao próprio governo e tem a obrigação de obedecer a suas leis — este grupo de pessoas inclui bispos, assim como barões, comerciantes e aristocratas. Ou seja, todas as organizações, a partir da implementação do sistema de Estados modernos, passaram a ser subordinadas à autoridade estatal e à lei pública. É a origem do familiar mapa do mundo em formato de colcha de retalhos, em que cada área de trabalho está sob a jurisdição exclusiva de um Estado particular. Todo o território da Europa é dividido desta forma por meio de governos independentes, e, com o tempo, todo o planeta será. O entroncamento do final histórico da Era Medieval e do ponto de partida do sistema internacional moderno é, freqüentemente, identificado com a Guerra dos Trinta Anos (1618-48) e com a Paz de Vestfália, acordo responsável pelo término do conflito.

#### Quadro 1.8 A Guerra dos Trinta Anos (1618-48)

Iniciada como uma revolta da aristocracia protestante contra a autoridade espanhola na Boêmia, a guerra intensificou-se rapidamente e, com o tempo, incluiu todos os tipos de questões ... Questões de tolerância religiosa estavam na base do conflito ... Mas já em 1630, a guerra envolvia um emaranhado de interesses conflitantes, incluindo os de caráter dinástico, religioso e estatal ... A Europa lutava sua primeira guerra continental.

Holsti (1991: 26-8)

Desde a metade do século XVII, os Estados eram considerados os únicos sistemas políticos legítimos europeus, com base nos próprios territórios distintos, nos governos independentes e nos próprios súditos políticos. As muitas características proeminentes desse sistema estatal emergente podem ser resumidas. Primeiramente, consistia de Estados contíguos, cuja legitimidade e independência foram mutuamente reconhecidas. Em segundo, este reconhecimento dos Estados não se estendeu além das fronteiras do sistema estatal europeu — as organizações excluídas eram vistas, em geral, como inferiores politicamente e a maioria delas, com o tempo, foi subordinada ao governo imperial da Europa. Em

#### Quadro 1.9 A Paz de Vestfália (1648)

O acordo vestfaliano legitimou uma comunidade de Estados soberanos. Marcou o triunfo do *stato* (o Estado), no controle de suas questões internas e na independência externa. Essa era a aspiração de príncipes (governantes) em geral, — e em especial dos príncipes germânicos, ambos protestantes e católicos, em relação ao império (Sagrado Romano ou Habsburgo). Os tratados de Vestfália estabeleceram muitas regras e princípios políticos da nova sociedade de Estados ... O acordo foi promovido para gerar um estatuto abrangente de toda a Europa.

Watson (1992: 186)

terceiro, as relações entre os Estados europeus estavam sujeitas ao direito internacional e às práticas diplomáticas, portanto a expectativa era de que os países cumprissem as regras do jogo. Por fim, havia uma balança de poder entre os Estados membros, cujo objetivo era impedir qualquer Estado de romper o controle e competir pela hegemonia que reestabeleceria, na verdade, um império sobre o continente.

Várias potências tentaram impor sua hegemonia política ao continente. O Império Habsburgo (Áustria) arriscou durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-48), mas foi impedido pela coalizão liderada pela França e pela Suécia. Já a tentativa francesa ocorreu sob o regime do rei Luís XIV (1661-1714), porém falhou por causa da aliança anglo-holandesa. Napoleão (1795-1815) também tentou, mas não conseguiu vencer a Grã-Bretanha, a Rússia, a Prússia e a Áustria. Em seguida, a instauração da balança de poder pós-napoleônica entre os grandes poderes (o Concerto da Europa) foi sustentada durante a maior parte do período entre 1815 e 1914. A Alemanha, por sua vez, investiu sob a liderança de Hitler (1939-45), mas foi derrotada pelos Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha. Portanto, durante os últimos 350 anos, o sistema estatal europeu conseguiu resistir à principal tendência política da história mundial: o ataque realizado por grandes poderes a fim de submeter os mais fracos a sua vontade política e, assim, restabelecer um império. Até o momento de elaboração deste livro ainda não se sabia se a única superpotência remanescente da Guerra Fria, os Estados Unidos, se tornaria um *hegemon* global.

## O sistema estatal global e a economia mundial

No entanto, na mesma época em que os Estados europeus resistiam ao império na Europa, eles construíram vastos impérios no exterior e uma economia mundial por meio da qual controlavam a maioria das comunidades políticas não-européias localizadas no resto do mundo. Ou seja, os Estados ocidentais, que foram incapazes de dominar uns aos outros, conseguiram controlar a maior parte do resto do mundo tanto política como economicamente. Tal monitoramento dos territórios não-europeus começou no início da antiga Era Moderna, no século XVI, portanto a mesma época em que o sistema europeu estatal entrou em vigor. O controle das organizações políticas externas pelos Estados europeus só terminou na metade do século XX, quando os últimos povos não-europeus finalmente se livraram do colonialismo ocidental e adquiriram independência política. Vale ressaltar que o fato de os Estados ocidentais nunca terem sido bem-sucedidos nas tentativas de dominar uns aos outros, mas conseguirem governar a maioria dos outros, é muito importante na configuração do sistema internacional moderno. A supremacia e a ascendência global do Ocidente são cruciais para entender as RI, inclusive nos dias atuais.

A história da Europa moderna é composta de conflitos econômicos e políticos e de guerras entre seus Estados soberanos. Os Estados fazem a guerra e a guerra fez e desfez os Estados (Tilly 1992). Entretanto, as rivalidades de Estado europeias não estiveram concentradas apenas na Europa, mas onde quer que o poder e as ambições europeias pudessem ser projetados — com o tempo, todo o mundo foi impactado. Os Estados europeus entravam em competição uns com os outros para invadir e controlar áreas economicamente desejáveis e militarmente úteis localizadas em outras partes do mundo. Para os Estados europeus, isso era natural, fazia parte do seu direito — a idéia de que os povos não-europeus também tinham direito à independência e à autodeterminação só surgiu mais tarde. Enormes populações e territórios não-europeus, consequentemente, foram subordinados ao controle dos Estados europeus, seja por meio da conquista militar, do domínio comercial ou da anexação política.

A expansão do império ocidental tornou possível, pela primeira vez, a formação e o funcionamento de uma economia (Parry 1966) e de uma política globais (Bull e Watson 1984). Não à toa, a ampliação do comércio entre o mundo ocidental e o não-ocidental começou aproximadamente na mesma época

em que surgiu o Estado moderno na Europa — em torno de 1500. Utilizando barcos com munições pesadas e de longa distância, usados tanto para transportar mercadorias quanto para projetar poder político e militar, os países europeus ampliaram seu poder para além da Europa. Os continentes americanos foram aos poucos atraídos para o sistema de comércio mundial por meio da extração da prata e de outros metais preciosos, do comércio de peles e da produção de bens agrícolas — realizado em geral em grandes plantações com o uso da mão-de-obra escrava. Neste mesmo momento, o Sudeste da Ásia e, em seguida, as partes continentais do Sul e do Sudeste da Ásia se encontraram sob o controle e a colonização europeia. Enquanto os espanhóis, os portugueses, os holandeses, os ingleses e os franceses expandiram seus impérios no exterior, os russos seguiram por via terrestre. Já no final do século XVIII, o império russo, com base no comércio de peles, se ampliou da Sibéria para o Alasca e para baixo na costa oeste da América do Norte, até o Norte da Califórnia. Os poderes ocidentais também forçaram a abertura do comércio chinês e japonês — embora nenhum dos países fosse colonizado politicamente. Grandes territórios do mundo não-europeu foram estabelecidos pelos europeus e, mais tarde, se tornaram Estados membros independentes do sistema estatal sob o controle da própria população de colonizadores: os Estados Unidos, os Estados da América Latina, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e — por um longo tempo — a África do Sul. O Oriente Médio e a África tropical foram os últimos continentes a serem colonizados pelos europeus.

Para esclarecer o sistema estatal durante a era do imperialismo político e econômico dos Estados europeus, é preciso antes lembrar de algumas questões fundamentais. Primeiro, os Estados europeus fizeram acordos convenientes com sistemas políticos europeus — como as alianças organizadas pelos britânicos e pelos franceses com diferentes “tribos” de índios (isto é, nações) da América do Norte. Em seguida, os Estados europeus, onde puderam, conquistaram e colonizaram os sistemas políticos não-ocidentais e os subordinaram aos seus impérios. Um terceiro ponto é o fato de aqueles amplos impérios terem se tornado uma fonte básica de riqueza e de poder dos Estados europeus durante muitos séculos. Isso justifica o fato de o desenvolvimento da Europa ter sido alcançado, principalmente, com base no controle de extensos territórios não-europeus e por meio da exploração de seus recursos humanos e naturais. Em quarto, algumas dessas colônias no exterior passaram a ser controladas por populações colonizadoras europeias e muitos destes novos “Estados coloniza-

dores”, com o tempo, foram aceitos como membros do sistema estatal europeu. Esse processo começou no século XVIII com o sucesso da revolução americana contra o Império Britânico, que desencadeou a transição de um sistema estatal europeu para um sistema estatal ocidental. Finalmente, ao longo de toda a era do imperialismo vestfaliano, do século XVI até o início do século XX, não houve interesse nem vontade de incorporar sistemas políticos não-ocidentais ao sistema estatal com base na igualdade de soberania. Só depois da Segunda Guerra Mundial isso passou a ocorrer em uma escala maior.

#### Quadro 1.10 Presidente McKinley sobre o imperialismo norte-americano nas Filipinas (1899)

Quando percebi que as Filipinas (uma colônia espanhola) haviam caído em nossos colos [como resultado da derrota da Espanha para o Exército dos Estados Unidos] ... Eu de fato não sabia ... Tarde da noite me veio assim ... (1) que não poderíamos devolvê-las à Espanha — seríamos covardes e desonrados; (2) que não poderíamos transformá-las em território francês ou alemão — nossos rivais comerciais no Oriente —, que seria um negócio ruim e sem credibilidade; (3) que não poderíamos deixá-los por si próprios — eles eram inadequados para se auto-governar — e logo formariam uma anarquia e um governo ruim na região seria pior do que era na Espanha; e (4) não restava outra opção a não ser levá-las ... [e] inserir as Filipinas no mapa dos Estados Unidos ...

Bridges et al. (1969: 184)

O primeiro estágio da globalização do sistema estatal aconteceu via incorporação de países não-ocidentais, que não estavam sujeitos ao controle político de um Estado ocidental imperial. Mesmo escapando da colonização, estes Estados eram obrigados a aceitar as regras do sistema estatal ocidental. O Império Otomano (a Turquia) é um exemplo: foi forçado a aceitar tais regras por meio do Tratado de Paris, em 1854. O Japão é outro que se submeteu às normas ocidentais no século XIX e rapidamente adquiriu a essência organizacional e a configuração constitucional de um Estado moderno. Já no início do século XX, o Japão se tornara uma grande potência — demonstrando claramente sua força quando derrotou militarmente a Rússia — outra grande potência — no campo de batalha da guerra

russo-japonesa de 1904-5. A China foi obrigada a aceitar as regras do sistema estatal ocidental durante os séculos XIX e início do XX, mas o país só foi completamente reconhecido como uma potência a partir de 1945. O segundo estágio da globalização do sistema estatal foi provocado pelo movimento anticolonialista das colônias ligadas aos impérios ocidentais. Nessa luta, líderes políticos nativos reivindicaram a descolonização e a independência com base nas idéias de autodeterminação europeias e norte-americanas. Essa “revolta contra o Ocidente”, como Hedley Bull afirmou, foi o principal veículo por meio do qual o sistema estatal se expandiu dramaticamente após a Segunda Guerra Mundial (Bull e Watson 1984). Em um curto período de vinte anos, começando com a independência da Índia e do Paquistão em 1947, a maioria das colônias na Ásia e na África se tornou Estado independente e membro das Nações Unidas.

#### Quadro 1.11 A declaração de 1945 do presidente Ho Chi Minh sobre a independência da República do Vietnã

“Todos os homens são iguais. Eles recebem do Criador certos direitos inalienáveis, entre estes a vida, a liberdade e a busca da felicidade.” ... Todos os povos na terra são iguais no nascimento, todos têm o direito de viver, ser felizes e livres... Nós, membros do governo provisório, representando toda a população do Vietnã, declaramos e renovamos aqui nossa declaração de que cortamos todas as relações com a França e abolimos todos os direitos especiais que os franceses adquiriram de modo ilegal em nossa terra natal ... Estamos convencidos de que as nações aliadas, que reconheceram em Teerã e em São Francisco os princípios da autodeterminação e da igualdade de status, não se recusarão a reconhecer a independência do Vietnã ... Por essas razões nós ... declaramos ao mundo que o Vietnã tem o direito de ser livre e independente ...

R. Bridges et al. (1969: 311-12)

A descolonização europeia do Terceiro Mundo triplicou o número de Estados participantes da ONU — de 50 países em 1945 para 160 em 1970. Cerca de 70% da população mundial era formada por cidadãos ou súditos de Estados independentes em 1945 e assim representados no sistema estatal. Em 1995, este cálculo era quase de 100%. A difusão do controle político e econômico

européu para além da Europa demonstrou assim ser uma expansão do sistema estatal que se tornou efetivamente global na segunda metade do século XX. A dissolução da União Soviética, concomitante à fragmentação da Iugoslávia e da Tchecoslováquia, no final da Guerra Fria, marcou o estágio final da globalização do sistema estatal. Com isso, o número de Estados membros da ONU chegou a ser quase 200 no fim do século XX.

Atualmente, o sistema é uma instituição global que afeta a vida de quase todos na Terra, quer percebamos ou não. Ou seja, as RI são agora mais do que nunca uma disciplina acadêmica universal. Ademais, isso significa que a política mundial, no início do século XXI, deve conciliar uma variedade de Estados bem mais heterogêneos — em termos de cultura, religião, língua, ideologia, forma de governo, capacidade militar, complexidade tecnológica, níveis de desenvolvimento econômico etc. — do que antes. Essa é uma mudança fundamental para o sistema estatal e um grande desafio para os acadêmicos de RI no desenvolvimento de suas teorias.

#### Quadro 1.12 A expansão global do sistema estatal

1600	Europa (sistema europeu)
1700	+ América do Norte (sistema ocidental)
1800	+ América do Sul, Japão (sistema globalizado)
1900	+ Ásia, África, Caribe, Pacífico (sistema global)

### As RI e o mundo contemporâneo dos Estados em transição

Muitas das importantes questões do estudo de RI estão ligadas à teoria e à prática da natureza do Estado soberano, que, como demonstrado, é a instituição histórica central da política mundial. Mas há também outras questões relevantes, que promoveram debates permanentes sobre a esfera de ação das RI.

Em um extremo, o foco acadêmico é exclusivamente nos Estados e nas relações entre países; mas em um outro extremo, as RI abrangem quase tudo associado às relações humanas em todo o mundo. E, para ter um conhecimento ponderado e equilibrado de RI, é essencial estudar essas diferentes perspectivas.

O motivo de associar as várias teorias de RI aos Estados e ao sistema estatal é garantir que a centralidade histórica deste assunto seja reconhecida. Até mesmo os teóricos, que buscam ir além do Estado em geral, o consideram um ponto de partida fundamental: o sistema estatal é a principal referência tanto para as abordagens tradicionais quanto para as novas. Os próximos capítulos analisarão como cada tradição de RI tentou compreender o Estado soberano. Há debates sobre como devemos conceitualizar o Estado e por isso as diferentes teorias de RI assumem abordagens diversas. Nos próximos capítulos, apresentaremos debates contemporâneos sobre o futuro do Estado — se a importância central do Estado na política mundial está mudando é, por exemplo, uma das principais questões do estudo contemporâneo de RI. Mas o fato é que os Estados e o sistema estatal permanecem no núcleo da análise e da discussão acadêmica em RI.

No entanto, não há dúvidas de que devemos estar alerta ao fato de que o Estado soberano é um conceito teórico contestado. Quando perguntamos “o que é o Estado?” e “o que é o sistema estatal?” as respostas vão variar dependendo da abordagem teórica adotada: a realista divergirá da liberal, que por sua vez será diferente daquela da sociedade internacional e das teorias de EPI. Nenhuma dessas respostas está completamente correta ou totalmente errada, porque a verdade é que o Estado é uma entidade complexa e, de certo modo, confusa, e ainda não há um consenso com relação a sua dimensão e seu propósito. O sistema estatal não é, conseqüentemente, um assunto de fácil compreensão e pode ser entendido por meio de muitas formas e ênfases.

Mas isso tudo pode ser simplificado. Vale a pena refletir sobre o Estado com duas dimensões diferentes, sendo que cada uma dividida em duas categorias extensas. A primeira é o Estado como governo e o Estado como país. Visto de dentro, o Estado é o governo nacional: é a principal autoridade governante no país, ou seja, possui soberania interna. Esse é o aspecto *interno* do Estado. Questões fundamentais com relação ao aspecto interno envolvem relações de *Estado-sociedade*: como o governo administra a sociedade nacional, os meios para exercer seu poder e as fontes de sua legitimidade, como lida com as demandas e preocupações de indivíduos e grupos que estabelecem a sociedade nacional, como gerencia a economia nacional, quais suas políticas nacionais, e assim por diante.

Visto internacionalmente, contudo, o Estado não é simplesmente um governo: é um território povoado com uma sociedade e um governo nacional. Em outras palavras, é um país. Sob este ângulo, tanto o governo quanto a sociedade nacional formam o Estado. Se um país é um Estado soberano, será em geral reconhecido como independente politicamente. Este é o aspecto *externo* do Estado em que as principais questões envolvem relações *interestatais*: como governos e sociedades de Estados se relacionam e lidam uns com os outros, qual a base destas relações interestatais, quais as políticas externas de determinados Estados, quais são as organizações internacionais dos Estados, como as pessoas de países diferentes interagem e se engajam em transações umas com as outras, e assim por diante.

Isso nos leva à segunda dimensão do Estado, que divide o aspecto externo da natureza do Estado soberano em duas categorias extensas. A primeira é o Estado visto como uma instituição *formal* ou legal em sua relação com outros Estados. Nesse sentido, é uma entidade reconhecida como soberana ou independente, membro de organizações internacionais e detentora de vários direitos e responsabilidades. Devemos nos referir a esta primeira categoria como *condição jurídica de Estado*. O reconhecimento é um elemento essencial da condição jurídica de Estado, que qualifica os Estados para participarem da sociedade internacional, inclusive de serem membros da ONU. A ausência de reconhecimento nega isso. Nem todo país é reconhecido como independente: um exemplo é Quebec, uma província do Canadá. Para se tornar independente, os Estados soberanos já existentes, entre estes, os mais importantes seriam o Canadá e depois os Estados Unidos, devem reconhecê-lo como tal.

A quantidade de países reconhecidos como Estados soberanos é sempre menor do que a de não reconhecidos, mas com capacidade de se tornarem um

#### Quadro 1.13 A dimensão externa da condição de Estado

##### Estado como um país

- Território, governo, sociedade

##### Condição de Estado jurídica, legal

- Reconhecimento por outros Estados

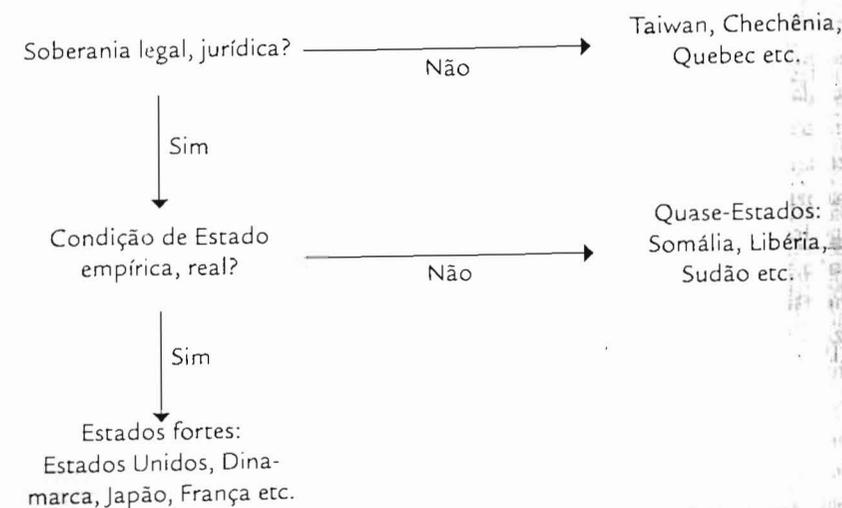
##### Condição de Estado empírica, real

- Instituições políticas, base econômica, unidade nacional

dia juridicamente independentes. Isso porque a independência é em geral vista como um valor político. Mas os países já reconhecidos como Estados soberanos normalmente não estão dispostos a ver novos países reconhecidos, porque isso demandaria uma partilha: os Estados existentes perderiam território, população, recursos, poder, status etc. Uma vez que a separação de territórios fosse tida como uma prática aceita, a estabilidade internacional estaria ameaçada, já que estabeleceriam um perigoso precedente capaz de desestabilizar o sistema estatal caso um número crescente de países — atualmente subordinados, mas com potencial para se tornarem independentes — se organizasse para exigir o reconhecimento como Estado soberano. Portanto, é provável que sempre haja alguém batendo na porta da soberania de Estado, mas há uma grande relutância de abrir a porta e deixá-lo entrar. Isso levaria à desordem do presente sistema estatal — especialmente hoje, em que não existem mais colônias e todo o território habitado do mundo se delimita ao sistema global de Estados. Por isso, a condição jurídica de Estado é cuidadosamente racionada pelos Estados soberanos existentes.

A segunda categoria é o Estado visto como uma organização político-econômica *importante*. Nesse sentido, considera-se o papel dos países no de-

#### Quadro 1.14 Modelos de Estado no sistema estatal global



envolvimento de instituições políticas eficientes, uma base econômica sólida e um grau substancial de unidade nacional, isto é, de unidade popular e apoio ao Estado. Devemos nos referir a essa segunda categoria como *condição empírica de Estado*. Alguns países são bastante fortes, uma vez que têm um alto nível de condição empírica de Estado — este é o caso da maioria dos Estados no Ocidente. Muitos desses são países pequenos, como a Suécia, a Holanda e Luxemburgo. Um Estado forte no sentido de um alto nível de condição empírica de Estado deve ser de forma diferente da noção de um poder forte no sentido militar. Como a Dinamarca, alguns Estados fortes não são militarmente poderosos, ao contrário de outros símbolos de poder militar — como a Rússia — que não são Estados fortes. O Canadá é o caso atípico de um país bastante desenvolvido com a presença de um governo democrático efetivo, mas com uma enorme fraqueza em sua condição de Estado: a ameaça de Quebec de se separar. Por outro lado, os Estados Unidos são um Estado e um poder forte: na verdade, são o poder mais forte do mundo.

Quadro 1.15 Estados fortes/fracos — poderes fortes/fracos

	PODER FORTE	PODER FRACO
ESTADO FORTE	UE, França, Japão	Dinamarca, Suíça, Nova Zelândia, Cingapura
ESTADO FRACO	Rússia, Iraque, Paquistão	Somália, Libéria, Chade etc.

Essa distinção entre a condição empírica e jurídica de Estado é de fundamental importância porque ajuda a entender as próprias diferenças entre os quase 200 Estados independentes e formalmente iguais no mundo atual. Os Estados diferem bastante com relação à legitimidade de suas instituições políticas, à efetividade de suas organizações governamentais, às suas produtividades e riquezas econômicas, às suas influências políticas, aos seus status e às suas unidades nacionais. Nem todos os Estados possuem governos nacionais efetivos. Alguns deles, tanto grandes quanto pequenos, são organizações sólidas e capazes: Estados fortes, como a maioria dos Estados no Ocidente. Já alguns microestados,

localizados em ilhas pequenas no oceano Pacífico, são tão pequenos que mal podem arcar com um governo. Outros podem ter territórios ou populações razoavelmente grandes ou ambos — como a Nigéria ou o Congo (antigo Zaire) —, mas são tão pobres, tão ineficientes e tão corruptos que dificilmente são capazes de funcionar como um governo efetivo. Um grande número de Estados, especialmente no Terceiro Mundo, apresenta um baixo grau de condição empírica de Estado. Suas instituições são fracas, suas bases econômicas são frágeis e pouco desenvolvidas, além de terem pouca ou nenhuma unidade nacional. Sendo assim, podemos nos referir a estes Estados como “quase-Estados”: possuem condição jurídica de Estado, mas são extremamente deficientes na condição empírica (Jackson 1990). Se resumirmos as várias distinções feitas até aqui, teremos uma idéia do sistema estatal global mostrado no quadro 1.16.

Quadro 1.16 O sistema estatal global

- Cinco grandes potências: Estados Unidos, Rússia, China, Grã-Bretanha, França
- Aprox. 30 Estados altamente substanciais: Europa, América do Norte, Japão
- Aprox. 75 Estados moderadamente substanciais: Ásia e América Latina
- Aprox. 90 quase-Estados insubstanciais: África, Ásia, Caribe, Pacífico
- Inúmeros sistemas políticos territoriais não reconhecidos submergidos nos Estados existentes

Uma das condições mais importantes, que esclarece a existência de tantos quase-Estados no Terceiro Mundo, é o subdesenvolvimento econômico. A pobreza e as conseqüentes carências de investimento, infra-estrutura (estradas, escolas, hospitais etc.), tecnologia avançada, pessoas treinadas e instruídas e outros bens ou recursos socioeconômicos estão entre os principais responsáveis pela situação de fraqueza desses Estados. Seus governos e instituições não têm fundação sólida o suficiente. Certamente, a instabilidade desses Estados é um reflexo da pobreza e do atraso, quando comparado aos outros membros do sistema estatal e enquanto estas condições permanecerem, a incapacidade deles como Estados provavelmente também será mantida. O cenário afeta muito a natureza do sistema estatal e, portanto, a natureza das nossas teorias de RI.

É possível tirar diferentes conclusões a partir do fato de que a condição empírica de Estado é muito variável no sistema estatal contemporâneo — desde países econômica e tecnologicamente avançados, em sua maioria ocidentais, até países econômica e tecnologicamente atrasados, que na maior parte das vezes são não-ocidentais. Os acadêmicos realistas de RI focam, principalmente, os Estados posicionados no centro do sistema: os poderes mais importantes e em especial as grandes potências. Consideram os Estados do Terceiro Mundo atores marginais de um sistema de política de poder sempre fundamentado na “desigualdade das nações” (Tucker 1977). Tais Estados marginais ou periféricos não são capazes de influenciar o sistema de modo significativo. Outros acadêmicos de RI, em geral os liberais e os teóricos da sociedade internacional, acreditam que as condições adversas dos quase-Estados são um problema fundamental para o sistema estatal no que diz respeito às questões de ordem internacional, assim como de justiça e de liberdade internacionais.

Alguns pesquisadores de EPI, em especial os marxistas, consideram o subdesenvolvimento de países periféricos e as relações desiguais entre o centro e a periferia da economia global o elemento crucial explicatório de suas teorias do sistema internacional moderno (Wallerstein 1974). Eles analisam as ligações internacionais entre a pobreza do Terceiro Mundo, ou o Sul, e o enriquecimento dos Estados Unidos, da Europa e de outras regiões do Norte. Para esses teóricos, a economia internacional é um “sistema mundial” geral, no qual os Estados capitalistas desenvolvidos do centro avançam à custa dos fracos e subdesenvolvidos da periferia. Segundo esses acadêmicos, a igualdade legal e a independência política — que designamos como “condição jurídica de Estado” — é apenas um pouco mais do que uma fachada educada, capaz de encobrir a vulnerabilidade extrema dos países pobres do Terceiro Mundo e o domínio e a exploração exercidos pelos Estados capitalistas ricos do Ocidente sobre eles.

Os países subdesenvolvidos revelam de modo impressionante as imensas desigualdades empíricas da política mundial contemporânea, no entanto é a posse da condição jurídica de Estado refletida na participação no sistema estatal que coloca esta divergência em uma perspectiva mais definida. Dessa forma, as diferenças são acentuadas e é mais fácil perceber que as populações de alguns Estados — os desenvolvidos — desfrutam condições de vida bem melhores do que as de outros Estados — os subdesenvolvidos. O fato de que países subdesenvolvidos e desenvolvidos pertencem ao mesmo sistema estatal global suscita questões diferentes do que se os considerássemos membros de sistemas total-

mente distintos, assim como antes da criação do sistema estatal global. É mais fácil avaliar casos de segurança, liberdade e progresso, ordem e justiça, e riqueza e pobreza entre países do mesmo sistema internacional, uma vez que *dentro* de um sistema as mesmas expectativas e padrões gerais se aplicam. Portanto se alguns Estados não conseguem satisfazer as expectativas e os padrões comuns por causa de seu subdesenvolvimento, isso é um problema internacional e não somente uma questão nacional ou referente a outra pessoa. Essa nova perspectiva é uma grande mudança em relação ao passado, quando a maioria dos sistemas políticos não-ocidentais estava *de fora* do sistema estatal, seguindo padrões diferentes, ou era colônia dos poderes imperiais ocidentais, que eram responsáveis por eles devido a uma questão de política nacional em vez de externa.

#### Quadro 1.17 **Incluídos e excluídos no sistema estatal**

##### ANTIGO SISTEMA ESTATAL

- Núcleo pequeno de incluídos, todos Estados fortes
- Muitos excluídos: colônias, dependências etc.

##### ATUAL SISTEMA ESTATAL

- Quase todos os Estados são incluídos reconhecidos, com a condição de Estado formal ou jurídica
- Grandes diferenças entre os incluídos: alguns Estados fortes, alguns quase-Estados fracos

Esses acontecimentos ressaltam a dinâmica do mundo de Estados, que está em constante transformação — não é estático nem inalterável. Nas relações internacionais, como em outras esferas das relações humanas, nada permanece exatamente igual por muito tempo. As relações internacionais mudam paralelo a tudo o mais: a política, a economia, a ciência, a tecnologia, a educação, a cultura e o restante. Um caso óbvio e adequado é a inovação tecnológica que, desde o início, causou um grande efeito sobre as relações internacionais e continua impactando-as de forma imprevisível. Durante anos, a tecnologia militar nova ou aperfeiçoada influenciou bastante a balança de poder, a corrida armamentista, o imperialismo e o colonialismo, as alianças militares, a

natureza da guerra, entre outros eventos. O crescimento econômico permitiu o aumento do orçamento militar, promovendo o desenvolvimento de forças militares maiores, melhor equipadas e mais efetivas. As descobertas científicas possibilitaram a elaboração das novas tecnologias, como as de transporte ou de informação, que uniram ainda mais o mundo, tornando as fronteiras nacionais mais permeáveis. A alfabetização, a educação em massa e a expansão da qualificação superior capacitaram os governos a aumentar a produção dos Estados e de suas atividades em esferas cada vez mais especializadas da sociedade e da economia.

É claro que estes fenômenos produzem efeitos opostos, pois as pessoas com educação superior não aceitam que digam a elas o que pensar ou fazer. A mudança de idéias e valores culturais afetou não só a política externa de determinados Estados, mas também a configuração e o rumo das relações internacionais. Por exemplo, as ideologias contra o racismo e o imperialismo, articuladas primeiro pelos intelectuais nos países ocidentais, finalmente enfraqueceram os impérios estrangeiros ocidentais na Ásia e na África e contribuíram com o processo de descolonização ao tornar a justificativa moral do colonialismo cada vez mais inadequada e, com o tempo, impossível de ser sustentada.

Os exemplos do impacto da mudança social sobre as relações internacionais são praticamente intermináveis, tanto em quantidade quanto em variedade. Contudo, isso deve ser suficiente para afirmar que a transformação social influencia os Estados e o sistema estatal. A relação é sem dúvida reversível: o sistema estatal também afeta a política, a economia, a ciência, a tecnologia, a educação, a cultura e todo o resto. Por exemplo, afirma-se com frequência que o desenvolvimento de um sistema estatal na Europa foi decisivo para levar este continente à frente de todas as outras regiões durante a Era Moderna. A concorrência entre os Estados europeus independentes dentro do próprio sistema estatal — competições militar, econômica, científica e tecnológica — impulsionou o avanço destes Estados frente aos sistemas políticos não-europeus, que não foram estimulados pelo mesmo grau de concorrência. Um acadêmico chamou atenção para o fato: “Os Estados da Europa ... estavam cercados por reais ou potenciais competidores. Se o governo de um deles fosse complacente, seu próprio prestígio e segurança militar seriam prejudicados ... O sistema estatal foi uma garantia contra a estagnação econômica e tecnológica” (Jones 1981: 104-26). Não devemos concluir, portanto, que o sistema estatal simplesmente reage à mudança; é também a causa desta dinâmica.

As mudanças sociais levantam uma questão ainda mais fundamental. Será que deveríamos esperar que com o tempo os Estados mudem tanto de modo a não serem mais Estados no sentido discutido aqui? Por exemplo, se o processo de globalização econômica continuar e tornar o mundo um único local de mercado e de produção, o sistema estatal será então obsoleto? Pensamos nas seguintes atividades que devem ultrapassar os Estados: comércio e investimento cada vez maiores, aumento da atividade empresarial multinacional, ampliação das ações das ONGs (organizações não-governamentais), elevação da comunicação regional e global, crescimento da internet, expansão e ampliação constante das redes de transporte, intensificação das viagens e do turismo, migração humana maciça, poluição ambiental acumulada, integração regional ampliada, o crescimento das comunidades mercantis, expansão global da ciência e da tecnologia, contínua redução do governo, privatização elevada e outras atividades que propulsionam a interdependência através das fronteiras.

Ou será que os Estados soberanos e o sistema estatal encontrarão formas de se adaptar a estas mudanças importantes, assim como fizeram durante os últimos 350 anos? Algumas destas mudanças foram igualmente fundamentais: a revolução científica do século XVII, o iluminismo do século XVIII, o encontro das civilizações ocidentais e não-ocidentais durante vários séculos, o crescimento do colonialismo e do imperialismo ocidentais, a Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX, o aumento e a difusão do nacionalismo nos séculos XIX e XX, a revolução do anti-colonialismo e da descolonização no século XX, a expansão da educação pública em massa, o crescimento do Estado de bem-estar, entre outros. Estas são algumas das questões mais fundamentais dos estudos contemporâneos das RI e devemos tê-las em mente quando especulamos sobre o futuro do sistema estatal.

## Conclusão

O sistema estatal é uma instituição histórica formada por pessoas. A população do mundo nem sempre viveu em Estados soberanos — durante a maior parte da história humana registrada, as pessoas viveram sob tipos diferentes de organização política. Em épocas medievais, a autoridade política era caótica e dispersa, assim

a maioria das pessoas dependia de um grande número de lideranças diferentes — algumas delas políticas, outras religiosas — com diferentes responsabilidades e poderes, desde o governante local e do senhorio até o rei em uma distante cidade-capital, desde o padre da paróquia até o papa na Roma longínqua. No Estado moderno, a autoridade é centralizada em um governo legalmente supremo e a população vive sob leis convencionais estabelecidas pela autoridade. O desenvolvimento do Estado moderno passou por um longo caminho em direção ao poder e à autoridade política sistematizada de acordo com as linhas nacionais.

O sistema estatal foi, preferencialmente, um sistema estatal europeu. Durante a era do imperialismo ocidental, o resto do mundo foi dominado pelos europeus, tanto política quanto economicamente. Somente com a descolonização asiática e africana, após a Segunda Guerra Mundial, o sistema estatal se tornou uma instituição global. A globalização do sistema estatal ampliou muito a variedade de seus Estados membros e, conseqüentemente, sua diversidade. A diferença mais importante está entre os Estados fortes com um alto nível de condição empírica de Estado e os quase-Estados fracos, que, apesar da soberania formal, apresentam pouca condição substancial de Estado. Isto é, a descolonização contribuiu para uma profunda divisão interna do sistema estatal entre o Norte rico e o Sul pobre: entre países desenvolvidos no centro, que dominam o sistema política e economicamente, e países subdesenvolvidos nas periferias, com influência econômica e política limitada.

As pessoas quase sempre esperam que os Estados defendam certos valores essenciais: segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar. A teoria de RI estuda as formas pelas quais os Estados asseguram ou não estes valores. Historicamente, o sistema estatal consiste de muitos Estados detentores de armas pesadas, incluindo um pequeno número de potências, muitas vezes rivais militarmente, que já se enfrentaram em guerras. Essa realidade do Estado como uma máquina de guerra enfatiza o valor da segurança — o ponto de partida para a tradição realista das RI. Sendo assim, até o momento em que os Estados deixem de ser rivais armados, a teoria realista terá uma forte base histórica. O término da Guerra Fria apresenta sinais de mudanças prováveis: as grandes potências cortaram de forma significativa seus orçamentos militares e reduziram o tamanho de suas Forças Armadas. Por outro lado, as potências têm modernizado seus exércitos, marinhas e forças aéreas e ainda nem consideraram abandonar suas armas. Isso indica que o realismo continuará uma teoria de RI relevante ainda por algum tempo.

No entanto, também é verdade que a maioria dos Estados coopera uns com os outros de forma quase que regular, sem muito drama político, em busca de vantagem mútua. Nesse sentido, os países têm relações diplomáticas, comerciais, apóiam mercados internacionais, trocam conhecimento científico e tecnológico, abrem suas portas a investidores, empresários, turistas e viajantes estrangeiros. Ademais, os Estados colaboram de modo a lidar com vários problemas comuns, desde o meio ambiente ao tráfico ilegal de drogas — por exemplo, se comprometem com tratados bilaterais e multilaterais com este propósito. Em suma, os Estados interagem de acordo com as normas de reciprocidade. A tradição liberal das RI tem por base a idéia de que o Estado moderno, ao agir de forma tranqüila e rotineira, contribui estrategicamente para o progresso e a liberdade internacionais.

Como os Estados defendem a ordem e a justiça no sistema estatal? Principalmente, por meio das regras do direito internacional, das organizações internacionais e da diplomacia. Desde 1945, testemunhamos uma enorme expansão desses elementos da sociedade internacional. Nesse contexto, a tradição da sociedade internacional nas RI enfatiza a importância de tais relações internacionais. Finalmente, o sistema estatal também é um sistema socioeconômico; a riqueza e o bem-estar são uma preocupação central da maioria dos Estados. Esse fato é o ponto de partida para as teorias de EPI em RI. Os teóricos dessa linha também discutem as conseqüências da expansão ocidental e a futura incorporação do Terceiro Mundo ao sistema estatal. Será que esse processo promove a modernização e o progresso no Terceiro Mundo, ou proporciona desigualdade, subdesenvolvimento e miséria? Essa pergunta também leva a uma questão ainda maior sobre até que ponto vale a pena defender o sistema estatal em vez de substituí-lo. As teorias de RI não apresentam uma resposta única; mas a disciplina de RI se baseia na convicção de que os Estados soberanos e seu desenvolvimento são de importância crucial para o entendimento de como os valores básicos da vida humana são, ou não, fornecidos às pessoas em todo o mundo.

Os capítulos seguintes apresentarão mais a fundo as tradições teóricas das RI. Começamos a tarefa introduzindo as RI como uma disciplina acadêmica. Ao passo que este capítulo se preocupou com o desenvolvimento atual dos Estados e do sistema estatal, o próximo se concentrará em analisar como o nosso raciocínio sobre os Estados e as suas relações se desenvolveu ao longo do tempo.

### Pontos-chave

- A principal razão para se estudar RI é o fato de que toda a população mundial vive em Estados independentes. Em conjunto, esses Estados formam o sistema estatal global.
- Os valores essenciais que os Estados devem defender são a segurança, a liberdade, a ordem, a justiça e o bem-estar. A teoria das RI diz respeito aos efeitos dos Estados e do sistema estatal sob esses valores.
- O sistema de Estados soberanos surgiu na Europa no início da Era Moderna, no século XVI. A autoridade política medieval estava dispersa; a autoridade política moderna é centralizada, residindo no governo e no chefe de Estado.
- O sistema estatal foi, no começo, europeu; hoje é global. O sistema estatal global apresenta Estados de tipos bem variados: grandes potências e pequenos países; Estados substanciais fortes e quase-Estados fracos.
- Há uma ligação entre a expansão do sistema estatal e o estabelecimento de um mercado mundial e uma economia global. Alguns países do Terceiro Mundo se beneficiaram da integração à economia global; outros permanecem pobres e subdesenvolvidos.
- A globalização econômica e outros desenvolvimentos desafiam o Estado soberano. Não podemos saber ao certo se o sistema estatal se tornará obsoleto ou se os Estados encontrarão formas de se adaptar a novos desafios.

### Questões

- O que é um Estado? Por que precisamos deles? O que é um sistema estatal?
- Quando os Estados independentes e o sistema estatal moderno surgiram? Qual a diferença entre um sistema de autoridade política medieval e um moderno?
- Esperamos que os Estados sustentem uma série de valores centrais: segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar. Eles satisfazem as nossas expectativas?

- Quais são os efeitos da integração dos países do Terceiro Mundo à economia global?
- Devemos nos esforçar para preservar o sistema de Estados soberanos? Por que ou por que não?
- Explique as principais diferenças entre os Estados substanciais fortes, quase-Estados fracos, grandes potências e pequenos poderes. Por que há tal diversidade no sistema estatal?

Para material e recursos adicionais, consulte o web site do manual em:  
[www.oup.co.uk/best.textbooks/politics/jacksonsorensen2e/](http://www.oup.co.uk/best.textbooks/politics/jacksonsorensen2e/)

### Orientação para leitura complementar

- Bull, H. e Watson, A. (eds.) (1984). *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press.  
 Oslander, A. (1994). *The States System of Europe, 1640-1990*. Oxford: Clarendon Press.  
 Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital and European States*. Oxford: Blackwell.  
 Wallerstein, I. (1974). *The Modern World System*. Nova York: Academica Press.  
 Watson, A. (1992). *The Evolution of International Society*. Londres: Routledge.

### Web links

<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/westphal.htm>

Texto completo do Tratado de Vestfália de 1648, que estabeleceu a sociedade européia moderna internacional. Hospedado pelo Projeto Avalon da Faculdade de Direito de Yale.

## 58 Introdução às relações internacionais

<http://plato.stanford.edu/entries/war/>

Discussão sobre o conceito da guerra e links relacionados a recursos da internet. Hospedado pela Enciclopédia de Filosofia de Stanford.

<http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/96spring/creveld.htm>

Martin Van Creveld discute "The Fate of the State". Hospedado pela Faculdade de Guerra do Exército norte-americano.

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0801.html>

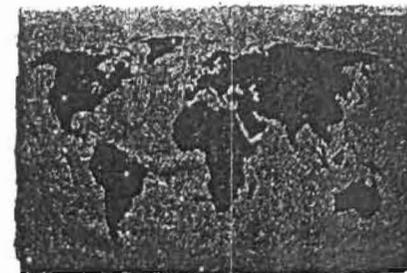
Jan Zielonka discute se um império neomedieval tem a probabilidade de se desenvolver na Europa. Hospedado pelo Centro Jean Monnet da Faculdade de Direito da Universidade de Nova York.

## 2 RI como um tema acadêmico

Introdução	60	Economia política internacional (EPI)	89
Liberalismo utópico: O estudo inicial de RI	62	Vozes dissidentes: Uma abordagem alternativa de RI	92
O realismo e os vinte anos de crise	69	Qual teoria?	95
A voz do behaviorismo nas RI	74	Conclusão	97
Neoliberalismo: instituições e interdependência	78	<i>Pontos-chave</i>	97
Neo-realismo: bipolaridade e confronto	82	<i>Questões</i>	99
Sociedade internacional: a escola inglesa	84	<i>Orientação para leitura complementar</i>	99
		<i>Web links</i>	100

### Resumo

Este capítulo mostra como o pensamento que diz respeito às relações internacionais se desenvolveu a partir do momento em que estas se tornaram uma disciplina acadêmica, por volta da Primeira Guerra Mundial. As abordagens teóricas são um produto de sua própria época: focam os problemas das relações internacionais considerados os mais importantes no momento. Apesar de tudo, as tradições consagradas lidam com questões internacionais de relevância permanente: guerra e paz, conflito e cooperação, riqueza e pobreza, desenvolvimento e subdesenvolvimento. Neste capítulo, vamos nos concentrar em quatro tradições consagradas das RI; o realismo, o liberalismo, a sociedade internacional e a economia política internacional (EPI). Também vamos apresentar algumas abordagens alternativas recentes que desafiam as tradições já consolidadas.



## Introdução

O núcleo tradicional das RI está relacionado a questões sobre a dinâmica e a mudança da condição do Estado soberano no contexto de um sistema maior ou sociedade de Estados. Este enfoque nos Estados e nas relações entre eles ajuda a explicar por que a guerra e a paz são um problema central na teoria tradicional das RI. Contudo, as RI contemporâneas não se preocupam somente com relações políticas entre Estados, mas também com vários outros temas: interdependência econômica, direitos humanos, corporações transnacionais, organizações internacionais, o meio ambiente, gênero, desigualdades, desenvolvimento, terrorismo, e assim por diante. Por essa razão, alguns acadêmicos preferem a classificação “estudos internacionais” ou “política mundial”. Vamos manter o nome “relações internacionais”, mas também a disposição de interpretá-la de modo a abordar uma ampla variedade de assuntos.

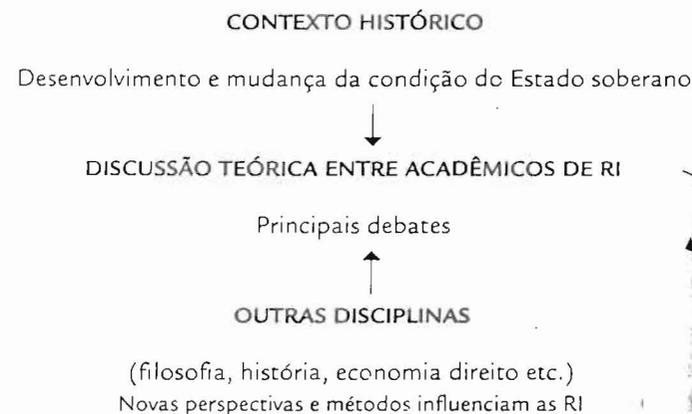
Há quatro tradições teóricas importantes nas RI: o realismo, o liberalismo, a sociedade internacional e a EPI. Ademais, há um grupo mais diversificado de abordagens alternativas, que tem estado em destaque nos últimos anos. A principal tarefa deste livro é apresentar e discutir todas essas teorias. Neste capítulo, vamos analisar as RI como uma disciplina acadêmica em desenvolvimento, cujo pensamento foi dividido em fases distintas, que são caracterizadas por debates específicos entre grupos de acadêmicos. Durante a maior parte do século XX, houve uma forma dominante de pensar as RI e um grande desafio a este raciocínio. Esses debates e diálogos são o tema principal deste capítulo.

As teorias de RI são bastante diversificadas e podem ser classificadas de diferentes formas; o que chamamos de uma “tradição teórica principal” não é uma entidade objetiva. Se você reunir quatro teóricos de RI, conseguirá dez maneiras diferentes de organizar a teoria, além de desacordos sobre quais teorias são as mais relevantes! No entanto, é necessário agrupar as teorias em categorias. Caso contrário, ficamos empacados com um grande número de contribuições individuais, que apontam em direções diferentes e, algumas vezes, um tanto confusas. Mas o leitor deve sempre atentar para as seleções e classificações, incluindo as oferecidas neste livro, uma vez que são instrumentos analíticos criados para estabelecer um panorama e uma objetividade; não são verdades absolutas que podem ser aceitas como fato consumado.

Certamente, o pensamento de RI é influenciado por outras disciplinas acadêmicas, como filosofia, história, direito, sociologia ou economia, além de corresponder ao desenvolvimento histórico e contemporâneo no mundo real. As duas guerras mundiais, a Guerra Fria entre o Ocidente e o Oriente, o surgimento da cooperação econômica próxima entre Estados ocidentais e a lacuna de desenvolvimento contínua entre o Norte e o Sul são exemplos de problemas e eventos do cenário global que estimularam o aprendizado de RI no século XX. E não há dúvida de que eventos e episódios futuros provocarão uma nova forma de pensar nos próximos anos: isso já é evidente com relação ao término da Guerra Fria, que estimula atualmente reflexões inovadoras. O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 é o último grande desafio ao pensamento nas RI.

Houve três grandes debates desde que as RI se tornaram uma disciplina acadêmica, no final da Primeira Guerra Mundial, e agora estamos entrando no quarto. O primeiro grande debate foi entre o liberalismo utópico e o realismo; o segundo, entre as abordagens tradicionais e o behaviorismo; e o terceiro, entre o neo-realismo/neoliberalismo e o neomarxismo. O quarto debate, o atual, envolve tradições consagradas contra alternativas pós-positivistas. Para se ter uma noção clara de como o assunto acadêmico de RI se desenvolveu durante

Quadro 2.1 O desenvolvimento do pensamento de RI



o último século, devemos examinar esses debates principais neste capítulo. É fundamental nos familiarizarmos com essa evolução a fim de entender as RI como uma disciplina acadêmica dinâmica e de identificar as suas direções.

### Liberalismo utópico: o estudo inicial de RI

A Primeira Guerra Mundial (1914-18), responsável por milhões de mortes, foi o impulso decisivo para o estabelecimento de uma disciplina acadêmica de RI, cujo objetivo seria nunca mais permitir o sofrimento humano em tal escala. O desejo de não repetir o mesmo erro catastrófico demandou um esforço para compreender o problema do conflito armado total entre exércitos mecanizados de Estados industriais modernos, capazes de infligir a destruição em massa. A guerra foi uma experiência devastadora para grande parte da população mundial e, em particular, para jovens soldados recrutados para os exércitos e abatidos aos milhões, especialmente no combate de trincheira na Frente Ocidental. Algumas batalhas provocaram até 100 mil baixas ou mais — um exemplo é a famosa batalha de Somme (França) em julho-agosto de 1916, conhecida como um “holocausto sangrento” (Gilbert 1995: 258). A justificativa para todas essas mortes e destruição se tornou cada vez menos clara à medida que a guerra prosseguia, o número de baixas continuava a aumentar em níveis históricos sem precedentes e o conflito não conseguia revelar nenhum propósito racional. Ao ser notificado sobre a devastação da guerra, um homem isolado mencionou: “Milhões estão sendo mortos. A Europa está enlouquecida. O mundo está enlouquecido” (Gilbert 1995: 257). Esta passou a ser a nossa imagem histórica da Primeira Guerra Mundial.

Por que a guerra começou? E por que a Grã-Bretanha, a França, a Rússia, a Alemanha, a Áustria, a Turquia e outras potências continuaram a guerra diante de tal massacre e com poucas chances de ganhar algo de real valor no conflito? Essas e outras questões semelhantes não são fáceis de responder. Mas a primeira teoria acadêmica de RI dominante foi moldada com base na busca dessas respostas, que foram bastante influenciadas pelas idéias liberais. Para os seguidores dessa linha de pensamento, a Primeira Guerra Mundial não foi

atribuída a julgamentos errados, egoístas e limitados de líderes autocráticos nos países envolvidos, com poder militar expressivo, em especial a Alemanha e a Áustria.

### Quadro 2.2 Julgamentos errados de liderança e guerra

Estou convicto de que, durante a descida ao abismo, as percepções dos estadistas e generais foram totalmente cruciais. Todos os participantes sofreram de distorções maiores ou menores nas imagens de si mesmo. Eles tendiam a se ver como honrados, virtuosos e puros, e o adversário como diabólico. Todas as nações à beira do desastre esperavam o pior de seus potenciais adversários. Consideravam suas opções limitadas pela necessidade ou pelo “destino”, enquanto aquelas do adversário eram caracterizadas por muitas escolhas. Em todo lugar havia uma ausência total de empatia; não havia possibilidade de ver a situação por outro ponto de vista. O caráter de cada um dos líderes estava gravemente contaminado pela arrogância, pela estupidez, pelo descuido ou pela fraqueza.

Stoessinger (1993: 21-3)

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

Por que o pensamento acadêmico das RI, em seus primórdios, foi influenciado pelo liberalismo? Essa é uma grande questão, mas há alguns pontos importantes que devem ser esclarecidos para então buscarmos uma resposta. Os Estados

Unidos foram finalmente arrastados para a guerra, em 1917, e sua intervenção militar determinou definitivamente o resultado do conflito: garantiu a vitória para os aliados democratas (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França) e a derrota dos poderes centrais autocráticos (Alemanha, Áustria, Turquia). Nessa época, o presidente dos EUA era Woodrow Wilson, antigo professor universitário de ciência política, cuja principal missão era levar valores democráticos liberais à Europa e ao resto do mundo, uma vez que, para ele, esta era a única forma de impedir outra grande guerra. Em resumo, a forma liberal de pensamento gozava de um apoio político sólido do Estado mais poderoso do sistema internacional na época. Primeiramente, as RI acadêmicas se desenvolveram com mais força nos dois principais Estados democrático-liberais: os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Pensadores liberais apresentavam algumas idéias nítidas e fortes crenças sobre como evitar grandes desastres no futuro; por exemplo, por meio da reforma do sistema internacional e das estruturas nacionais de países autocráticos.

### Quadro 2.3 Tornando o mundo mais seguro para a democracia

Ficamos felizes agora que vemos os fatos sem nenhum véu de falso pretexto sobre eles, para lutar desta forma pela paz decisiva do mundo e pela liberação dos povos; inclusive do povo alemão: pelo direito das grandes e pequenas nações e pelo privilégio dos homens em toda parte de escolher seu modo de vida e de obediência. O mundo deve se tornar seguro para a democracia. Não temos objetivos egoístas para servir. Não desejamos conquistar nem dominar. Não procuramos compensações para nós mesmos, nenhuma compensação material para os sacrifícios que faremos de livre vontade. Somos, no entanto, os campeões do direito da humanidade. Ficaremos satisfeitos quando estes forem assegurados pela fé e pela liberdade das nações.

Woodrow Wilson, no "Discurso ao Congresso em prol da Declaração da Guerra", 1917. Citado em Vasquez (1996: 35-40)

O presidente Wilson queria atrair as pessoas comuns tornando o mundo "seguro para a democracia". Sua visão foi formulada em um programa de 14 pontos apresentado em um discurso no Congresso em janeiro de 1918. No

ano seguinte, ele recebeu o Prêmio Nobel da Paz. Suas idéias influenciaram a Conferência de Paz em Paris, realizada após o fim das hostilidades, com a finalidade de instituir uma nova ordem internacional com base em idéias liberais. O programa de paz de Wilson preconiza o término da diplomacia secreta — acordos devem estar abertos ao exame público —; deve haver liberdade de navegação nos mares e as barreiras ao livre comércio devem ser retiradas; os armamentos devem ser reduzidos ao "ponto mais baixo em consonância com a segurança doméstica"; reivindicações coloniais e territoriais devem ser solucionadas com base no princípio de autodeterminação dos povos; e, finalmente, "uma associação geral de nações deve ser estabelecida com o propósito de garantir a independência política e a integridade territorial de grandes e pequenas nações de forma igualitária" (Vasquez 1996: 40). Esse último ponto é o apelo de Wilson para a criação da Liga das Nações, implementada pela Conferência de Paz de Paris, em 1919.

Dentre as idéias de Wilson para um mundo mais pacífico, dois pontos principais merecem uma ênfase especial (Brown 1997: 24). O primeiro está associado à promoção da democracia e da autodeterminação, que tem por base a convicção liberal de que governos democráticos não fazem e não vão à guerra uns contra os outros. De acordo com Wilson, o crescimento da democracia liberal na Europa colocaria um fim aos líderes autocráticos e propensos à guerra, substituindo-os por governos pacíficos. Nesse sentido, a democracia liberal deveria ser bastante encorajada. O segundo ponto principal no programa do presidente norte-americano se referia à criação de uma organização internacional que estabeleceria as relações entre os Estados em uma fundação institucional mais firme do que as percepções realistas do Concerto da Europa e da balança de poder no passado. Ou seja, as relações internacionais passariam a ser reguladas por meio de um conjunto de regras comuns do direito internacional — em essência, para Wilson, este era o conceito da Liga das Nações. A idéia de que as organizações internacionais podem promover a cooperação pacífica entre Estados é um elemento básico do pensamento liberal; assim como a noção sobre a relação entre a democracia liberal e a paz. Devemos voltar a ambas as idéias no Capítulo 4.

O idealismo wilsoniano pode ser resumido da seguinte forma: a convicção é a de que é possível colocar um fim à guerra e alcançar uma paz de certa forma permanente por meio de uma organização internacional racional e planejada de modo inteligente. Isso não significa que os Estados e seus políticos, ministérios

das Relações Exteriores, Forças Armadas e outros agentes e instrumentos do conflito internacional serão descartados, mas que é possível subjugar os Estados e seus políticos ao sujeitá-los às leis, instituições e a organizações internacionais apropriadas. Os idealistas liberais argumentam que a política de poder tradicional — chamada “*realpolitik*” — é uma “selva”, por assim dizer, onde animais perigosos perambulam e os fortes e astuciosos dominam, enquanto que sob a Liga das Nações, os animais são colocados em gaiolas reforçadas pela contenção das organizações internacionais, como um “zoológico”. A fé liberal de Wilson de que a criação de uma organização internacional garantiria a paz permanente remete, sem dúvida, ao pensamento do teórico de RI liberal clássico mais famoso: Immanuel Kant, em seu panfleto *A paz perpétua*.

Na mesma época, Norman Angell é outro proeminente idealista liberal. Em 1919, publicou o livro *The Great Illusion (A grande ilusão)*, em que a ilusão se refere ao fato de muitos políticos ainda acreditarem que a guerra serve para propósitos lucrativos; que seu sucesso é benéfico para o vencedor. Angell argumenta que a realidade é exatamente oposta a isso: nos tempos modernos, a conquista territorial é bastante custosa e desagregadora politicamente, porque abala de modo severo o comércio internacional. O argumento geral apresentado por Angell é precursor do pensamento liberal mais recente sobre a modernização e a interdependência econômica. A modernização exige que os Estados tenham uma necessidade crescente do que é proveniente do “exterior” — crédito ou tecnologia, mercados ou materiais em quantidade não suficientes no próprio país (Navari 1989: 345). O aumento da interdependência provoca com o tempo uma mudança nas relações entre os Estados: a guerra e o uso da força perdem cada vez mais a importância e o direito internacional, por sua vez, se desenvolve em reação à necessidade de uma estrutura capaz de regulamentar níveis altos de interdependência. Em suma, a modernização e a interdependência envolvem um processo de mudança e progresso que tornam a guerra e o uso da força cada vez mais obsoletos.

O pensamento de Wilson e Angell está fundamentado em uma visão liberal dos seres humanos e da sociedade: os homens são racionais e, quando aplicam a razão às relações internacionais, podem esboçar organizações capazes de gerar benefícios a todos. A opinião pública é uma força construtiva; pôr fim à diplomacia secreta das transações entre Estados e a expor à avaliação pública garante acordos sensatos e justos. De uma certa forma, essas idéias foram bem-sucedidas nos anos 1920; a Liga das Nações foi de fato formada e

as grandes potências tomaram medidas adicionais para assegurar uns aos outros sobre suas intenções pacíficas. Uma das conquistas mais significativas desses esforços foi o pacto Kellogg-Briand de 1928, um acordo internacional assinado por todos os países, praticamente, para abolir a guerra; que somente em casos extremos de autodefesa poderia ser justificada. Nas relações internacionais dos anos 1920, essas noções puderam reivindicar algum sucesso, justificando assim o domínio das idéias liberais na primeira fase do estudo acadêmico de RI.

Por que, então, tendemos a nos referir a tais idéias como “liberalismo utópico”, um termo um tanto pejorativo, sugerindo que os argumentos liberais eram pouco mais do que a projeção de um desejo? Uma resposta plausível é identificada nos fatos econômicos e políticos dos anos 1920 e 30, quando a democracia liberal sofreu duros golpes com o crescimento das ditaduras nazista e fascista na Itália, na Alemanha e na Espanha, além do autoritarismo que aumentou em muitos dos novos Estados da Europa Central e da Oriental — por exemplo, na Polônia, na Hungria, na Romênia e na Iugoslávia — criados a partir da Primeira Guerra Mundial e da Conferência de Paris supostamente como democracias. Sendo assim, ao contrário das esperanças de Wilson, a difusão da civilização democrática não ocorreu. De fato, em muitos casos, o que aconteceu de fato foi a disseminação do tipo de Estado responsável por provocar a guerra: autocrático, autoritário e militarista.

A Liga das Nações nunca se tornou a organização internacional forte e capaz de conter os Estados poderosos com intenções agressivas, como os liberais haviam planejado. Inicialmente, a Alemanha e a Rússia não conseguiram assinar o Tratado de Paz de Versalhes e suas relações com a Liga sempre foram tensas — a Alemanha, por exemplo, se juntou à Liga em 1926, mas a abandonou no início da década de 1930. O Japão também deixou a organização em torno dessa época, ao levar à frente a guerra contra a Manchúria. A Rússia entrou por fim em 1934, mas foi expulsa em 1940 por causa da guerra contra a Finlândia. No entanto, nessa época, a Liga já estava totalmente extinta. Embora a Grã-Bretanha e a França fossem membros desde o início, nunca consideraram a Liga uma instituição importante e se recusaram a configurar suas políticas externas de acordo com seus padrões. O fato mais devastador, contudo, foi a recusa do Senado dos Estados Unidos de ratificar o acordo da Liga. A política externa dos Estados Unidos tinha uma longa tradição de isolacionismo. Muitos dos políticos norte-americanos eram isolacionistas, mesmo que o presidente Wilson não o fosse; eles não queriam envolver os EUA nas confusas e sombrias questões

européias. Portanto, para tristeza de Wilson, o Estado mais forte no sistema internacional — o seu próprio — não se juntou à Liga. Nesse sentido, sem a presença de uma série de Estados importantes, inclusive do mais importante deles, e com a participação sem comprometimento efetivo de duas grandes potências, a Liga nunca alcançou a posição central desejada por Wilson.

#### Quadro 2.4 A Liga das Nações

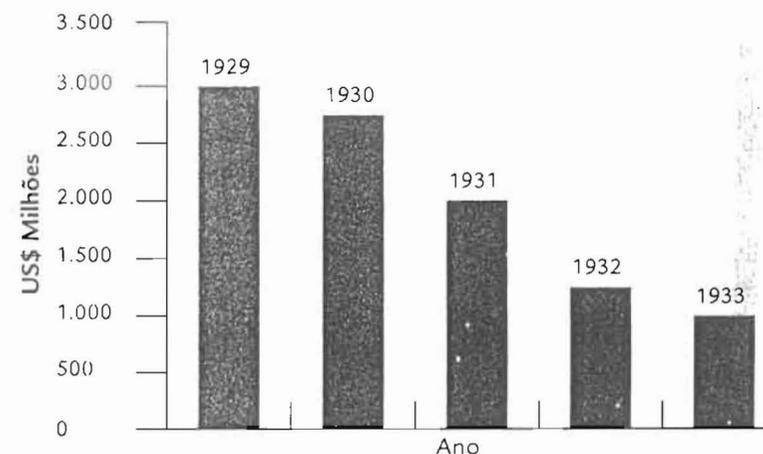
A Liga das Nações (1920-46) possuía três órgãos principais: o Conselho (quinze membros, tendo a França, o Reino Unido e a União Soviética como permanentes), que se reunia três vezes por ano; a Assembléia (todos os membros), com encontros anuais; e um Secretariado. Todas as decisões tinham de ter voto unânime. A filosofia subjacente da Liga era o princípio de segurança coletiva, segundo o qual a comunidade internacional tinha a obrigação de intervir em conflitos internacionais: os envolvidos em uma disputa também deveriam submeter suas queixas à Liga. O elemento central do acordo da Liga era o Artigo 16, que dava à organização o poder de instituir sanções econômicas ou militares contra um Estado recalcitrante. Em essência, no entanto, cada membro decidia se uma infração do acordo tinha ou não ocorrido e se as sanções deveriam ou não ser aplicadas.

Evans e Newham (1992: 176)

As esperanças de Norman Angell de um processo ameno de modernização e interdependência também afundaram com a realidade hostil dos anos 1930. A quebra de Wall Street, em outubro de 1929, marcou o início de uma severa crise econômica nos países ocidentais que durou até a Segunda Guerra Mundial e envolveu duras medidas de protecionismo econômico. O comércio mundial recuou de modo dramático e a produção industrial nos países desenvolvidos declinou rapidamente, resultando em apenas um terço do que foi registrado alguns anos antes. Em um contraste irônico à visão de Angell, era cada país por si, cada um se esforçando o máximo possível para cuidar de seus próprios interesses, se necessário em detrimento dos outros — uma “selva” em vez de um “zoológico”. O momento histórico estabeleceu a base para um entendimento menos esperançoso e ainda mais pessimista das relações internacionais.

#### Quadro 2.5 Mudanças na produção industrial de 1929-30

Retração do comércio mundial: importações totais de 75 países de 1929-33, em milhões dólares-ouro



Com base em Kindleberger (1973: 280)

#### O realismo e os vinte anos de crise

O idealismo liberal não foi uma boa orientação intelectual para as relações internacionais nos anos 1930. A interdependência não produziu uma cooperação pacífica; e a Liga das Nações ficou impotente diante da política de poder expansionista de regimes autoritários na Alemanha, na Itália e no Japão. O pensamento acadêmico de RI começou então a falar a linguagem realista clássica de Tucídides, Maquiavel e Hobbes, na qual o poder é o elemento central.

A crítica mais abrangente e sagaz do idealismo liberal foi a de E.H. Carr, um acadêmico britânico de RI. Em *Vinte anos de crise* (1964 [1939]), Carr argumenta que os pensadores liberais de RI interpretaram totalmente errado os fatos da história e não entenderam a natureza das relações internacionais — equivocadamente, os liberais acreditaram que tais relações poderiam ter por base uma harmonia de interesses entre países e pessoas. Segundo Carr, o ponto de partida correto seria o oposto: deveríamos assumir que há intensos conflitos de interesse tanto entre países como entre pessoas. Algumas pessoas e alguns Estados estão em melhor situação do que outros, e tentarão preservar e defender suas posições privilegiadas. Já os perdedores, sem nada, lutarão para mudar essa situação. As relações internacionais são, em um sentido básico, a luta entre tais desejos e interesses conflitantes, conseqüentemente, envolvem muito mais a rivalidade do que a cooperação. De forma astuta, Carr classificou a posição liberal de “utópica” em contraste com a sua própria posição, chamada de “realista”, o que implica uma idéia de que a sua abordagem é mais séria e correta na análise das relações internacionais.

No mesmo período, outra exposição realista relevante foi produzida por um acadêmico alemão, que viajou para os Estados Unidos na década de 1930, fugindo do regime nazista na Alemanha: Hans J. Morgenthau. Mais do que qualquer outro teórico, Morgenthau levou, com grande sucesso, o realismo para os Estados Unidos. *Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, publicado primeiro em 1948, foi durante muitas décadas o livro norte-americano mais influente de RI (Morgenthau 1960). Outros autores escreveram seguindo as mesmas linhas realistas: entre os mais importantes estavam Reinhold Niebuhr, George Kennan e Arnold Wolfers. Mas Morgenthau resumiu de forma mais clara os principais pontos do realismo e foi quem mais atraiu estudantes e acadêmicos de RI.

Para o autor, a natureza humana é a base das relações internacionais. E, como os seres humanos buscam seus próprios interesses e poder, agressões ocorrem com facilidade. No final dos anos 1930, não foi difícil encontrar provas para apoiar tal visão. A Alemanha de Hitler, a Itália de Mussolini e o Japão imperial investiram de forma escancarada em políticas externas agressivas que visavam ao conflito, não à cooperação. Por exemplo, a luta armada para a criação da *Lebensraum*, uma Alemanha maior e mais forte, estava no centro do programa político de Hitler. Além do mais, e ironicamente para a ótica liberal, tanto Hitler como Mussolini tinham amplo apoio popular, apesar de

serem líderes autocráticos e tiranos. Até mesmo o pior componente do projeto político de Hitler — a eliminação dos judeus — contava com o apoio do povo alemão (Goldhagen 1996).

Por que as relações internacionais deveriam ser egoístas e agressivas? Observando o crescimento do fascismo nos anos 1930, Einstein escreveu uma carta para Freud onde afirmou que deveria haver “um desejo humano pelo ódio e pela destruição” (Ebenstein 1951: 802-4). Freud confirmou que tal impulso agressivo de fato existia e que ele próprio permanecia bastante cético quanto à possibilidade de controlá-lo.

Outra possível explicação recorre à religião cristã. De acordo com a Bíblia, os seres humanos foram contemplados com o pecado original e uma tentação para o mal desde a expulsão de Adão e Eva do Paraíso. O primeiro assassinato na história foi o de Abel, por pura inveja de seu irmão Caim. A natureza humana é claramente má; este é o ponto de partida para a análise realista.

O segundo elemento principal na visão realista se refere à natureza das relações internacionais. A “política internacional, como toda política, é uma luta pelo poder. Quaisquer que sejam os objetivos decisivos da política internacional, o poder é sempre o propósito imediato” (Morgenthau 1960: 29). Não há um governo mundial, mas um sistema de Estados armados e soberanos que se enfrentam. A política mundial é uma anarquia internacional. As décadas de 1930 e 40 pareceram confirmar essa afirmação, de que as relações internacionais eram uma luta pelo poder e pela sobrevivência. A busca pelo poder certamente caracterizava as políticas externas da Alemanha, da Itália e do Japão, e a mesma luta, em reação, se aplicava aos aliados durante a Segunda Guerra Mundial. A Grã-Bretanha, a França e os Estados Unidos eram os atores que, nos termos de Carr, “possuíam tudo”, ou seja, eram os poderes satisfeitos que se dedicavam a manter o *status quo*. Por outro lado, a Alemanha, a Itália e o Japão eram os que “nada possuíam”. Portanto era natural, segundo o pensamento realista, que os que “nada possuíam” tentassem reparar o equilíbrio internacional por meio da força.

De acordo com a análise realista, a única resposta apropriada para tais tentativas é a criação de um poder contraposto e o uso inteligente deste poder na preparação para a defesa nacional e na dissuasão de potenciais agressores. Ou seja, era essencial manter uma balança de poder efetiva como o único meio de preservar a paz e impedir a guerra. Essa é uma visão da política internacional que nega ser possível reorganizar a “selva” em um “zoológico”, uma vez que os

animais mais fortes nunca se deixarão capturar e serem colocados em jaulas. A Alemanha, após a Primeira Guerra Mundial, foi uma prova dessa afirmação: a Liga das Nações não conseguiu enjaular o país e só após uma guerra mundial, milhões de mortes, sacrifício heróico e muitos recursos materiais o desafio da Alemanha nazista, da Itália fascista e do Japão imperial foi derrotado. Tudo isso poderia ter sido evitado, caso uma política externa realista com base no princípio do poder contraposto tivesse sido empreendida pela Grã-Bretanha, a França e os Estados Unidos desde o início da preparação para combater os países do Eixo. As negociações e a diplomacia por si só não são capazes de alcançar a segurança e a sobrevivência na política mundial.

#### Quadro 2.6 A resposta de Freud para Einstein

A resposta de Freud para Einstein foi inspirada em seu trabalho teórico. Vemos a necessidade de repressão, Freud explicou, na imposição da disciplina às crianças pelos pais, por meio de instituições sobre os indivíduos e do Estado sobre a sociedade. A partir desse ponto, ele deduziu, e Einstein concordou, que um governo mundial era necessário para impor a disciplina requerida sobre o sistema internacional anárquico, normalmente perigoso. Mas enquanto Einstein se tornou um defensor da União Mundial dos Federalistas e de outros grupos favoráveis ao governo mundial, Freud duvidava que os seres humanos tivessem a capacidade suficiente para superar suas ligações irracionais com grupos nacionais e religiosos. O pai da psicanálise, portanto, permaneceu bastante pessimista com relação à esperança de se reduzir fundamentalmente o papel da guerra na política mundial.

Brown (1994: 10-11)

O terceiro principal componente da abordagem realista é a visão cíclica da história. Ao contrário da crença liberal otimista de que é possível a evolução qualitativa para o melhor, o realismo enfatiza a continuidade e a repetição. Cada nova geração tende a cometer o mesmo tipo de erro das gerações anteriores. Qualquer mudança nessa situação é altamente improvável. Enquanto os Estados soberanos forem a forma de organização política dominante, a política de poder continuará e os países terão de cuidar da sua segurança e se preparar para a guerra. Portanto, nenhuma das grandes guerras do século XX foi um evento incomum.

Quando existe um equilíbrio de poder estável, os Estados soberanos podem viver em paz uns com os outros durante longos períodos, mas, em alguns momentos, este equilíbrio precário se rompe e é provável que haja a guerra. É certo que podem existir muitas causas para tal ruptura. Alguns acadêmicos realistas acreditam que a Conferência de Paz de Paris de 1919 fez brotar as sementes da Segunda Guerra Mundial em função das duras condições impostas pelo tratado de paz à Alemanha, mas, sem dúvida, os desenvolvimentos nacionais no país, a emergência de Hitler e muitos outros fatores também foram responsáveis por este conflito.

Em resumo, o realismo clássico de Carr e Morgenthau associa uma visão pessimista da natureza humana a uma noção de política de poder entre os Estados, presente na anarquia internacional. Não vêem nenhuma perspectiva de mudança nessa situação: para os realistas clássicos, Estados independentes em um sistema internacional anárquico são uma característica permanente das relações internacionais. A análise realista clássica surgiu para conquistar os princípios básicos da política européia nos anos 1930 e a política mundial na década de 1940 com muito mais sucesso do que o otimismo liberal. Quando as relações internacionais tomaram a forma de uma confrontação Ocidente-Oriente, ou da Guerra Fria, após 1945, o realismo apareceu de novo como a melhor abordagem para compreender a situação.

O enfrentamento entre o liberalismo utópico dos anos 1920 e o realismo das décadas de 1930 a 50 constitui as duas posições concorrentes no primeiro grande debate das RI (ver Quadro 2.7).

#### Quadro 2.7 O primeiro grande debate das RI

LIBERALISMO UTÓPICO Anos 1920	RESPOSTA REALISTA Anos 1930-50
<b>Foco</b>	<b>Foco</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direito internacional</li> <li>• Organização internacional</li> <li>• Interdependência</li> <li>• Cooperação</li> <li>• Paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de poder</li> <li>• Segurança</li> <li>• Agressão</li> <li>• Conflito</li> <li>• Guerra</li> </ul>

O primeiro grande debate foi claramente vencido por Carr, Morgenthau e outros pensadores realistas. A lógica do realismo prevaleceu nas relações internacionais não somente entre os acadêmicos, mas também entre políticos e diplomatas. O resumo de Morgenthau do realismo em seu livro de 1948 passou a ser a apresentação-padrão de RI nos anos 1950 e 60. No entanto, é importante enfatizar que o liberalismo não desapareceu. Muitos liberais admitiram que o realismo era a melhor orientação para as relações internacionais nas décadas de 1930 e 40, mas o consideraram um período histórico anormal e extremo. Não há dúvidas de que os liberais rejeitam a idéia realista e bastante pessimista de que os seres humanos são "completamente maus" (Wight 1991: 25) e possuem fortes contra-argumentos para provar isso, como veremos no Capítulo 4. Finalmente, o período do pós-guerra não incluiu somente a luta pelo poder e pela sobrevivência entre os Estados Unidos e a União Soviética e suas alianças político-militares, mas também foi um cenário de relações de cooperação e de instituições internacionais, como as Nações Unidas e suas várias organizações especiais. Embora o realismo tenha vencido o primeiro debate, ainda permaneceram, na disciplina, teorias em competição que se recusaram a aceitar a derrota definitiva.

### A voz do behaviorismo nas RI

O segundo grande debate em RI envolve questões de metodologia. Para entender como surgiu esse debate, é necessário estar ciente de que as primeiras gerações de estudiosos de RI foram educadas como historiadores, advogados acadêmicos ou eram antigos diplomatas ou jornalistas que, muitas vezes, trouxeram uma abordagem humanista e histórica ao estudo da disciplina. Essa abordagem se baseia na filosofia, na história e no direito e é caracterizada "acima de tudo pela confiança explícita no exercício do julgamento" (Bull 1969). Posicionar o ato de julgar no centro da teoria internacional enfatiza o seu caráter normativo, que envolve algumas questões morais profundamente difíceis, de que nenhum político ou diplomata consegue escapar, como o desenvolvimento de armas nucleares e seus usos justificados, a intervenção militar

em Estados independentes, entre outros. Isso porque o desenvolvimento e o uso do poder em relações humanas, o militar em especial, sempre precisa ser justificado e, sendo assim, nunca pode ser completamente separado das considerações normativas. Esse modo de estudar RI é conhecido em geral como abordagem tradicional ou clássica.

Após a Segunda Guerra Mundial, a disciplina acadêmica de RI cresceu rapidamente, em particular nos Estados Unidos, onde agências do governo e fundações privadas estavam dispostas a apoiar a pesquisa "científica" de RI, considerada de interesse nacional. Esse apoio produziu uma nova geração de acadêmicos de RI que adotaram uma conduta metodológica rigorosa. Em geral, tais teóricos haviam estudado ciência política, economia, entre outras ciências sociais, e, algumas vezes, até mesmo matemática e ciências naturais, em vez de história diplomática, direito internacional ou filosofia política. Esses novos estudiosos de RI, portanto, tiveram um histórico acadêmico muito diferente dos participantes do primeiro debate e, conseqüentemente, idéias igualmente variadas de como se deveria estudar RI. Essas novas reflexões foram chamadas de "behaviorismo", que não significa exatamente uma nova teoria, mas uma metodologia original que se esforçou em ser "científica".

#### Quadro 2.8 A ciência behaviorista em resumo

Uma vez que o pesquisador tenha organizado o conhecimento existente segundo seus propósitos, ele alega uma "ignorância significativa". "Eis o que sei; o que não conheço e vale a pena conhecer." Uma vez selecionadas para a pesquisa, as questões devem ser colocadas de forma bem clara, e é aqui que a quantificação pode ser útil, partindo do pressuposto de que as ferramentas matemáticas sejam associadas a esquemas classificatórios cuidadosamente construídos. Ao examinar o campo das relações internacionais, ou qualquer setor dele, vemos muitos elementos díspares ... perguntamo-nos se deve existir qualquer relação significativa entre A e B, ou entre B e C. Por meio de um processo que somos obrigados a chamar de "intuição" ... percebemos uma possível correlação, até aqui desconhecida ou não assertivamente conhecida entre dois ou mais elementos. Nesse ponto, temos os ingredientes de uma hipótese que pode ser expressa em referências determináveis e que, se validadas, seriam tanto explicativas quanto previsíveis.

Dougherty e Pfaltzgraff (1921: 36-7)

Assim como os pesquisadores de ciência são capazes de formular “leis” objetivas e demonstráveis para explicar o mundo físico, a pretensão dos behavioristas em RI é fazer o mesmo no mundo das relações internacionais. A principal tarefa é reunir informação empírica sobre o campo, de preferência uma grande quantidade de dados, que possam ser então usados para medir, classificar, generalizar e, em última análise, validar a hipótese, isto é, explicar cientificamente os padrões de comportamento. O behaviorismo não é, portanto, uma nova teoria de RI; é um novo método de estudá-las. Seu foco de interesse são os fatos observáveis e as informações determináveis, cálculos precisos e o acervo de dados a fim de identificar os padrões comportamentais recorrentes, as “leis” das relações internacionais. Segundo os behavioristas, os fatos estão separados dos valores e, ao contrário dos fatos, os valores não podem ser explicados por meio da ciência. Os behavioristas, portanto, tinham a tendência a estudar apenas os fatos e a ignorar os valores. O procedimento científico apoiado por eles está detalhado no Quadro 2.9.

As duas abordagens metodológicas de RI resumidas anteriormente, a tradicional e a behaviorista, são claramente diferentes. A tradicional é holista e aceita a complexidade do mundo humano, entende as relações internacionais como parte do sistema humano e busca compreendê-las por uma ótica humanista ao entrar *dentro* delas. Isso seria o mesmo que se imaginar no papel dos estadistas, tentar entender o dilema moral inerente às políticas externas e reconhecer os valores básicos envolvidos, como a segurança, a ordem, a liberdade e a justiça. Abordar as RI pela perspectiva tradicional envolve o acadêmico no entendimento da história e da prática da diplomacia, da história e do papel do direito internacional, da teoria política do Estado soberano, e assim por diante. As RI, segundo essa concepção, são um assunto basicamente humanista, ou seja, não são e nunca poderiam ser um tema estritamente científico ou técnico.

A outra abordagem, a behaviorista, não inclui a moralidade nem a ética no estudo das RI, porque envolvem valores e não podem ser estudados de forma objetiva, isto é, científica. O behaviorismo levanta, portanto, uma questão fundamental que é discutida ainda hoje: podemos formular leis científicas sobre as relações internacionais (e sobre o mundo social, o mundo das relações humanas, em geral)? Os críticos enfatizam o que entendem como o principal erro nesse método: o de tratar as relações humanas como um fenômeno exógeno, permitindo que os teóricos fiquem *de fora* do assunto — como um

#### Quadro 2.9 O procedimento científico dos behavioristas

A hipótese deve ser validada por meio da experimentação. Isso requer a construção de uma experiência verificadora ou a reunião de dados empíricos em outras formas ... O resultado do acervo de dados é cuidadosamente observado, registrado e analisado, em seguida a hipótese é descartada, modificada, reformulada ou confirmada. As descobertas são publicadas e outros são convidados a reproduzir o risco do conhecimento-descoberta e confirmá-lo ou negá-lo. Em termos gerais, isso é o que chamamos de “método científico”.

Dougherty e Pfaltzgraff (1971: 37)

anatomista dissecando um cadáver. Os antibehavioristas sustentam que é impossível para o teórico das questões humanas se afastar completamente das relações humanas; é fundamental que ele esteja sempre *dentro* do assunto (Hollis e Smith 1990; Jackson 2000). O acadêmico pode até se esforçar para manter um distanciamento e uma neutralidade moral, mas nunca consegue isso totalmente. Alguns acadêmicos tentam reconciliar essas abordagens: buscam ter uma consciência histórica sobre as RI como uma esfera de relações humanas e, ao mesmo tempo, tentam propor modelos gerais para explicar e não simplesmente entender a política mundial. Morgenthau poderia ser um exemplo disso: ao estudar os dilemas morais da política externa, ele se posiciona no campo tradicionalista; mesmo assim apresenta “leis gerais de política”, supostamente passíveis de serem aplicadas em todas as épocas e lugares, que o levariam para o lado behaviorista.

Os behavioristas não venceram o segundo grande debate, mas nem os tradicionalistas. Após alguns anos de muitas controvérsias, o segundo grande debate se extinguiu. O compromisso alcançado foi retratado como “finalidades diferentes de uma seqüência em vez de jogos completamente diferentes ... Cada tipo de esforço é capaz de informar e enriquecer o outro e pode também agir como um controle sobre os excessos endêmicos de cada abordagem” (Finnegan 1972: 64). No entanto, o behaviorismo teve um efeito duradouro nas RI, principalmente porque, após a Segunda Guerra Mundial, a disciplina foi dominada por acadêmicos norte-americanos, cuja grande maioria apoiava as aspirações quantitativas e científicas desta linha teórica. Eles também foram

pioneiros ao estabelecer uma agenda de pesquisa centrada no papel das duas superpotências, em especial dos Estados Unidos, no sistema internacional. Essa iniciativa definiu o caminho para novas visões tanto do realismo quanto do liberalismo, bastante influenciadas pelas metodologias behavioristas. Essas novas formulações — o neo-realismo e o neoliberalismo — conduziram a uma reação do primeiro grande debate sob novas condições históricas e metodológicas.

#### Quadro 2.10 O segundo grande debate das RI

##### ABORDAGENS TRADICIONAIS

###### Foco

###### ENTENDIMENTO

- Normas e valores
- Julgamento
- Conhecimento histórico
- Teórico dentro do assunto



##### RESPOSTA BEHAVIORISTA

###### Foco

###### EXPLICAÇÃO

- Hipótese
- Acervo de dados
- Conhecimento científico
- Teórico fora do assunto

### Neoliberalismo: instituições e interdependência

Vencedor do primeiro grande debate, o realismo permaneceu como a abordagem teórica dominante nas RI. O segundo debate sobre a metodologia não mudou imediatamente essa situação. Após 1945, o centro de gravidade das relações internacionais era o embate da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética. A rivalidade Ocidente-Oriente contribuía com facilidade para uma interpretação realista do mundo.

No entanto, nos anos 1950, 60 e 70, grande parte das relações internacionais envolvia o comércio e o investimento, viagens, comunicação e questões similares predominantes especialmente nas interações entre as democracias liberais do

Ocidente. Nesse contexto, os liberais tentaram novamente formular uma alternativa ao pensamento realista, evitando os excessos utópicos do liberalismo anterior. Usaremos a classificação “neoliberalismo” para essa renovada abordagem liberal. Os neoliberais compartilham antigas idéias liberais sobre a possibilidade de progresso e mudança, mas rejeitam o idealismo. Ademais, tentam formular teorias e aplicar novos métodos científicos. Sendo assim, o debate entre liberalismo e realismo continuou, mas passou a se basear na configuração internacional pós-1945 e na persuasão metodológica behaviorista.

#### Quadro 2.11 Países da OCDE, total de importações/exportações, milhões correntes de dólares americanos

	1965	1970	1975	1980	2000
Importações, C.I.F.	10.804	18.803	48.945	114.086	4.379.185
Exportações, F.O.B.	10.455	18.333	47.315	103.487	4.041.170

Com base em estatísticas de comércio da OCDE e da Unctad

Os avanços do processo de integração regional na Europa Ocidental, nos anos 1950, chamaram a atenção e estimularam a imaginação dos liberais. Por “integração” nos referimos a uma forma intensiva, em particular, de cooperação internacional. Os primeiros teóricos de integração estudaram o modo como certas atividades funcionais através das fronteiras (comércio, investimento etc.) ofereciam vantagens mútuas de cooperação a longo prazo. Outros teóricos neoliberais estudaram como a integração conseguia se auto-sustentar: a cooperação em uma área de transação específica construiu o caminho para relações similares em outras áreas (Haas 1958; Keohane e Nye 1975). Durante os anos 1950 e 60, a Europa Ocidental e o Japão desenvolveram os Estados de bem-estar com consumo de massa, assim como os Estados Unidos haviam implementado desde antes da guerra. Esse processo impulsionou um alto nível de comércio, comunicação, intercâmbio cultural e outras relações e transações através das fronteiras.

Tal cenário constituiu a base para o *liberalismo sociológico*, uma tendência do pensamento neoliberal com enfoque no impacto das atividades transnacionais

em expansão. Na década de 1950, Karl Deutsch e seus partidários argumentaram que tais atividades interligadas ajudavam a criar identidades e valores comuns entre pessoas de Estados diferentes e construíam o caminho para relações cooperativas e pacíficas à medida que a guerra se tornava cada vez mais custosa e menos improvável. Eles também tentaram medir o fenômeno da integração de forma científica (Deutsch et al. 1957).

Nos anos 1970, Robert Keohane e Joseph Nye desenvolveram ainda mais essas idéias. De acordo com os acadêmicos, as relações entre os Estados ocidentais (inclusive o Japão) se caracterizam por uma complexa interdependência: há muitas formas de conexões entre as sociedades além das relações políticas de governos, como elos transnacionais entre corporações de negócios. Também há uma “ausência de hierarquia entre questões”: isto é, a segurança militar não domina mais a agenda. A força militar não é mais usada como um instrumento de política externa (Keohane e Nye 1977: 25). A interdependência complexa retrata uma situação radicalmente diferente da imagem realista das relações internacionais. Nas democracias ocidentais, além dos Estados, há outros atores e o conflito violento, certamente, não está em suas agendas internacionais. Essa perspectiva neoliberal é chamada de *liberalismo de interdependência* e os autores, Robert Keohane e Joseph Nye (1977), estão entre os principais contribuidores dessa linha de pensamento.

Quando há um alto grau de interdependência, os Estados tendem a estabelecer instituições internacionais para lidar com problemas comuns. Ao fornecer informações e reduzir os custos das relações interestatais, as organizações conseguem promover a cooperação através das fronteiras. Podem ser tanto organizações internacionais formais, como a OMC, a UE ou a OCDE, quanto conjuntos de acordos menos formais (muitas vezes chamados de regimes) que lidam com questões ou atividades comuns — acordos de navegação, aviação, comunicação ou meio ambiente. Podemos chamar essa forma de neoliberalismo de *liberalismo institucional*. Robert Keohane (1989a) e Oran Young (1986) estão entre os que mais contribuíram para essa linha de pensamento.

A quarta e última tendência de neoliberalismo — o *liberalismo republicano* — recupera um tema já desenvolvido pelo pensamento liberal: a idéia de que as democracias liberais aprimoram a paz, uma vez que não entram em guerra umas com as outras. Essa linha foi bastante influenciada pela rápida expansão

da democratização no mundo após o fim da Guerra Fria, em especial nos antigos países-satélites soviéticos, na Europa Oriental. Uma versão influente da teoria da paz democrática foi apresentada por Michael Doyle (1983). Doyle acredita que a paz democrática se baseia em três pilares: o primeiro é a resolução pacífica de conflitos entre Estados democráticos; o segundo é o dos valores comuns entre Estados democráticos — uma fundação moral comum; e o pilar final é a cooperação econômica entre democracias. Os liberais republicanos são geralmente otimistas, e acreditam que um dia haverá uma “Zona de Paz” em expansão entre as democracias liberais, mesmo que também haja contratempos ocasionais.

#### Quadro 2.12 Neoliberalismo: progresso e cooperação

Liberalismo sociológico	Fluxos transnacionais, valores comuns
Liberalismo de interdependência	Transações estimulam a cooperação
Liberalismo institucional	Regimes, instituições internacionais
Liberalismo republicano	Democracias liberais vivendo em paz umas com as outras

Essas diferentes tendências de neoliberalismo se apóiam de forma mútua ao fornecer um argumento coerente às relações internacionais mais cooperativas e pacíficas. E, conseqüentemente, juntas estabelecem um desafio à análise realista de RI. Nos anos 1970, os acadêmicos de RI, em geral, acreditaram que o neoliberalismo se tornaria a abordagem teórica dominante na disciplina, mas uma reformulação do realismo por Kenneth Waltz (1979) mais uma vez virou a balança a favor do realismo. O pensamento neoliberal pôde se referir de maneira convincente às relações entre democracias liberais industrializadas para defender um mundo mais interdependente e cooperativo. No entanto, o confronto Oriente-Occidente permaneceu uma característica inerente às relações internacionais nos anos 1970 e 80. Nesse sentido, as novas reflexões sobre o realismo aproveitaram a deixa gerada pelo fato histórico.

### Neo-realismo: bipolaridade e confronto

Kenneth Waltz iniciou um novo projeto a partir de seu livro *Teoria da política internacional* (1979), no qual apresenta uma teoria realista substancialmente diferente, inspirada pelas ambições científicas do behaviorismo: o “neo-realismo”. Waltz tenta formular “argumentos em forma de leis” sobre as relações internacionais, para que alcancem uma validade científica. Desse modo, o teórico se distancia do realismo clássico ao demonstrar quase nenhum interesse pela ética da política ou pelos dilemas morais da política externa — preocupações bastante evidentes na obra realista de Morgenthau.

O foco de Waltz está na “estrutura” do sistema internacional e em suas conseqüências para as relações internacionais. Para o teórico, o conceito de estrutura é definido da seguinte forma: primeiro, o autor percebe que o sistema internacional é uma anarquia; não existe um governo mundial. Em seguida, o sistema internacional é composto de unidades semelhantes: cada Estado, independentemente do tamanho, precisa realizar uma série similar de funções governamentais como a defesa nacional, a cobrança de impostos e a regulamentação econômica. No entanto, há um aspecto no qual os Estados são diferentes e, muitas vezes, divergem bastante: o poder, que Waltz chama de capacidades relativas. Nesse sentido, o teórico desenvolve uma representação parcimoniosa e bem abstrata do sistema internacional, constituída de muito poucos elementos. As relações internacionais são, portanto, uma anarquia composta de Estados, que variam somente em um aspecto importante: o poder relativo. E, de acordo com Waltz, a anarquia tende a perdurar, porque os Estados desejam preservar sua autonomia.

O sistema internacional, criado após a Segunda Guerra Mundial, era dominado pelas duas superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética; ou seja, era um sistema bipolar. O fim da União Soviética resultou em um sistema diferente, multipolar, constituído por várias grandes potências, mas com os Estados Unidos como potência predominante. Waltz não defende que essas poucas informações sobre a estrutura do sistema internacional são capazes de explicar tudo sobre a política internacional, mas acredita que podem esclarecer “poucas questões relevantes” (Waltz 1986: 322-47). Primeiramente, as grandes potências sempre tenderão a contrabalançar uns aos outros. Sem a União Soviética, os Estados Unidos dominam o sistema. Mas a teoria da

balança de poder implica que outros países ... tentarão contrabalançar o poder norte-americano” (Waltz 1993: 52). Um segundo ponto é o fato de os Estados menores e mais fracos tenderem a se alinhar às grandes potências a fim de preservar o máximo de sua autonomia. Ao construir esse argumento, Waltz se distancia claramente do discurso realista clássico, com base na natureza humana, vista como “totalmente má”, causando por isso o conflito e o confronto. Para Waltz, a busca dos Estados pelo poder e pela segurança não é motivada pela natureza humana, mas sim em função da estrutura do sistema internacional, que os obriga a agir desta maneira.

O último ponto também é importante por ser a base para o contra-ataque do neo-realismo contra os neoliberais. Os neo-realistas não negam todas as possibilidades de integração entre os Estados, mas sustentam que os cooperativos tentarão sempre maximizar seu poder relativo e preservar sua autonomia. Sendo assim, a cooperação entre as democracias liberais industrializadas (como entre os Estados Unidos e o Japão) não justifica a visão neoliberal. Voltaremos a esse debate no Capítulo 4. Aqui, simplesmente chamamos a atenção para o fato de que o neo-realismo conseguiu colocar o neoliberalismo na defensiva nos anos 1980. É certo que os argumentos teóricos foram importantes neste desenvolvimento, mas os eventos históricos também desempenharam um papel significativo: nos anos 1980, o confronto entre os Estados Unidos e a União Soviética alcançou um novo estágio, no qual o presidente norte-americano Ronald Reagan se referiu à União Soviética como um “império do mal”, intensificando a hostilidade no ambiente internacional e, conseqüentemente, a corrida armamentista entre as superpotências. Nessa mesma época, os EUA também sentiram a pressão cada vez mais competitiva do Japão e, de certa forma, da Europa. O conflito armado entre as democracias liberais certamente não estava na agenda; mas as “guerras de comércio” e outras disputas entre as democracias ocidentais pareciam confirmar a hipótese neo-realista sobre a competição entre países centrados em seus próprios interesses e preocupados, fundamentalmente, com suas posições de poder em relação aos outros.

Durante os anos 1980, alguns neo-realistas e neoliberais estiveram próximos de compartilhar um ponto de partida analítico de caráter basicamente neo-realista: o de que os Estados são os principais atores no ambiente, que ainda é uma anarquia internacional, e cuidam sempre de seus melhores interesses (Baldwin 1993). Para os neoliberais, as organizações, a interdependência e a

democracia ainda eram capazes de promover uma maior cooperação do que os neo-realistas haviam previsto. Porém, muitas das versões do neo-realismo e do neoliberalismo deixaram de ser diametralmente opostas. Em termos metodológicos, as duas correntes apresentaram mais pontos em comum. Ambas apoiaram o projeto científico lançado pelos behavioristas, apesar de os liberais republicanos constituírem uma exceção parcial neste aspecto.

Como demonstrado antes, o debate entre o neo-realismo e o neoliberalismo pode ser visto como uma continuação do primeiro grande debate nas RI. Mas, ao contrário do debate anterior, no segundo momento, a maioria dos neoliberais passou a aceitar a maior parte das suposições neo-realistas como ponto de partida para sua análise. Robert Keohane (1986) tentou sintetizar o neo-realismo e o neoliberalismo partindo do âmbito neoliberal, já Barry Buzan *et al.* (1993) fez uma tentativa similar a partir do lado neo-realista. Contudo, ainda não há um resumo completo entre as duas tradições. De fato, alguns neo-realistas (Mearsheimer 1991; 1995b) e neoliberais (Rosenau 1990) ainda estão longe de chegarem a um acordo e continuam argumentando, exclusivamente, a favor de sua própria linha de pensamento. Ou seja, o debate permanece.

### Sociedade internacional: a escola inglesa

O desafio behaviorista atingiu, principalmente, os acadêmicos de RI nos Estados Unidos, em especial a comunidade acadêmica norte-americana neo-realista e neoliberal. Como demonstrado anteriormente, durante os anos 1950 e 60, o meio acadêmico norte-americano dominava a disciplina de RI, recente e ainda em desenvolvimento. Stanley Hoffman ressaltou que a disciplina “nasceu e foi criada nos Estados Unidos” e analisou as profundas conseqüências do exercício de pensar e teorizar as RI (Hoffman 1977: 41-59). A conclusão mais importante era que os acadêmicos norte-americanos, apesar de estarem perdendo a supremacia, continuavam a dominar as RI. Nas décadas de 1970 e 80, a agenda de RI estava focada no debate neoliberalismo/neo-realismo. Já, nos anos 1990, após o fim da Guerra Fria, a predominância norte-americana na disciplina diminuiu e os estudiosos na Europa e em outros lugares ganharam confiança e passaram a

questionar mais uma agenda determinada, principalmente, pelos pesquisadores dos Estados Unidos.

Durante o período da Guerra Fria, uma escola de RI no Reino Unido apresentou duas diferenças fundamentais: a rejeição em relação ao desafio behaviorista e o enfoque na abordagem tradicional com base no entendimento humano, no julgamento, nas normas e na história. Ademais, tal escola negou qualquer distinção severa entre as rígidas visões realista e liberal das relações internacionais. Apesar de a linha de pensamento ser chamada algumas vezes de “escola inglesa”, usaremos o termo sociedade internacional, dado que vários de seus principais teóricos não eram ingleses nem do Reino Unido, mas da Austrália, do Canadá e da África do Sul. Dois destacados acadêmicos da sociedade internacional do século XX são Martin Wight e Hedley Bull.

Os teóricos da sociedade internacional reconhecem a importância do poder nas questões internacionais, além de enfatizarem o Estado e o sistema estatal. No entanto, rejeitam a visão realista limitada de que a política mundial é um estado de natureza hobbesiano desprovido de normas internacionais. De acordo com a nova escola, o Estado é uma combinação de um *Machtstaat* (Estado de poder) e um *Rechtsstaat* (Estado constitucional): o poder e a lei são características importantes das relações internacionais. Embora concordem que os Estados coexistem em uma anarquia internacional, onde não há um governo mundial, os pensadores da sociedade internacional consideram o sistema anárquico uma condição social e não anti-social: isto é, a política mundial é uma “sociedade anárquica” (Bull 1995). Além disso, esses teóricos reconhecem a importância do indivíduo e alguns deles afirmam, inclusive, que os indivíduos antecedem os Estados. Ao contrário de muitos liberais contemporâneos, contudo, teóricos da sociedade internacional tendem a considerar as ONGs e OIs (organizações não-governamentais e organizações internacionais) características marginais, em vez de centrais à política mundial. Enfatizam as interações entre os Estados e subestimam a importância das relações transnacionais.

Teóricos da sociedade internacional concordam com os realistas no que se refere à importância do poder e do interesse nacional. Mas, segundo a conclusão lógica da visão realista, os Estados sempre se preocuparão com o jogo severo da política de poder; em uma anarquia pura, não é possível existir a confiança mútua. Essa visão é certamente enganosa; existe o conflito armado, porém o foco de atenção dos Estados não é sempre a diferença relativa de

poder, além de não conceberem este poder exclusivamente como uma ameaça. Por outro lado, a visão liberal extremada significa que todas as relações entre os Estados são governadas por regras comuns em um mundo perfeito de respeito mútuo e de estado de direito. Claramente, essa visão também pode ser enganosa. É evidente que há regras e normas comuns, que a maioria dos Estados deve cumprir durante a maior parte do tempo. Dessa forma, as relações entre os Estados constituem uma sociedade internacional. No entanto, as regras e as normas não podem por si mesmas garantir a cooperação e a harmonia internacional; o poder e a balança de poder ainda permanecem de maneira bastante sólida na sociedade anárquica.

#### Quadro 2.13 **Sociedade internacional**

Uma sociedade de Estados (ou sociedade internacional) existe quando um grupo de Estados, consciente de certos interesses e valores comuns, formam uma sociedade por estarem vinculados a um conjunto de regras comuns em suas relações uns com os outros e por trabalharem junto às mesmas instituições. Minha alegação é a de que o elemento social sempre esteve presente e permanece assim no sistema internacional moderno.

Bull (1995: 13,39)

O sistema das Nações Unidas demonstra como ambos os elementos — o poder e as leis — estão simultaneamente presentes na sociedade internacional. O Conselho de Segurança é configurado de acordo com a realidade de poder desigual entre os Estados. As grandes potências (os Estados Unidos, a China, a Rússia, a Grã-Bretanha, a França) são os únicos membros permanentes com autoridade para vetar decisões, o que é um reconhecimento claro da diferença de poder na política global. De qualquer forma, as grandes potências possuem por si um poder de veto, dado que seria muito difícil forçá-las a fazer algo que não estivessem dispostas. Esse é o “poder realista e o elemento de desigualdade” na sociedade internacional. A Assembléia Geral — em contraste com o Conselho de Segurança — é estabelecida segundo o princípio da igualdade internacional: todo Estado membro é legalmente igual aos outros; cada Estado tem um

voto e a maioria, em detrimento do mais poderoso, prevalece. Esse é o aspecto racionalista das “normas e regras comuns” presente na sociedade internacional. A ONU também comprova a importância dos indivíduos nas questões globais: a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a organização promoveu a lei internacional e, hoje, há uma estrutura humanitária elaborada que define os direitos básicos, civis, políticos, sociais, econômicos e culturais necessários para se alcançar um padrão aceitável de existência no mundo contemporâneo. Esse é o elemento cosmopolita ou solidário da sociedade internacional.

Para os teóricos da sociedade internacional, o estudo das relações internacionais não implica a seleção de um desses elementos diante dos outros. Eles não buscam elaborar nem testar hipóteses para construir leis científicas de RI, nem tentam explicar as relações internacionais de modo científico; mas procuram entendê-las e interpretá-las. Nesse sentido, a abordagem histórica, legal e filosófica acerca das relações internacionais é mais abrangente. RI é discernir e explorar a presença complexa de todos esses elementos e problemas normativos apresentados aos líderes estatais. O poder e os interesses nacionais têm significado, assim como as normas e instituições. Os Estados são importantes, assim como os seres humanos. Os estadistas têm uma responsabilidade interna com sua nação e com seus cidadãos; e têm a responsabilidade internacional de cumprir e seguir o direito internacional e de respeitar o direito de outros Estados; e a responsabilidade de defender os direitos humanos em todo o mundo. No entanto, conforme as crises dos anos 1990 na Bósnia, na Somália e no Golfo Pérsico claramente demonstraram, implementar tais responsabilidades de forma justificável é uma tarefa árdua (Jackson 2000).

Portanto, a sociedade internacional é uma abordagem que diz algo sobre um mundo de Estados soberanos, onde o poder e o direito estão presentes. As éticas da prudência e do interesse nacional confirmam as responsabilidades dos estadistas, além de sua obrigação de cumprir regras e procedimentos internacionais. A política global se refere tanto a um mundo de Estados quanto a um mundo de seres humanos, e conciliar as demandas e reivindicações de ambos é sempre difícil. Os principais elementos da abordagem da sociedade internacional estão resumidos no Quadro 2.14.

O desafio imposto pela abordagem da sociedade internacional não é considerado um novo grande debate, mas uma extensão do primeiro debate e uma renúncia do aparente triunfo behaviorista no segundo debate. A sociedade internacional se baseia

Quadro 2.14 **Sociedade internacional (escola inglesa)**

ENFOQUE METODOLÓGICO	PRINCIPAIS ELEMENTOS NO SISTEMA INTERNACIONAL
• Entendimento	1. Poder, interesse nacional (elemento realista)
• Julgamento	2. Regras, procedimentos, direito internacional (elemento liberal)
• Valores e normas	3. Direitos humanos universais, um mundo para todos (elemento cosmopolita)

Teórico dentro do assunto

em uma associação de idéias realistas clássicas e liberais, que resulta em uma alternativa a ambas; tal visão contribuiu com uma outra perspectiva ao primeiro grande debate entre o realismo e o liberalismo ao rejeitar a nítida divisão entre ambos. Apesar de não ter participado diretamente do primeiro debate, a abordagem dessa corrente sugere que a diferença entre o realismo e o liberalismo é muito exagerada: o mundo histórico não escolhe entre o poder e as leis de modo tão categórico como a discussão supõe. No que diz respeito ao segundo grande debate, entre tradicionalistas e behavioristas, os teóricos da sociedade internacional rejeitaram firmemente os últimos em defesa dos primeiros (Bull 1969); não vendo qualquer possibilidade de construção de “leis” de RI com base no modelo das ciências naturais. Para eles, esse projeto erra ao interpretar de forma equivocada a natureza das relações internacionais. De acordo com os estudiosos da sociedade internacional, as RI são um campo de relações humanas: são, portanto, um tema normativo que não pode ser entendido de forma objetiva. RI é entender, não explicar; envolve o exercício do julgamento: imaginar-se no lugar do estadista a fim de se tentar entender seus dilemas na conduta da política externa. A noção de uma sociedade internacional também fornece uma perspectiva para estudar questões de direitos humanos e de intervenção humanitária proeminentes na agenda de RI da época.

Os acadêmicos da sociedade internacional enfatizam a presença simultânea, na política global, de ambos os elementos realista e liberal. Há conflito e cooperação,

Estados e indivíduos. Tais aspectos divergentes não podem ser simplificados nem resumidos em uma única teoria com uma única explicação variável — o poder —, uma vez que esta seria uma visão muito limitada da política mundial e distorcida da realidade. Para os teóricos da sociedade internacional, uma abordagem humanista reconhece a presença simultânea de todos esses elementos e a necessidade de se realizar um estudo holístico dos problemas e dilemas dessa complexa situação.

### Economia política internacional (EPI)

Os debates acadêmicos de RI apresentados até aqui se referiram principalmente à política internacional, e as questões econômicas tiveram um papel secundário. Havia pouca preocupação com os Estados fracos do Terceiro Mundo. Como observamos no Capítulo 1, as décadas após a Segunda Guerra Mundial foram um período de descolonização, no qual muitos “novos” países surgiram à medida que antigas potências coloniais abriram mão de seu controle e as ex-colônias receberam independência política. Muitos dos “novos” Estados são fracos em termos econômicos: estão posicionados na extremidade inferior da hierarquia econômica global e constituem o “Terceiro Mundo”. Nos anos 1970, esses países em desenvolvimento começaram a pressionar a favor de mudanças no sistema internacional, para melhorar suas posições econômicas com relação aos Estados desenvolvidos. Nesse contexto, o neomarxismo surge como uma tentativa de refletir acerca do subdesenvolvimento econômico no Terceiro Mundo.

A nova situação se tornou a base para o terceiro grande debate em RI sobre a riqueza e a pobreza internacional — isto é, sobre a economia política internacional ou EPI, que trata de “quem ganha o quê?” na economia internacional e no sistema político. O terceiro debate se desenvolve como uma crítica neomarxista da economia mundial capitalista somada às respostas da EPI liberal e da EPI realista sobre a relação entre economia e política nas relações internacionais.

O neomarxismo é uma tentativa de analisar a situação do Terceiro Mundo por meio da aplicação de instrumentos de análise desenvolvidos por Karl Marx. Marx, um famoso economista político do século XIX, estudou o capitalismo

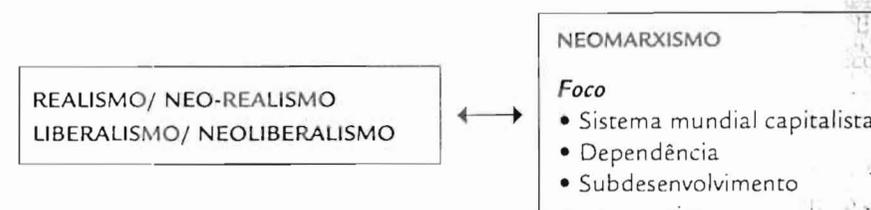
na Europa; segundo ele, a burguesia ou a classe capitalista usava seu poder econômico para explorar e oprimir o proletariado, ou a classe trabalhadora. Nesse sentido, os neomarxistas estendem essa análise para o Terceiro Mundo, argumentando que a economia capitalista global controlada por Estados capitalistas ricos é utilizada para enfraquecer os países mais pobres do mundo. Para esses teóricos, a “dependência” é um conceito central: os países do Terceiro Mundo não são pobres por serem atrasados ou subdesenvolvidos, mas porque foram subdesenvolvidos pelos Estados ricos do Primeiro Mundo a partir do estabelecimento de uma troca desigual, em que os países do Terceiro Mundo para participar da economia capitalista global precisam vender suas matérias-primas por preços baixos, enquanto compram as mercadorias já prontas por valores altos. Em um contraste marcante, os países ricos podem comprar barato e vender caro. Vale enfatizar que para os neomarxistas essa situação é imposta pelos Estados capitalistas ricos aos países pobres.

Andre Gunder Frank afirma que uma troca desigual e a apropriação do excedente econômico por poucos à custa de muitos são inerentes ao capitalismo (Frank 1967). Portanto, enquanto o sistema capitalista existir, o Terceiro Mundo será subdesenvolvido. Immanuel Wallerstein (1974; 1983) apresentou uma visão semelhante, na qual analisou o desenvolvimento geral do sistema mundial capitalista desde seu início no século XVI. Apesar de Wallerstein concordar que os países do Terceiro Mundo têm a oportunidade de “avançar” dentro da hierarquia capitalista global, o autor ressalta que somente poucos podem fazer isso, uma vez que não há lugar no topo para todos. O capitalismo é uma hierarquia com base na exploração dos pobres pelos ricos e permanecerá dessa forma, a não ser que seja substituído.

Já a visão liberal da EPI é bastante diferente. Acadêmicos liberais da EPI argumentam que a prosperidade humana pode ser alcançada por meio da livre expansão global do capitalismo além das fronteiras do Estado soberano e por meio do declínio da importância desses limites territoriais. Os liberais se inspiram na análise econômica de Adam Smith e de outros economistas liberais clássicos que defendem que os mercados livres, a propriedade privada e a liberdade individual criam a base para o progresso econômico auto-sustentável de todos os envolvidos. As pessoas não realizariam trocas no mercado livre a não ser que fosse para seu próprio benefício: “Como os arranjos domésticos sempre têm a alternativa de contar com a sua própria produção, não há necessidade de participar de uma troca, a não ser que esta seja vantajosa. Portanto, a troca

só acontecerá quando todos se beneficiarem dela” (Friedman 1962: 13-14). Por isso, ao passo que a EPI marxista entende o capitalismo internacional como um instrumento para a exploração do Terceiro Mundo pelos países desenvolvidos, a EPI liberal o interpreta como uma forma de mudança progressiva para todos os países, independentemente de seu nível de desenvolvimento.

Quadro 2.15 Terceiro grande debate em RI



A EPI realista é mais uma vez diferente. Ela pode ser remontada ao pensamento de Friedrich List, economista alemão do século XIX. A teoria tem por base a idéia de que a atividade econômica deve se dedicar à construção de um Estado forte e ao apoio do interesse nacional. Assim, a riqueza deve ser controlada e administrada pelo Estado. Essa doutrina estadista de EPI é chamada por muitos de “mercantilismo” ou “nacionalismo econômico”. Para os mercantilistas, a criação da riqueza é a base necessária para aumentar o poder do Estado, ou seja, a riqueza é um instrumento para o alcance da segurança e do bem-estar nacionais. Ademais, o funcionamento uniforme de um mercado livre depende do poder político — sem um poder hegemônico ou dominante, não é possível existir uma economia mundial liberal (Gilpin 1987: 72). Os Estados Unidos desempenham o papel hegemônico desde o término da Primeira Guerra Mundial, mas, no início dos anos 1970, o país foi cada vez mais desafiado pelo Japão e pela Europa Ocidental. De acordo com a EPI realista, o declínio da liderança norte-americana enfraqueceu a economia mundial liberal, porque nenhum outro Estado é capaz de ser uma hegemonia global.

Esses diferentes pontos de vista da EPI se destacam na análise de três questões importantes e relacionadas dos últimos anos. A primeira envolve a globalização

econômica: a difusão e a intensificação de todos os tipos de relações econômicas entre os países. Será que a globalização econômica enfraquece as economias "nacionais" ao sujeitá-las às exigências da economia global? A segunda questão se refere a quem ganha e quem perde no processo de globalização econômica. Por fim, a terceira questão foca como interpretar a importância relativa da economia e da política. As relações econômicas globais são, em última análise, controladas pelos Estados que estipulam o sistema de regras a ser cumprido pelos atores econômicos? Ou os políticos estão cada vez mais sujeitos às forças de mercado anônimas sobre as quais perderam o controle efetivo? Por trás de muitas dessas questões está o tema da soberania estatal: as forças da economia global tornam o Estado soberano obsoleto? Como veremos no Capítulo 6, as três abordagens de EPI propõem respostas muito diferentes a essas perguntas.

O terceiro grande debate, portanto, complica ainda mais a disciplina de RI, uma vez que transfere o foco das questões militares e políticas para os aspectos econômicos e sociais e introduz problemas socioeconômicos distintos presentes nos países do Terceiro Mundo. Não é um debate como os dois discutidos anteriormente, mas uma expansão notável da agenda de pesquisa acadêmica de RI, com o objetivo de incluir questões socioeconômicas de bem-estar, assim como político-militares e de segurança. No entanto, as tradições liberal e realista apresentam visões específicas sobre a EPI, que têm sido atacadas pelo neomarxismo. E as três perspectivas discordam entre si: em termos de conceitos e valores, assumem visões fundamentalmente diferentes acerca da economia política internacional. Nesse aspecto, temos de fato um terceiro debate. No primeiro momento, o foco esteve nas relações Norte-Sul, mas desde então se ampliou para incluir questões de EPI em todas as áreas de relações internacionais. Como veremos no Capítulo 6, não houve um vencedor claro no terceiro debate.

### **Vozes dissidentes: uma abordagem alternativa de RI**

Os debates apresentados até aqui envolveram as tradições teóricas consagradas na disciplina: o realismo, o liberalismo, a sociedade internacional e as teorias de economia política internacional (EPI). Atualmente, ocorre um quarto

debate na área, que inclui várias críticas às tradições renomadas feitas pelas abordagens alternativas, algumas vezes identificadas como pós-positivistas (Smith *et al.* 1996).

Sempre houve "vozes dissidentes" na disciplina de RI: filósofos e acadêmicos que rejeitaram as visões consagradas e tentaram substituí-las por alternativas. No entanto, ao longo dos últimos anos, essas vozes se intensificaram.

Dois fatores nos ajudam a entender este desenvolvimento. O final da Guerra Fria mudou bastante a agenda internacional. Em vez de um conflito Ocidente-Oriente bem definido dominado por duas superpotências em competição, surge uma série de questões diversas na política mundial, como a divisão e a desintegração estatal, a guerra civil, o terrorismo, a democratização, as minorias nacionais, a intervenção humanitária, a limpeza étnica, a migração em massa e os problemas com os refugiados, de segurança ambiental, e assim por diante. Um grande número de estudiosos de RI estava insatisfeito com a abordagem dominante acerca da Guerra Fria: o neo-realismo de Kenneth Waltz. Muitos pesquisadores, hoje, discordam da afirmação de Waltz de que o complexo mundo das relações internacionais pode ser enquadrado em algumas declarações semelhantes às leis sobre a estrutura do sistema internacional e da balança de poder. Conseqüentemente, reforçam a crítica antibehaviorista formulada antes por teóricos da sociedade internacional como Hedley Bull (1969). Muitos acadêmicos de RI também criticam o neo-realismo waltziano por sua concepção política conservadora, não possibilitando a mudança nem a criação de um mundo melhor.

#### **Quadro 2.16 Abordagem pós-positivista**

Nos últimos anos, vários ataques poderosos ao realismo foram elaborados por acadêmicos de um grupo difuso de posições ... Há quatro linhas principais envolvidas nesse desafio. A primeira deriva da teoria crítica. A segunda linha de pensamento foi desenvolvida ... com base nas principais idéias da sociologia histórica ... O terceiro grupo reúne os autores feministas. Finalmente, havia aqueles teóricos focados no desenvolvimento da leitura pós-moderna das relações internacionais.

Smith (1995: 24-5)

Nesse sentido, há novos debates em RI voltados às questões metodológicas (como abordar o estudo de RI) e às questões substanciais (quais questões deveriam ser consideradas as mais importantes para as RI). Escolhemos apresentar esses debates em três capítulos: um deles lida com o que poderia ser chamado de “metodologias pós-positivistas” (Capítulos 8 e 9); o outro debate enfoca questões “novas” (ou redescobertas) classificadas por nós como “novas questões” (Capítulo 10).

Nos Capítulos 8 e 9, vamos analisar correntes metodológicas diversas nas RI pós-positivistas, que são respostas concorrentes à questão: se a metodologia behaviorista, do modo como é empregada pelo neo-realismo e pelo neoliberalismo, for abandonada, pelo que deve ser substituída? As várias correntes concordam com as críticas contra as tentativas behavioristas de formular leis científicas de relações internacionais, mas discordam sobre a melhor alternativa para os métodos rejeitados. No Capítulo 10, vamos analisar quatro questões relevantes, que chamam nossa atenção desde o término da Guerra Fria: meio ambiente; gênero; soberania e mudanças na condição estatal. Essas são respostas concorrentes à pergunta: qual a questão ou preocupação mais importante na política mundial após o fim da Guerra Fria, e pode o foco realista na rivalidade entre as superpotências e na segurança nuclear lidar com esta?

As novas questões e metodologias mencionadas aqui têm algo em comum: afirmam que as tradições consagradas de RI não conseguem compreender as mudanças na política mundial do pós-Guerra Fria. Sendo assim, as abordagens recentes deveriam ser entendidas como “novas vozes” que tentam indicar o caminho para uma disciplina acadêmica de RI mais sintonizada com as relações internacionais do início do novo milênio. Por isso, muitos acadêmicos argumentam que, nos anos 1990, um quarto debate de RI foi estabelecido entre as tradições consagradas, por um lado, e as novas vozes, por outro.

#### Quadro 2.17 O quarto grande debate das RI

##### TRADIÇÕES CONSAGRADAS

- Realismo/neo-realismo
- Liberalismo/neoliberalismo
- Sociedade internacional
- Economia política internacional



##### NOVAS VOZES

- Metodologias pós-positivistas
- Questões positivistas

## Qual teoria?

Este capítulo apresentou as principais tradições teóricas em RI. Uma vez que os fatos não falam por si só, é necessário familiarizar-se com a teoria — sempre olhamos para o mundo, conscientemente ou não, por meio de um conjunto específico de lentes, as quais podem ser representadas como as muitas teorias. No Terceiro Mundo ocorre desenvolvimento ou subdesenvolvimento? O mundo é um lugar mais seguro ou mais perigoso após o término da Guerra Fria? Os Estados contemporâneos estão mais propensos a cooperar ou a competir uns com os outros? Os fatos sozinhos não são capazes de responder a essas questões; por isso, precisamos das teorias que nos indicam quais fatos são importantes, isto é, estruturam nossa interpretação acerca do sistema global. As teorias têm por base certos valores e, muitas vezes, contêm visões de como queremos que o mundo seja. O pensamento liberal de RI, por exemplo, foi regido pela determinação de nunca repetir o desastre da Primeira Guerra Mundial. Os liberais acreditavam que a criação de novas organizações internacionais promoveria um mundo mais pacífico e cooperativo.

Como a teoria é necessária para a análise sistemática do mundo, é melhor expor as mais importantes e sujeitá-las à análise. Devemos examinar seus conceitos, suas reivindicações sobre como o mundo se mantém unido e quais os fatos relevantes; devemos investigar seus valores e visões. Isso é o que estipulamos para os próximos capítulos. A apresentação de teorias diferentes sempre levanta uma questão crucial: qual é a melhor delas? Pode parecer uma pergunta inocente, mas envolve uma série de assuntos difíceis e complexos. Uma possível resposta é que a questão sobre a melhor teoria não é de fato expressiva, porque abordagens diferentes, como o realismo e o liberalismo, são jogos diversos, nos quais participam pessoas diferentes (Rosenau 1967; ver também Smith 1997). Caso houvesse um único jogo, digamos o tênis, poderíamos facilmente identificar um vencedor ao estabelecer o torneio. Mas quando há mais de um jogo, por exemplo, tênis e o badminton, o jogador deste último não deixaria de jogar só porque um tenista considera o esporte que pratica muito melhor. As teorias que mais nos atraem são talvez comparáveis aos jogos que gostamos de ver ou de participar.

Outra resposta à pergunta sobre a melhor teoria é que mesmo se tais abordagens forem muito diferentes, faz sentido classificá-las, assim como é coerente indicar o atleta do ano, mesmo que os candidatos para tal honra compitam em diferentes esportes. Qual seria o critério para identificar a melhor teoria? Podemos pensar em inúmeros:

- **Coerência:** a teoria deve ser consistente, livre de contradições internas.
- **Clareza de exposição:** a teoria deve ser formulada de modo claro e lúcido.
- **Imparcialidade:** a teoria não deve se basear em avaliações subjetivas. Nenhuma teoria está livre de valores, mas deve se esforçar para ser franca com relação a suas premissas e valores relativos.
- **Esfera de ação:** a teoria deve ser relevante para um grande número de questões importantes. Uma teoria com esfera de ação limitada abordaria, por exemplo, a tomada de decisões norte-americanas na Guerra do Golfo. Já uma teoria com uma esfera de ação ampla envolve a tomada de decisões de política externa em geral.
- **Profundidade:** a teoria deve ser capaz de explicar e entender o máximo possível a respeito do fenômeno que estuda. Por exemplo, uma teoria acerca da integração européia tem profundidade limitada se explica somente uma parte deste processo e é muito mais densa se esclarecer a maior parte dele.

Outro critério possível poderia ser apresentado (ver Capítulo 7), mas deve-se enfatizar que não há um meio objetivo de escolher entre os preceitos de avaliação. Ademais, alguns critérios podem, claramente, influenciar os resultados de alguns tipos de teorias em detrimento de outros. Não há uma forma simples de contornar o problema. Além disso, o fato de as prioridades políticas e dos valores pessoais favorecerem a escolha de uma teoria em vez de outra torna o problema ainda mais complexo.

Como autores de livros acadêmicos, vemos como nossa obrigação apresentar o que consideramos as teorias mais importantes de forma a apontar o lado positivo delas, mas também suas fraquezas e limitações. Este livro não pretende orientar o leitor a selecionar uma única teoria considerada melhor; mas procura identificar os prós e contras de várias abordagens importantes, para que o leitor faça suas próprias escolhas após uma boa reflexão sobre as possibilidades disponíveis.

## Conclusão

As teorias tradicionais e alternativas constituem as principais preocupações e os instrumentos analíticos das RI contemporâneas. Vimos como o assunto se desenvolveu por meio de uma série de debates entre abordagens teóricas diferentes. Observamos que esses debates não se desenvolveram de forma isolada, mas foram configurados e impactados por eventos históricos e problemas políticos e econômicos, além de serem influenciados por desenvolvimentos metodológicos de outras áreas de aprendizado. Esses elementos estão resumidos no Quadro 2.1.

Nenhuma abordagem teórica isolada foi vitoriosa nas RI. Atualmente, as principais tradições teóricas e abordagens alternativas descritas são bastante aplicadas na disciplina. Essa situação reflete a necessidade da existência de diferentes visões para conquistar diferentes aspectos de uma realidade histórica e contemporânea complexa. A política mundial não é dominada por uma única questão ou conflito; pelo contrário, é moldada e influenciada por várias questões e conflitos. A situação pluralista do aprendizado de RI também reflete as preferências pessoais de diferentes acadêmicos: de um modo geral, estes optam por certas teorias em função de seus valores pessoais e visões de mundo do que ocorre nas relações internacionais e do que é preciso para se entender tais eventos e episódios.

## Pontos-chave

- O pensamento de RI se desenvolveu em estágios diferentes marcados por debates específicos entre grupos de acadêmicos. O primeiro grande debate foi entre o *liberalismo utópico* e o *realismo*; o segundo debate focou o método, e se dividiu entre as abordagens *tradicionais* e a *behaviorista*. O terceiro debate polarizou o *neo-realismo/neoliberalismo* e o *neomarxismo*; e um quarto debate, as *tradições consagradas* e *alternativas pós-positivistas*.

- O primeiro grande debate foi vencido pelos realistas. Durante a Guerra Fria, o realismo se tornou a forma dominante de se pensar as relações internacionais não só entre acadêmicos, mas também entre políticos, diplomatas e as chamadas “pessoas comuns”. O resumo do realismo de Morgenthau (1960) se tornou a apresentação-padrão às RI nos anos 1950 e 60.
- O segundo grande debate entre tradicionalistas e behavioristas se refere ao método. Os primeiros tentam entender um complicado mundo social com questões humanas e valores fundamentais, como a ordem, a liberdade e a justiça. A última abordagem, a behaviorista, não concorda que a moralidade ou a ética tenham lugar na teoria internacional e defende a classificação, medição e explicação por meio da formulação de leis gerais como aquelas elaboradas nas ciências “exatas” da química, física etc. Os behavioristas pareceram triunfar por um tempo, mas no final nenhum lado venceu o debate. Hoje, ambos os tipos de método são utilizados na disciplina. Houve um renascimento das abordagens normativas tradicionais de RI após o término da Guerra Fria.
- Nos anos 1960 e 70, o neoliberalismo desafiou o realismo ao afirmar que a interdependência, a integração e a democracia estão mudando as RI. O neo-realismo respondeu que a anarquia e a balança de poder ainda estão no centro das RI.
- Teóricos da sociedade internacional sustentam que as RI contêm tanto elementos “realistas” de conflito como “liberais” de cooperação e que estes elementos não podem ser isolados em sínteses teóricas diversas. Também enfatizam os direitos humanos e outras características cosmopolitas da política mundial, além de defenderem a abordagem tradicional de RI.
- O terceiro debate é caracterizado pelo ataque neomarxista contra as posições consagradas do realismo/neo-realismo e liberalismo/neoliberalismo. O debate se refere à economia política internacional (EPI) e cria uma situação mais complexa na disciplina, uma vez que expande a área em direção às questões econômicas e introduz problemas distintos de países do Terceiro Mundo. Não há um vencedor claro do terceiro debate. Dentro da EPI, a discussão entre os principais oponentes continua.
- Atualmente, um quarto debate está em andamento nas RI; e envolve um ataque das abordagens alternativas, algumas vezes identificadas como “pós-positivistas”, às tradições consagradas. O debate engloba tanto questões

metodológicas (*como* abordar o estudo de uma questão) quanto questões substanciais (*quais* devem ser consideradas as mais importantes). Essas abordagens também rejeitam afirmações científicas sobre o neo-realismo e sobre o neoliberalismo.

### Questões

- Identificar os grandes debates dentro das RI. Por que os debates muitas vezes não têm um vencedor claro?
- Quais são as tradições teóricas consagradas nas RI? Por que podem ser vistas como “consagradas”?
- Por que as RI são fortemente influenciadas pelo liberalismo?
- No longo prazo, o realismo é a tradição teórica dominante em RI. Por quê?
- Por que os acadêmicos têm teorias preferidas?
- Como estudioso de RI, quais são as suas preferências teóricas?

Para material e recursos adicionais, consulte o website do manual em:  
[www.oup.co.uk/best.textbooks/politics/jacksonsorensen2e/](http://www.oup.co.uk/best.textbooks/politics/jacksonsorensen2e/)

### Orientação para leitura complementar

- Angell, N. (1909). *The Great Illusion*. Londres: Weidenfeld & Nicolson.  
 Carr, E.H. (1964). *The Twenty Years Crisis*. Nova Iorque: Harper & Row.

- Cox, M. (ed.) (2002). "The World Crisis and the Origins of International Relations", *International Relations*, 16/1, Abril (publicação sobre as origens da disciplina de RI).
- Kahler, M. (1997). "Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945", in M. Doyle e G. J. Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder: Westview, 20-54.
- Knutsen, T.L. (1997). *A History of International Relations Theory*. Manchester University Press.
- Schmidt, B.C. (1998). *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. Albany: Suny Press.
- Smith, S. (1995). "The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory", in K. Booth e S. Smith (eds.), *International Relations Theory Today*. Oxford: Polity Press, 1-38.
- Smith, S., Booth, K. e Zalewski, M. (eds.) (1996). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge University Press.
- Vasquez, J.A. (1996). *Classics of International Relations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

### Web links

<http://www.geocities.com/Athens/2391/>

Artigos, discursos e biografias de Woodrow Wilson e links sobre os Quatorze Pontos de Wilson e outros materiais. Hospedado pelo Yahoo! Geocities.

<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/carr.htm>

Extrato (capítulos 4 e 5) de *Vinte anos de crise* que contém a famosa crítica de E.H. Carr sobre o liberalismo utópico e uma apresentação do pensamento realista. Hospedado pela universidade Mount Holyoke College.

<http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/histneol.htm>

Susan George apresenta "A Short History of Neoliberalism". Hospedado pelo Global Policy Forum.

<http://www.ukc.ac.uk/politics/englishschool/>

Uma lista abrangente de links de artigos e informações sobre conferências e grupos de trabalho relacionados à escola inglesa. Hospedado por Barry Buzan, Universidade de Kent.

## 3 Realismo

Introdução: elementos do realismo	102	O realismo após a Guerra Fria: a questão da expansão da Otan	133
Realismo clássico	105	Duas críticas contra o realismo	138
Tucídides	105	Programas e perspectivas de pesquisa	144
Maquiavel	108	Pontos-chave	147
Hobbes e o dilema de segurança	109	Questões	149
O realismo neoclássico de Morgenthau	113	Orientação para leitura complementar	149
Schelling e o realismo estratégico	117	Web links	150
Waltz e o neo-realismo	123		
Teoria neo-realista da estabilidade	129		

### Resumo

Este capítulo descreve a tradição realista das RI e observa uma importante dicotomia neste pensamento entre as abordagens clássicas e contemporâneas acerca da teoria. Realistas clássicos e neoclássicos enfatizam os aspectos normativos do realismo, assim como os empíricos. A maioria dos realistas contemporâneos segue uma análise científica social das estruturas e dos processos da política mundial, mas tende a ignorar normas e valores. O capítulo discute tanto tendências clássicas como contemporâneas do pensamento realista, examina um debate entre os realistas sobre a expansão da Otan na Europa Oriental e revê duas críticas da doutrina realista: uma da sociedade internacional e outra emancipatória. A última seção avalia as perspectivas para a tradição realista como um programa de pesquisa em RI.

