

Carlos R. S. Milani (Organizador)

Relações Internacionais

perspectivas francesas



Relações Internacionais

perspectivas francesas

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITORA
Dora Leal Rosa

VICE-REITOR
Luiz Rogério Bastos Leal



EDITORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA
Flávia Goullart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Titulares
Ângelo Szaniecki Perret Serpa
Caiuby Alves da Costa
Charbel Niño El-Hani
Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti
José Teixeira Cavalcante Filho

SUPLENTES

Cleise Furtado Mendes
Evelina de Carvalho Sá Hoisel
Maria Vidal de Negreiros Camargo

Cet ouvrage, publié dans le cadre de l'Année de la France au Brésil et du Programme d'Aide à la Publication Carlos Drummond de Andrade, bénéficie du soutien du Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes.

« França.Br 2009 » l'Année de la France au Brésil (21 avril – 15 novembre) est organisée:

- en France, par le Commissariat général français, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, le Ministère de la Culture et de la Communication et Culturesfrance;
- au Brésil, par le Commissariat général brésilien, le Ministère de la Culture et le Ministère des Relations Extérieures.

Este livro, publicado no âmbito do Ano da França no Brasil e do programa de auxílio à publicação Carlos Drummond de Andrade, contou com o apoio do Ministério francês das Relações Exteriores e Europeias.

« França.Br 2009 » Ano da França no Brasil (21 de abril a 15 de novembro) é organizado:

- na França, pelo Comissariado geral francês, pelo Ministério das Relações Exteriores e Europeias, pelo Ministério da Cultura e da Comunicação e por Culturesfrance;
- no Brasil, pelo Comissariado geral brasileiro, pelo Ministério da Cultura e pelo Ministério das Relações Exteriores.



Relações Internacionais

perspectivas francesas

Carlos R. S. Milani
(Organizador)

EDUFBA
Salvador - Bahia
2010

©2010, by Autores

Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade Federal da Bahia pela Fondation Nationale des Sciences Politiques e pela Editora da Universidade de Brasília.
Feito o depósito legal.

CAPA , PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO
Lúcia Valeska Sokolowicz

NORMATIZAÇÃO
Normaci Correia dos Santos Sena

TRADUÇÃO E REVISÃO
Carlos R. S. Milani e equipe LABMUNDO

Sistema de Bibliotecas - UFBA

Relações internacionais : perspectivas francesas / Carlos R. S. Milani (organizador). -
Salvador : EDUFBA, 2010.
393 p.

ISBN - 978-85-232-0718-2

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. Ciência política - França.
I. Milani, Carlos R. S.

CDD - 327



O Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) é uma iniciativa interdisciplinar de pesquisa e ensino lançada em março de 2006 na Escola de Administração da UFBA. Atualmente se organiza em duas antenas, uma na UFBA e outra na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Escola de Ciência Política, UNIRIO), e conta com a participação de pesquisadores de diferentes disciplinas de outros centros universitários do Brasil e do exterior. Informações no www.labmundo.org

Editora filiada à:



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Rua Barão de Jeremoabo s/n – Campus de Ondina
40.170-115 Salvador – Bahia – Brasil
Telefax: 0055 (71) 3283-6160/6164
edufba@ufba.br - www.edufba.ufba.br

SUMÁRIO

- 7 CARLOS R. S. MILANI
INTRODUÇÃO
- 11 Parte 1 - O conceito de “internacional”**
- 13 RAYMOND ARON
QUE É UMA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?
- 41 MARCEL MERLE
A ÚLTIMA MENSAGEM DE RAYMOND ARON: SISTEMA INTERESTATAL OU SOCIEDADE INTERNACIONAL?
- 59 GUILLAUME DEVIN
NORBERT ELIAS E A ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
- 93 DARIO BATTISTELLA
TEORIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
- 121 MARIE-FRANÇOISE DURAND, JACQUES LÉVY, DENIS RETAILLÉ
O MUNDO: ESPAÇOS E SISTEMAS
- 151 KAROLINE POSTEL-VINAY
GEOGRAFIA E PODER
- 163 PIERRE GROSSER
O USO DA HISTÓRIA NAS POLÍTICAS EXTERNAS
- 187 PIERRE HASSNER
AS AMBIGUIDADES DA ORDEM INTERNACIONAL
- 211 Parte 2 - Atores e conflitos**
- 213 BERTRAND BADIE
A OPINIÃO À CONQUISTA DO INTERNACIONAL

- 231 JEAN-JACQUES GABAS
OS PAÍSES EMERGENTES E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
- 249 FRÉDÉRIC CHARILLON
RUMO À REGIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA?
- 277 ZAKI LAÏDI
A NORMA SEM A FORÇA: O ENIGMA DA POTÊNCIA EUROPEIA
- 289 MARIE-CLAUDE SMOUTS
FLORESTAS TROPICAIS, SELVA INTERNACIONAL: OS
CONTRATEMPOS DE UMA ECOPOLÍTICA MUNDIAL
- 315 ARIEL COLONOMOS
IGREJAS EM REDE, TRAJETÓRIAS POLÍTICAS ENTRE A EUROPA E A
AMÉRICA
- 333 DIDIER BIGO
GUERRAS, CONFLITOS, O TRANSNACIONAL E O TERRITÓRIO
- 349 ALAIN JOXE
MACROMILITARIZAÇÃO E MACROECONOMIA GLOBAL,
MICROPARAMILITARIZAÇÃO E MICROECONOMIA
- 359 BÉATRICE POULIGNY-MORGAN
ELES NOS TINHAM PROMETIDO A PAZ
- 389 AUTORES SELECIONADOS

INTRODUÇÃO

A celebração do Ano da França no Brasil, em 2009, foi um momento particularmente rico que nos permitiu, a pesquisadores e professores universitários do Brasil e da França, desenvolver projetos científicos, reforçar laços intelectuais e difundir obras acadêmicas em ambos os lados do Atlântico. No âmbito do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO), tivemos a oportunidade de colaborar com o Instituto de Estudos Políticos de Paris (*Sciences Po*) na tradução de três títulos em 2009: o *Atlas da Mundialização* (Marie-Françoise Durand *et alii*), *O Diplomata e o Intruso* (Bertrand Badie) e *Sociologia das Relações Internacionais* (Guillaume Devin).² A presente coletânea encerra esse ciclo de publicações, apresentando aos leitores brasileiros uma seleção de textos clássicos e contemporâneos do pensamento francês em Relações Internacionais que, com a exceção do artigo de Raymond Aron, são inéditos em língua portuguesa no Brasil.

Os textos aqui apresentados, de natureza teórica, histórica, geográfica e sociológica, compartilham a necessidade de se analisar o mundo na perspectiva da potência estatal e das organizações intergovernamentais, mas também sob a ótica das relações transnacionais (o que o próprio Aron chamava de “sociedade transnacional”), sem negligenciar as interfaces (de cooperação e conflito) criadas entre o mundo dos Estados e o das firmas globais, movimentos sociais, redes de ativismo político, comunidades científicas, grupos identitários, corporações midiáticas, entre outros atores da política mundial contemporânea. Trata-se de pensar as relações internacionais enquanto tensões, contradições e articulações entre o ator estatal, as dinâmicas econômicas e o mundo das sociedades. Parafraseando Badie (2009), os atores sociais invadem, como se fossem intrusos, a arena dos gladiadores estatais.

De fato, ao considerarem os distintos atores, seus discursos, estratégias e recursos, os textos que aqui selecionamos, ao mesmo tempo, revelam as múltiplas fronteiras politicamente relevantes que recortam o espaço mundial contemporâneo. Há que se lembrar, em primeiro lugar, a fronteira nacional (que deu origem à noção de *internacional*) e que, apesar de todos os avanços consideráveis dos processos de globalização, segue fazendo sentido na vida quotidiana de muitos cidadãos e nas relações políticas, estratégicas e econômicas entre os Estados. Mas também há as fronteiras Norte-Sul (centro-periferia, países industrializados avançados e economias hoje chamadas de “emergentes”), Ocidente-Oriente (nas suas múltiplas manifestações ao longo da história), Leste-Oeste (Guerra Fria), além de outros “territórios do internacional” cujas fronteiras (*boundaries*) são construídas por valores simbólicos, éticos, religiosos e relacionais (a exemplo das solidariedades em torno das políticas de gênero, da proteção ambiental, da defesa dos direitos humanos, das trajetórias dos migrantes etc.). No mundo dos fluxos e das transações transnacionais, há uma multiplicidade de territórios a serem levados em consideração pelo analista do internacional, da mesma maneira que existem diferentes mundos das relações internacionais a serem desvendados, principalmente por meio de lentes críticas que não se inscrevam nos cânones tradicionais das teorias racionalistas e positivistas ainda hoje hegemônicas.

Nesse sentido, os textos aqui apresentados constituem uma pequena amostra da rica e densa produção francesa no campo acadêmico das Relações Internacionais. É bem verdade que historiadores e sociólogos da estatura intelectual de Jean-Baptiste Duroselle, Pierre Renouvin, Raymond Aron e Marcel Merle são bastante conhecidos e estudados no Brasil. Outros pensadores, a exemplo de Léon Blum (que chegou ao cargo de Primeiro Ministro em 1936) e Georges Scelle (jurista que foi Secretário-Geral da Academia da Haia de Direito Internacional entre 1935 e 1958) não gozam de igual notoriedade em nosso país. No caso de pesquisadores mais contemporâneos, muito embora haja esforços louváveis de tradução de alguns trabalhos recentes³, em sua grande maioria permanecem pouco reconhecidos e raramente debatidos no seio da literatura especializada nacional, nos programas de pós-

graduação e nos seminários organizados pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).⁴

Dirigida a estudantes, professores e pesquisadores da área de Relações Internacionais, a presente coletânea está, assim, organizada em duas grandes partes. A partir de abordagens na perspectiva da sociologia, da ciência política, da geografia e da história, a primeira parte compila textos de Raymond Aron, Marcel Merle, Guillaume Devin, Dario Battistella, Marie-Françoise Durand, Jacques Lévy, Denis Reaillé, Karoline Postel-Vinay, Pierre Grosser e Pierre Hassner, todos em torno da discussão sobre os sentidos e os contornos do “internacional”. A segunda parte, reunindo contribuições de Bertrand Badie, Jean-Jacques Gabas, Frédéric Charillon, Zaki Laïdi, Marie-Claude Smouts, Ariel Colonomos, Didier Bigo, Alain Joxe e Béatrice Pouligny-Morgan, aprofunda a discussão sobre os atores e a dinâmica dos conflitos, incluindo temas relativos à opinião pública, cooperação internacional, política externa e processo de integração na Europa, ecopolítica mundial, redes religiosas, guerras e redes de narcotráfico, bem como as operações de paz das Nações Unidas.

Após tantos anos de cooperação com *Sciences Po*, esperamos que a tarefa que nos coube, no Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO), de traduzir e organizar a presente coletânea constitua, modestamente, uma forma de colaborar na difusão do pensamento francês contemporâneo, visando à renovação do campo das Relações Internacionais no Brasil. Não poderíamos deixar de agradecer o constante incentivo e a parceria sempre dinâmica dos Professores Marie-Françoise Durand, Guillaume Devin e Bertrand Badie, além de Sandrine Boisard, responsável pela negociação de direitos na *Presses de Sciences Po*. Da mesma forma, à Embaixada da França, à Editora da Universidade Federal da Bahia e ao grupo de estudantes e jovens pesquisadores do LABMUNDO envolvidos no processo de tradução deste livro, Cristina Almeida, Fabio Pablo de Almeida Santana, Gustavo Adolfo Menezes Vieira, Joannes Souza, André Nascimento dos Santos e Mateus Santos da Silva, os meus sinceros agradecimentos.

Notas

- 1 Foi pesquisador e professor da Universidade Federal da Bahia entre 2002 e 2010, ano em que passou a atuar como Professor de Relações Internacionais e Política Externa na Escola de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). É também pesquisador bolsista de produtividade do CNPq e colaborador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Unigranrio.
- 2 DURAND, Marie-Françoise et al. *Atlas da Mundialização*. São Paulo: Sarai-va, 2009. BADIE, Bertrand. *O Diplomata e o Intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EDUFBA, 2009. DEVIN, Guillaume. *Sociologia das Relações Internacionais*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- 3 Lembramos, por exemplo, a coletânea organizada por Marie-Claude Smouts, *As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias*, publicada em 2004 pela Editora da Universidade de Brasília.
- 4 Isso se deve a vários fatores, que simplesmente mencionamos, sem analisá-los em detalhe, mas que devem ser considerados enquanto paradoxos: i) a derrocada do Império colonial francês, que outrora se havia projetado globalmente e, portanto, definiu instrumentos, intelectuais e estratégicos, para pensar a inserção da França no mundo dos Estados; (ii) a diminuição do peso comercial da França e de sua presença no mundo da cooperação internacional, inclusive em termos de relevância cultural e linguística; (iii) o questionamento atual acerca do papel da universidade francesa (domesticamente e no plano de suas relações com o mundo). Do lado brasileiro, não se pode negligenciar a influência que exerce o pensamento hegemônico de língua inglesa, mormente norte-americano, na conformação das agendas científicas em Relações Internacionais.

PARTE 1
O CONCEITO DE
“INTERNACIONAL”

QUE É UMA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?

Há poucas palavras mais empregadas pelos economistas, sociólogos e cientistas políticos do que “teoria”. E poucas se prestam a tantos equívocos. Um livro recente, que desenvolve duas ideias (as virtudes do não engajamento; a influência favorável à paz que exerceria o primado das considerações econômicas nas sociedades modernas), tem como subtítulo *teoria geral*. Uma proposição como a de que “[...] as alianças baseadas no cálculo dos interesses nacionais não resistem à contradição desses interesses [...]” (DAWSON; ROSECRANCE, 1966, p. 21) merece a qualificação de “teoria”, na linguagem corrente da ciência política. Com efeito, os autores raramente distinguem, de modo explícito, entre conceitos próximos, porém distintos, tais como “modelo”, “tipo ideal”, “conceitualização” e “regularidade constatada empiricamente”. O que denominam de “teoria” pertence a uma ou outra dessas categorias e abarcam, em proporções variáveis, elementos emprestados de uma ou outra.

Essa ausência de rigor no uso de uma palavra-chave se explica (e talvez se justifique) pela impaciência com o progresso. Os cientistas políticos sentem, provavelmente, que a sua disciplina parece subdesenvolvida quando comparada à economia política, e isso para não falar das ciências naturais. Parece mais importante fazer do que saber o que se faz. A acumulação do conhecimento parece mais relevante do que a consciência crítica desse saber.

No entanto, a querela dos antigos e dos modernos, dos tradicionalistas e dos inovadores, dos literatos e dos cientistas – querela que deploro porque só tem aumentado a confusão, prova que os especialistas em relações internacionais, que surgiram em diversos campos científicos nos últimos vinte anos, interessam-se pelo *status* epistemológico da

sua disciplina. É o caso, portanto, de formularmos (com a esperança de que a resposta venha a ter alguma utilidade) a seguinte pergunta: que é uma teoria das relações internacionais?

(I)

Creio que o conceito de “teoria” tem, em todo o mundo ocidental, uma dupla origem – ou, se preferirmos, uma dupla significação. Cada uma dessas origens deriva de uma tradição distinta. Uma teoria (conhecimento contemplativo, percepção de ideias ou da ordem essencial do mundo) pode ser o equivalente de uma filosofia. Nesse caso, opõe-se não só à prática, à ação, mas também ao conhecimento que anima a vontade de “saber para prever e poder”. Quanto menos prático for um conhecimento, quanto menos sugira ou permita a manipulação de um objeto, tanto mais teórico ele será considerado. A rigor, o conhecimento transforma o seu próprio sujeito: o filósofo e aqueles sobre os quais se projeta a sua luz.

A outra linha de raciocínio leva às teorias autenticamente científicas, cujo modelo acabado se encontra na ciência física. Nesse sentido, uma teoria é um sistema hipotético-dedutivo constituído de um conjunto de proposições com termos definidos rigorosamente, cujas relações recíprocas (ou variáveis) se revelam quase sempre de forma matemática. Esse sistema é elaborado a partir de uma conceitualização da realidade percebida ou observada: os axiomas ou as relações mais abstratas comandam o sistema e permitem ao cientista deduzir aparências (ou fatos) perceptíveis pelos sentidos ou por meio de instrumentos, que confirmam provisoriamente a teoria ou demonstram a sua falsidade, obrigando, assim, a uma retificação. Nesse sentido, a confirmação nunca representa uma prova absoluta da verdade da teoria.

Deixaremos inteiramente de lado o primeiro sentido (a acepção filosófica do conceito de “teoria”), concentrando-nos no segundo, que serve quase sempre de referência para os “modernistas” entre os sociólogos e os cientistas políticos. Terá alguma ciência social atingido o nível supremo da teoria comparável ao da teoria da relatividade de Einstein ou ao da teoria dos “quanta”?

Além do caso particular da linguística, a economia política é, de todas as ciências sociais, a que, provavelmente, mais progrediu em sua elaboração teórica. A economia pura, no sentido de Walras e de Pareto, representa o equivalente de um sistema hipotético-dedutivo, exprimindo-se por um conjunto de equações. Walras e Pareto foram os primeiros a observar, contudo, que essa economia pura é uma representação simplificada do real. Substitui a vida econômica efetiva por um mercado artificial, considerado um ponto de encontro, não de pessoas de carne e osso, mas de sujeitos cujas características são determinadas pelo economista; trata-se de sujeitos que dispõem de informação perfeita e têm um objetivo único e definido: a maximização de certa quantidade (a intervenção da moeda facilita a quantificação).

Não nos interessa, aqui, entrar em uma controvérsia clássica: saber se os esquemas da economia são comparáveis aos da teoria mecânica racional, como sustentam alguns,² ou se devem ser considerados tipos ideais, de acordo com a concepção de Max Weber – isto é, reconstruções racionalizadas e estilizadas de certo tipo de conduta e de situação. Embora, pessoalmente, eu prefira a segunda interpretação, a escolha dentre elas não se impõe: ambas conduzem, de fato, às proposições que desejaria lembrar neste artigo.

Os esquemas da economia pura implicam ensinamentos indispensáveis, tais como a solidariedade recíproca entre todos os elementos do sistema, a necessidade de cálculo econômico com vistas à alocação racional dos recursos, bem como a dependência de um preço em relação ao conjunto de todos os preços etc. Os que não receberam um mínimo de formação teórica sempre correm o risco de cometer erros graves ao se dedicarem à descrição ou à pesquisa empírica – por exemplo, o de anunciar o efeito negativo sobre o emprego de cada inovação espetacular da tecnologia. Por outro lado, os teóricos não têm o direito de extrair, dos seus esquemas, uma doutrina de ação. O fato de que o mercado perfeito assegure uma repartição ótima dos recursos não autoriza, por exemplo, pretender que a ciência tenha demonstrado a superioridade do liberalismo sobre o socialismo. Mesmo se não levarmos em conta que essa distribuição é ótima em relação a uma determinada repartição de renda, a verdade é que a teoria pura pressupõe um sistema definido (econômico) dentro de um sistema indefinido

(a sociedade global) e o postulado de um ator fictício (o *homo economicus*), muito diferente dos atores reais. Não é verdade que os comportamentos de desvio, com relação à conduta desse ator fictício, desapareçam no conjunto da sociedade e que o comportamento médio ou o resultado final das condutas efetivas se ajuste às previsões que considerem, exclusivamente, a conduta definida pela teoria – isto é, que busquem certa maximização.

Os progressos da ciência econômica resultam de uma dialética incessante entre o teórico e o empírico. A teoria que hoje se tornou operacional foi profundamente influenciada por Keynes, cuja *teoria geral* apresentava várias particularidades com respeito às teorias clássicas: diretamente macroeconômica, a *teoria geral* estabelecia seis variáveis, algumas consideradas independentes e outras dependentes (sugerindo, ao mesmo tempo, uma técnica de manipulação); considerava o equilíbrio no nível de pleno emprego como um caso especial; postulava o empreendedor enquanto sujeito econômico diferente da teoria tradicional, tomando decisões de investimentos em função do lucro esperado (incorporando, assim, ao esquema a psicologia dos indivíduos o clima psicológico da coletividade, ou seja, os dados psicossociais); propunha, finalmente, a não elasticidade dos salários nominais (também um dado social, integrado ao esquema econômico).

Poder-se-ia discutir o nome que melhor conviria à teoria keynesiana. Trata-se, de fato, de uma teoria geral ou de um modelo válido para refletir as flutuações de curto prazo e para controlá-las em um período histórico caracterizado por certos fatores extraeconômicos? Não entraremos, aqui, nessa discussão, que exigiria um desenvolvimento excessivamente longo, aliás inútil para os objetivos deste artigo. Com efeito, as análises precedentes nos sugerem as seguintes proposições, cujos ensinamentos podem ser utilizados pelas Relações Internacionais:

- Para elaborar a teoria de um subsistema social, é preciso definir esse subsistema de modo a permitir, ao mesmo tempo, a sua delimitação e a sua especificação. Quais são as características próprias das ações interligadas que formam um conjunto, relativamente definido, cuja lógica implícita a teoria se esforçará em elaborar?
- O progresso científico implica um intercâmbio entre esquemas simplificados e observações renovadas. O esquema keynesiano

comporta atores menos afastados dos atores concretos do que os esquemas de Walras. Ao mesmo tempo, Keynes admite hipoteticamente certos fatos histórico-sociais que eu chamo de fatos externos ao domínio específico da economia (a impossibilidade da redução dos salários nominais, por exemplo).

- Até mesmo o esquema keynesiano pressupõe a constância de dados que, de fato, não o são; estudando as flutuações de curto prazo, Keynes não considera os progressos técnicos.
- Os progressos do saber econômico, durante os últimos trinta anos, ocorreram graças, em grande parte, aos estudos empíricos, estatísticos e descritivos. Foi o estudo estatístico e empírico que levou à tomada de consciência de fenômenos essenciais, tais como o crescimento de longo prazo e as transformações das relações de preços entre os bens de diferentes setores, em função de taxas desiguais de crescimento da produtividade. A contabilidade nacional, mais do que a teoria, deu meios aos governos para controlar melhor as flutuações econômicas. Os modelos de crise – as configurações de variáveis consideradas como indicadores de crise – provocaram muitas decepções e, até hoje, não provaram que as “situações de crise” sejam todas iguais. É possível que cada crise seja singular ou, se preferirmos, que cada crise tenha uma história, sendo que o regime, por sua estrutura, também comporta possibilidade de crise.
- Os progressos do conhecimento econômico não suprimiram os conflitos doutrinários, as incertezas das previsões de curto ou médio prazo ou a dimensão política (isto é, partidária) das decisões governamentais (que afetam, de diferentes modos, os interesses das várias camadas sociais). Em suma, nem os conhecimentos empíricos nem o saber teórico autorizam o economista a ditar, em nome da ciência, uma ação determinada a um governante, embora possa, muitas vezes, aconselhá-lo com vistas a evitar certos males temidos por toda a coletividade e, em alguns casos, preveni-lo quanto às consequências prováveis de seus atos. Em poucas palavras, não se pode passar diretamente da teoria-ciência para a teoria-doutrina de ação. Dessas seis³ proposições resultam os problemas que eu gostaria de propor a respeito da teoria das relações internacionais, a saber:

- É possível (e como) delimitar e definir o subsistema das relações internacionais?
- Qual é a relação entre essa teoria e o estudo empírico – do subsistema ao contexto social? A teoria é histórica ou supra-histórica (questão que foi, como se sabe, o tema do debate econômico entre marginalistas e historicistas no final do século XIX)?
- Quais são as relações entre a teoria e a doutrina? Ou, para usar uma palavra que já surpreendeu tantos leitores, entre a teoria e a praxeologia?⁴ Chegamos, assim, às antíteses clássicas que determinam os sentidos da teoria: realidade e teoria, empiria (história ou sociologia) e teoria, prática e teoria.

(II)

Há dois modos de definir e determinar o campo próprio das relações internacionais: 1) esforçando-se em identificar sua “originalidade”, sua singularidade entre os vários domínios sociais; 2) partindo de conceitos aplicados a domínios distintos do campo das relações internacionais. Na primeira hipótese, procura-se, antes de qualquer coisa, perceber o que diferencia as relações entre as coletividades politicamente organizadas de todas as outras relações sociais. É uma diferenciação que nada tem a ver com a que se pode estabelecer entre tradicionalistas e modernistas. De fato, Hans J. Morgenthau é um tradicionalista e K. Boulding, um modernista; contudo, ambos tomam como ponto de partida conceitos gerais, não específicos das relações internacionais: potência (*power*) ou conflito. A política internacional das potências ou os conflitos internacionais são apresentados com espécies do mesmo gênero: ilustrações ou casos particulares de fenômenos universalmente humanos (o poder, o conflito, a comunicação).

As primeiras páginas do clássico *Politics among Nations* fornecem um exemplo (igualmente clássico) das confusões conceituais causadas pelo uso de um termo como potência – que, de acordo com o contexto, aparece como finalidade ou meio da política e que, por fim, perderá toda utilidade se adotarmos a definição weberiana (e concorrente) de potência: a capacidade que tem o ator “A” de submeter o ator “B” à sua

vontade ou de fazê-lo agir em conformidade com suas ordens (mais precisamente, a possibilidade que tem “A” de obter a submissão ou a conformidade de “B”). Nesse sentido, toda a vida social se compõe, em algum grau, de relações de poder, uma condição da ação coletiva em todos os domínios. Erigir a potência, assim definida, como objetivo único ou supremo dos indivíduos, partidos ou Estados não é uma teoria no sentido científico, mas sim uma filosofia ou ideologia. Em todo caso, não se pode provar tal proposição como sendo falsa – portanto, ela não pode ser considerada uma hipótese científica.

Como se sabe, escolhi, em *Paz e Guerra entre as Nações*, o outro termo da alternativa. Procurei o que constituía a especificidade das relações internacionais ou das relações entre os Estados – e penso tê-la encontrado na legitimidade e na legalidade do recurso à força armada pelos atores internacionais. Nas civilizações superiores, essas relações parecem ser as únicas, dentre todas as relações sociais, que admitem o caráter normal da violência.

Essa definição, que não é original, passava por evidente aos olhos dos filósofos clássicos e dos juristas que elaboraram o direito das gentes europeu (*jus gentium*). Foi confirmada pela experiência do nosso século e pelo insucesso dos estadistas americanos que, prisioneiros da contradição entre uma ideologia nacional (a guerra é um crime, o império da lei deve ser imposto aos Estados em suas relações recíprocas) e a natureza da sociedade internacional, pareceram cínicos, ingênuos e hipócritas, nessa ordem, diante de outros estadistas. Nunca essa contradição foi tão marcante (por assim dizer, trágica e cômica ao mesmo tempo) quanto no momento da crise dupla da Hungria e de Suez. Para justificar sua posição contra a França e a Inglaterra, o Presidente Eisenhower fez a seguinte observação: “Não deve haver duas leis – uma para os amigos, outra para os inimigos” (os franceses e os ingleses eram os amigos), enquanto assistia à repressão da revolta húngara pelas tropas soviéticas. Alguns amigos norte-americanos me confessaram, depois, que tinham sentido certo orgulho moral, uma vez que o Presidente Eisenhower se juntara, “em nome da lei”, aos soviéticos e aos países do Terceiro Mundo contra a França e a Inglaterra. Não queriam perceber que, ao permitir que a União Soviética agisse como queria na Europa Oriental, o Presidente Eisenhower⁵ desvalorizara o significado

jurídico ou moral da condenação das Nações Unidas contra a expedição anglo-francesa e aplicara as velhas regras da selva internacional. Na verdade, há duas leis: uma para os fortes, outra para os fracos. Para evitar o conflito e impor certa ordem, os fortes nada encontraram de melhor, até hoje, do que a delimitação de zonas de influência.

Em suma, nem o pacto Briand-Kellog nem as Nações Unidas puderam, até o presente, suprimir o traço específico do sistema internacional que os filósofos e juristas dos séculos passados denominavam de “estado da natureza”, o qual se opõe à sociedade civil (com tribunais e polícia). Na ordem internacional, não há o equivalente a um tribunal: se as Nações Unidas pretendessem submeter uma das grandes potências, essa ação de polícia se transformaria em uma grande guerra. De um lado, a Carta das Nações Unidas reconhece explicitamente a “igualdade soberana” entre os Estados; de outro, os diplomatas nunca chegaram a definir o “crime internacional” por excelência: a agressão.

Um outro exemplo – o da crise dos mísseis em Cuba, no outono de 1962, traz a mesma lição. Frederico II confiaria aos seus juristas o cuidado de justificar *a posteriori* a conquista da Silésia, que decidira levar adiante. O Presidente Kennedy procurou os juristas para enunciar, em termos aparentemente legais, a “quarentena” de Cuba. Contudo, todas as sutilezas jurídicas não poderiam dissimular um fato incontestável: os Estados Unidos não deixariam de aplicar em outras situações o princípio de que qualquer governo tem o direito de solicitar a presença de forças armadas no seu território, desde que as julgue necessárias à sua segurança. De acordo com esse princípio, Cuba tinha o direito de construir em seu território plataformas soviéticas para o lançamento de foguetes de médio-alcance, da mesma forma que a Turquia podia admitir armas norte-americanas. Felizmente, o Presidente Kennedy não se deixou levar por tais considerações jurídicas. Como Frederico II, confiou a seus juristas a legitimação diante de uma necessidade. O mundo inteiro lhe deve gratidão por haver, em poucos dias, reforçado a eficácia da dissuasão – mais do que poderiam fazê-lo, em uma década, centenas de livros e discursos. Essa crise, solucionada sem perda de vidas, marcou uma etapa importante do pós-guerra, acelerando a liquidação da questão de Berlim e atribuindo novo conteúdo à coexistência pacífica entre as duas superpotências. A opinião pública mundial

aplaudiu reconhecidamente a prioridade dada ao equilíbrio das forças nucleares em detrimento dos direitos soberanos de um pequeno país; mais arguta que os ideólogos, levou em consideração as circunstâncias e as intenções – mais do que a lei.

Essa característica específica – ausência de tribunais e de polícia; direito ao recurso à força; pluralidade de centros de decisão autônoma; alternância e continuidade entre paz e guerra⁶ – pode fundamentar uma teoria científica, apesar de ela ser imediatamente perceptível pelos próprios atores e de dizer respeito à sociologia ou à ciência política espontânea dos atores? A ciência não deve substituir os conceitos vulgares por outros que ela própria formule? Parece-me claro que nada impede a tradução da ideia precedente em uma expressão ou fórmula que os “cientistas” considerem mais satisfatória. Max Weber, sabemos, definia o Estado pelo “monopólio da violência legítima”. Digamos que a sociedade internacional se caracteriza pela “ausência de uma instância que detenha o monopólio da violência legítima”.

Uma definição teórica desse tipo não pode ser demonstrada como se prova (pelo menos provisoriamente) uma equação da física teórica por meio da concordância com dados experimentais. Também não pode ser considerada falsa porque, supondo que se estabeleça algum dia na sociedade internacional um monopólio da violência legítima, constataremos apenas o desaparecimento do domínio específico das relações interestatais, tal como terá existido ao longo do período dito histórico de alguns milhares de anos. Mas uma definição teórica desse tipo implica muitas confirmações, diretas ou indiretas. Para simplificar, diria que tais confirmações deverão ser dadas pela resposta às seguintes perguntas: 1) Essa definição permite a “discriminação” do subsistema considerado? 2) Permite deduzir ou compreender outros elementos do subsistema? 3) Permite encontrar (agora já explicados) os dados imediatos a partir dos quais se realizou a elaboração teórica?

Em termos gerais, a resposta à primeira pergunta me parece positiva. Não nego as dificuldades: a delimitação real é, às vezes, mais difícil do que a delimitação conceitual. Nas sociedades arcaicas, é frequentemente difícil localizar a instância do poder supremo. Quando não há entidades política e territorialmente organizadas, a distinção entre os diversos tipos de conflito entre grupos, mais ou menos violentos, é flu-

tuante. De acordo com o caso, o grupo de referência (ator coletivo que se reserva o direito de violência contra outros atores coletivos) parece maior ou menor – vila, clã, tribo. Mas a dificuldade em distinguir subsistemas nas sociedades arcaicas, com conceitos formulados a partir de sociedades complexas, pode ser encontrada tanto na economia política quanto nas relações internacionais. Por que então criticar a teoria pelo que ocorre em função da natureza de seu objeto?

Da mesma forma, pode-se objetar que sociedades do tipo feudal, devido à dispersão dos meios de combate, tornam difícil a discriminação da violência inter e intraestatal. A partir de certo ponto, as guerras civis (por exemplo, a guerra de secessão nos Estados Unidos) confundem-se com as guerras externas. O direito internacional leva em consideração esses casos marginais. Quando um Estado perde o “monopólio da violência legítima” e dois partidos dispõem de armas e de organização, os não beligerantes tendem a tratá-los como se cada um constituísse um Estado. Contudo, tais casos marginais não representam uma objeção ao rigor científico da definição inicial.

A meu ver, é a resposta à segunda pergunta que mais justifica o ponto de partida escolhido. Com efeito, se admitirmos a hipótese de uma sociedade sem monopólio da violência legítima, composta por atores coletivos, cada qual atribuindo tal monopólio a uma instância interna própria, estaremos também admitindo, implicitamente, as principais variáveis necessárias à explicação de sistemas e acontecimentos. De fato, a pluralidade dos atores coletivos repercute no espaço geográfico de dois modos: o território em que está estabelecido cada um desses atores e o território dentro do qual se desenrolam as relações entre os atores. Fazem parte de um mesmo sistema os atores que mantêm entre si relações de tal natureza que cada um deles considera a posição de todos os demais nos cálculos prévios às suas decisões. Não havendo monopólio da violência legítima, cada ator garante a própria segurança com suas forças, sozinho ou em combinação com os aliados. Como consequência, “a configuração da relação de forças” (bipolar, pluripolar) é uma das principais variáveis de qualquer sistema internacional. Dado que cada ator coletivo obedece, em suas relações com os outros atores, à instância que detém o monopólio da violência legítima (ou seja, seus responsáveis), os regimes internos dos atores coletivos cons-

tituem uma das variáveis do sistema internacional; a homogeneidade ou heterogeneidade do sistema depende da aproximação ou oposição entre os regimes internos dos diferentes atores.

Uma análise desse tipo deve ser qualificada de “teoria” ou de “conceitualização”? Expõe alguma teoria ou confessa a impossibilidade de uma teoria geral? Tudo depende do que se espera de uma teoria e do modelo teórico (físico, econômico) a que nos referimos. Essa análise conceitual parece prestar alguns dos serviços que, normalmente, poderíamos esperar de uma teoria: define o caráter específico de um subsistema, fornece uma lista das variáveis mais importantes e sugere determinadas hipóteses relativas ao funcionamento de um sistema (bipolar ou pluripolar, homogêneo ou heterogêneo).

Têm, ademais, um mérito suplementar: facilita a distinção entre teoria e ideologia; ou ainda, se preferirmos, entre pseudoteorias e teorias. Tomemos por exemplo a fórmula (apresentada às vezes como teórica), segundo a qual os Estados agem em função do seu “interesse nacional”. Ela é tão vazia de significados quanto a fórmula de La Rochefoucauld que enxerga o egoísmo por trás das condutas aparentemente mais desinteressadas. Para dar razão a La Rochefoucauld, basta postular que o Beauchamp de Meredith, que se afoga socorrendo uma criança, tem mais satisfação em sacrificar a própria vida do que em salvá-la ao aceitar a morte de uma criança. Da mesma forma, qualquer que seja a diplomacia de um Estado, nada nos impede de decretar que ela tenha sido ditada pela consideração do “interesse nacional”, enquanto este não tenha recebido uma definição rigorosa.

De fato, a teoria do “interesse nacional” sugere uma ideia incontestável e, ao mesmo tempo, vaga (cada ator, no campo internacional, pensaria, antes de mais nada, em si próprio) ou pretende opor-se a outras pseudo-teorias (por exemplo, a que afirma que a conduta externa dos Estados é orientada pela ideologia política ou por princípios morais). No entanto, todas essas pseudoteorias apenas têm sentido (um sentido intrinsecamente pobre) uma em relação à outra. Dizer que a União Soviética se conduz internacionalmente em função do seu “interesse nacional” significa que ela não segue somente considerações ideológicas e a ambição de difundir o comunismo. Concluir daí que os dirigentes da Rússia governada por novos métodos, adeptos

de ideologia diferente, teriam, em 1967, a mesma diplomacia de 1917 é simplesmente absurdo. O estudo empírico das relações internacionais visa precisamente a determinar a percepção histórica que orienta o comportamento dos atores coletivos, as decisões dos responsáveis por esse comportamento. A teoria põe em evidência a diversidade dos temas dos conflitos entre os atores coletivos e também dos objetivos que tais atores podem estabelecer.

A obsessão pelo “espaço”, característica da ambição nipônica ou hitlerista no período entre as duas guerras, já desapareceu. A ideologia marxista-leninista de um conflito incontornável entre dois campos (o capitalismo e o imperialismo de um lado, o socialismo e a paz, de outro) – embora não tenha ditado as decisões tomadas no cotidiano pelos líderes russos – mas estruturado seu pensamento e visão do mundo, parece estar sendo erodida. A diplomacia do Kremlin transforma-se e, simultaneamente, muda a sua percepção do mundo.

Essa teoria pode ser apresentada como um fracasso ou um limite da teoria. Com efeito, se tivermos a economia pura de Walras e de Pareto por padrão, não pode haver uma “teoria pura das relações internacionais”, já que não se pode, através dos séculos ou em um sistema determinado, atribuir aos atores um objetivo único, qual seja, o desejo, consciente ou inconsciente, de certa maximização. Os que pressupõem a vontade de “maximizar o poder” não chegam a tomar consciência do equívoco dessa expressão.

Se nos referimos ao modelo keynesiano, o intervalo entre a teoria econômica e a teoria das relações internacionais se torna menor, mas continua a existir. No sistema internacional não há um equivalente das igualdades contábeis (investimento igual à poupança) ou da distinção entre variáveis dependentes e independentes. O sistema internacional é ainda menos homeostático do que o sistema concebido por Keynes: embora este último comporte equilíbrios sem pleno emprego, mecanismos espontâneos ou manipulados tendem a recriar equilíbrios ou provocar movimentos alternados de expansão e contração. Não há sistema internacional (seja ele homogêneo ou heterogêneo, bipolar ou pluripolar) que comporte um mecanismo seguro de restauração. Raramente todos os atores têm interesse na manutenção do sistema. São numerosos os fatores que, dentro dos Estados ou no contexto de suas

relações recíprocas, tendem a alterar o estado do sistema ou a provocar a passagem de um sistema a outro.

À última pergunta somente se pode dar uma resposta positiva pela metade, sem com isso condenar, necessariamente, a opção teórica. Os sistemas e os acontecimentos sociais são indefinidos no sentido epistemológico do termo: tais como vividos pelos sujeitos, observados pelos historiadores ou sociólogos, não se subdividem em subsistemas definidos, nem se reduzem a um pequeno número de variáveis suscetíveis de serem organizadas em um conjunto de proposições interligadas. A posição que adotamos permite construir um desses conjuntos, mas de nenhuma teoria lograríamos deduzir, como corolário necessário, o assassínio metódico de milhões de judeus pelos hitleristas. A análise do sistema europeu de 1914 permite compreender por que razão a primeira guerra assumiu um caráter hiperbólico, embora seus motivos, a princípio, fossem limitados. Com efeito, parece plausível a proposição de que “um conflito entre dois sistemas de alianças que interesse um sistema internacional por inteiro, cuja solução determinará a posição hierárquica dos principais atores, tenderá, normalmente, a ser levado a uma conclusão – isto é, à vitória completa de um dos dois campos”.

Contudo, essa afirmativa – supondo que seja suficientemente precisa para que se possa aplicar em muitos outros casos – precisaria ser confirmada pelo estudo histórico. Além disso, poderia ter sido desmentida se o curso dos acontecimentos militares tivesse sido diferente no verão de 1914. De 1914 a 1918, o fator decisivo parece ter sido o que já tive a ocasião de chamar de “surpresa técnica” (nenhum dos estados-maiores estava preparado para uma guerra prolongada, nem havia previsto a mobilização que, nos dois lados, foi obra de civis). Em contrapartida, o período das guerras revolucionárias (entre 1792 e 1815) parece bem mais imputável ao fator ideológico do que aos outros elementos da conjuntura internacional. Clausewitz dizia que há uma “doutrina da tática”, mais do que uma estratégia, pois o estrategista precisa decidir em função de uma situação singular e cada situação apresenta excessivas particularidades para que a dedução a partir de generalidades possa substituir a intuição e o bom senso do gênio militar. Nem sempre o que impõe limites à teoria é a ignorância, mas sim a própria matéria que se pretende conhecer.

Em contrapartida, da definição teórica que adotamos também não se pode deduzir, no todo ou em parte, o que eu chamaria de “comércio pacífico entre as coletividades”, tais como as relações interindividuais (entre compradores e vendedores pertencentes a duas comunidades políticas) ou entre Estados (relações científicas, econômicas, intelectuais, turísticas etc.). Não é vedado tentar uma definição da sociedade internacional a partir do estado de paz, e não do risco da guerra; tampouco é vedado considerar as provas de força e competição militar como situações excepcionais, não como a essência das relações internacionais. Poder-se-ia objetar que estamos confundindo “relações internacionais” com “relações entre Estados” e que a nossa definição se aplica, pelo menos, a estas últimas nos momentos de crise. A sociedade transnacional (ou “transestatal”) representaria a verdadeira sociedade internacional; seria gradualmente regulamentada pelos organismos supranacionais e a competição militar entre os Estados perderia, aos poucos, seu alcance e virulência.

Desejaria que as coisas ocorressem assim no futuro. No que diz respeito aos milênios da história das sociedades complexas, a definição teórica que escolhi me parece mais próxima da realidade, mais ajustada à experiência, mais instrutiva e fecunda. Qualquer definição que não reconhecesse o caráter específico das relações internacionais, devido à legitimidade do recurso à força por parte dos atores, estaria negligenciando, ao mesmo tempo, um dado constante das civilizações – uma constância cujos efeitos têm sido enormes no curso da história – e a significação humana da atividade militar. Os estatísticos que, como Richardson, contam os fatos de violência ou homicídio sem distinguir os assassinos dos soldados são os primeiros a lembrar, de modo oportuno, que esses dados *per se* nada significam. Que a definição teórica se aproxima por si mesma da experiência vivida; que os estadistas, os juristas, moralistas, filósofos e guerreiros perceberam, através dos séculos, a essência das relações internacionais justamente no ponto que considero como a origem da teoria – tais são afirmações pelas quais alguns modernistas poderão me reprovar; nesse particular, sou um tradicional.

As relações entre uma teoria desse tipo e o contexto social (ou, se preferirmos, a sociedade global) não podem ser as mesmas que existem entre a teoria econômica (walrasiana, paratiana ou keynesiana) e esse mesmo contexto. De fato, os economistas não concordam quanto ao melhor método para combinar a conceitualização econômica e a sociológica. Não se passa, não sem alguma dificuldade, de uma teoria da distribuição dos fatores de produção a uma teoria da repartição da renda. A escola histórica na Alemanha e a escola institucionalista nos Estados Unidos procuraram definir, mais ou menos rigorosamente, os contextos sociais (expressão inevitavelmente vaga) em que atuam os mecanismos propriamente econômicos. Decreta-se que a guerra é um fator exógeno em relação à conjuntura econômica. Mas a percepção do sistema econômico que incitava os governantes europeus e norte-americanos a buscar o equilíbrio orçamentário nos períodos de deflação será também um fator exógeno? As decisões monetárias ou orçamentárias serão exógenas? A atual controvérsia acerca do sistema monetário internacional e da capacidade dos Estados Unidos de manter um déficit anual no balanço de pagamentos, sem modificar sua política interna expansionista, ilustra muito bem (como se ainda fosse necessário...) a imbricação entre o subsistema econômico e o conjunto do sistema social (no seu funcionamento efetivo), mais particularmente do sistema político. As relações de poder e força (o que não significa das forças armadas) pesam nas relações de produção e de comércio.

A teoria das relações internacionais não comporta, mesmo em abstrato, uma distinção entre variáveis endógenas e exógenas. Com efeito, a especificidade da conduta dos atores, uns com relação aos outros, diz respeito à ausência de tribunais e de polícia, o que os obriga a um cálculo de forças e, em especial, das forças armadas disponíveis em caso de guerra. Nenhum deles pode excluir a hipótese de que algum outro tenha intenções agressivas a seu respeito; todos precisam, portanto, saber com que forças podem contar (as suas próprias e as de seus aliados) no dia, como diria Clausewitz, da liquidação dos créditos, do “pagamento

à vista” ou da prova de força.⁷ Esse cálculo de forças comporta *per se* a referência ao espaço ocupado pelos atores, à população e aos recursos econômicos de uns e outros, à natureza das armas, ao sistema militar e ao coeficiente de mobilização de cada um. Por sua vez, a natureza das armas e o coeficiente de mobilização refletem os sistemas políticos e sociais. Todo estudo concreto das relações internacionais se torna, portanto, um estudo histórico e sociológico: o cálculo das forças nos leva à consideração do número, do espaço, dos recursos, dos regimes (regime militar, econômico, político e social). Por sua vez, esses elementos constituem os temas dos conflitos entre os Estados. Aqui, também, é a própria análise teórica que revela os limites da teoria pura.

Empreguei voluntariamente os dois adjetivos *sociológico e histórico*. O primeiro deles se opõe, conforme o caso, ao *econômico, teórico* ou *histórico*. Pareto remetia ao campo da sociologia o conjunto das ações não lógicas, distinguindo nas lógicas (objeto próprio da ciência econômica) diferentes níveis de abstração ou de esquematização da realidade. A ciência econômica seria tanto mais teórica quanto maior fosse a simplificação ou a esquematização. No entanto, simultaneamente, a sociologia – ciência das ações não lógicas – se opõe à história porque busca analisar as relações gerais e não visa a compreender as singularidades ou a narrar os acontecimentos.

A meu ver, todo estudo concreto das relações internacionais é sociológico, uma vez que Pareto opõe a sociologia à economia; não é possível isolar um sistema de relações internacionais porque o comportamento dos atores, comandado pelos cálculos de forças, é determinado por variáveis econômicas, políticas e sociais. Em *Paz e Guerra entre as Nações* estabeleci um contraste entre a sociologia e a história: a sociologia investiga as regularidades e busca compreender conjunturas singulares. Henry Kissinger julgou paradoxal que tivesse intitulado *História* a parte de meu livro consagrada à *análise do sistema universal na era termonuclear*. Ao escolher esse título, talvez tenha tido uma intenção irônica. Não imaginei que a oposição weberiana clássica entre a sociologia e a história parecesse paradoxal ou ininteligível.

A intenção do historiador pode ser definida de quatro maneiras diferentes. Ou o historiador se interessa pelo passado, e não pelo pre-

sente, ou se interessa pelos acontecimentos, e não pelos sistemas, ou conta a história, em lugar de analisá-la, ou então se prende às singularidades, em vez de focalizar as generalidades. A primeira definição me parece, em última instância, desprovida de sentido: quando falamos, aquilo sobre o que falamos já pertence ao passado. O sistema mundial, conforme o descrevi, não era mais o mesmo quando minha descrição foi publicada. É verdade que o historiador do presente não tem os arquivos e a perspectiva que afrouxa os laços entre o observador e o seu objeto (sobretudo, falta-lhe o conhecimento das sequelas). Uma história do presente⁸ serve como documento para o historiador do futuro. A ciência histórica avança mediante a acumulação do saber, mas também pela revisão incessante das interpretações precedentes. A parcela de reinterpretação que encontraríamos na história do presente escrita dentro de um século, em comparação com a que fosse escrita por um contemporâneo, seria provavelmente maior do que a de uma história romana de meados do século XX em comparação com a história romana de Mommsen. A diferença me parece de grau e não de natureza.

A segunda definição também não me parece válida. Com efeito, devido à formação que recebeu, e à sua tradição, o historiador profissional presta mais atenção aos acidentes do que o sociólogo ou o economista. Mas o historiador de hoje, que se interessa pelos dados demográficos, econômicos e sociais, esforça-se também por reconstruir os conjuntos significativos que marcaram o curso do progresso humano, que se constituíram gradualmente antes de se dissolver, uns após os outros. De fato, se o historiador se interessa mais pelos acontecimentos do que o sociólogo, isso ocorre na medida em que narra o que aconteceu – em outras palavras, quando focaliza os acontecimentos ou sistemas concebidos como acontecimentos na sua ordem de sucessão e descobre nessa ordem uma inteligibilidade que se perde em todos os outros métodos de reconstrução.

Chegamos, assim, às duas definições legítimas. O historiador narra ou busca a singularidade de uma cultura, de uma sociedade ou de um sistema internacional. Tucídides *conta* a guerra do Peloponeso, mas J. Burckardt, que procura explicar o conjunto único do século de Constantino ou do Renascimento italiano, é também um historiador.

A análise do sistema universal na era termonuclear é história, embora não comporte uma narrativa. Além da busca de generalidades e singularidades, tem um escopo singular: a extensão a todo o mundo, pela primeira vez, de um só sistema internacional; a existência de dois Estados, os únicos a possuírem armas decisivas; as diferentes formas de heterogeneidades existentes nos Estados.

A impressão dada (por minha culpa) é de que a investigação sociológica não chegaria a resultado algum. Não era isso que estava na minha mente. Procurei refutar as explicações unilaterais – geográficas, demográficas econômicas – dos fenômenos da paz e da guerra, mas a consideração do espaço, do número e dos recursos é obviamente indispensável para qualquer explicação das relações internacionais, da mesma forma que a referência ao caráter próprio dos regimes políticos ou dos traços nacionais. Mais ainda, ao refutar a “teoria” (no sentido de “explicação causal”) demográfica ou econômica das guerras, faz-se uma contribuição positiva ao saber: enfatizam-se os dados constantes da sociedade internacional, talvez mesmo da natureza humana e social, que constituem as condições estruturais da belicosidade; dissipam-se as ilusões dos que esperam pôr fim às guerras modificando “uma só variável”, ou a população ou o estatuto da propriedade ou o regime político. Acima de tudo, passa-se a compreender em profundidade a diversidade histórica dos sistemas internacionais, graças à discriminação entre as variáveis que têm significação distinta em cada época e as que, pelo menos provisoriamente, sobrevivem intactas às transformações técnicas (por exemplo, a preocupação com a não dependência, o desejo de poder dos atores coletivos que rivalizam incessantemente, de forma violenta ou não, pela sua segurança, glória ou ideologia).

Dentro de um sistema internacional historicamente singular, podem-se estabelecer modelos (é o que fazem todos os analistas da estratégia nuclear), mas alguns não distinguem os modelos das teorias. Há lugar também para o equivalente do que Robert K. Merton chamou de *middle-range theory* (“teoria de alcance médio”). Nesse sentido, proposições como a que segue (sob a assinatura de vários autores) podem ser consideradas “teóricas”: “as alianças são incompatíveis com as armas nucleares” (ou, em uma formulação menos grosseira, “os principais

possuidores de armas nucleares se recusarão a dar garantia a seus aliados que exigirem participar da decisão de usar tais armas”). Trata-se de previsões que a experiência histórica poderá confirmar, desacreditar ou, mais provavelmente, retificar.

Sob certos pontos de vista, a teoria da estratégia nuclear (mais do que a teoria geral das relações internacionais) se assemelha a uma teoria econômica. Ela se baseia em axiomas implícitos: um governo “racional” não desencadeará intencionalmente uma guerra termonuclear total ou então só assumirá o “grande risco” da guerra termonuclear a fim de defender um interesse *vital*. O soberano “racional” da estratégia nuclear lembra mais o sujeito econômico da teoria dos jogos do que o de Walras. Contudo, não há quantificação rigorosa possível desse risco ou dos interesses em jogo. No entanto, uma tal teoria da estratégia nuclear não deixa de ser, ao mesmo tempo, histórica e particular. Não poderia ter surgido antes das armas cujas implicações procura explicar. Por outro lado, só se aplica a um aspecto do comportamento dos Estados de nossa época; aliás, ela própria expõe a sua limitação: quanto maior a estabilidade no estrato superior das armas nucleares, menor o perigo de uma escalada aos extremos e menor o medo causado pelos conflitos armados sem recurso às armas nucleares. Essas proposições têm caráter teórico (ou hipotético), pois não consideram *toda* a realidade. Em função de uma variedade de argumentos, os Estados Unidos e a União Soviética podem entender-se entre si, para imporem a paz que lhes interessa ou para entrarem em choque, quanto a um ou outro aspecto, sem a angústia da destruição mútua. No momento, é o primeiro termo da alternativa que tende a se realizar. Os governantes dos outros Estados festejam a situação, embora com alguma reticência: é prudente que o cuidado em evitar a guerra termonuclear supere outras considerações. Essa preocupação, que também orientou a atitude dos Estados Unidos durante a crise simultânea da Hungria e de Suez, poderia traduzir-se por uma fórmula célebre: melhor a injustiça do que o risco de uma guerra nuclear.

O “teórico” pode aprovar (ou condenar) essa situação? É claro que não. Chegamos, assim, à nossa última antítese entre a prática e a teoria.

IV

Não são poucos os autores que julgam com severidade a ciência política ou a ciência das relações internacionais por elas não permitirem a previsão ou a experimentação.⁹ Uma ciência que não permite controlar, experimentar ou modificar o seu objeto mereceria o nome de ciência? A ciência econômica é, pelo menos em parte, operacional: dá aos estadistas os instrumentos necessários para colher, mediante a tributação, uma fração definida das rendas individuais, sem prejudicar o crescimento da produção; ensina-lhes o controle possível das flutuações da conjuntura, facultando a imposição de limites à contração e à expansão. Parece-me incontestável que, nesse sentido, a ciência política e a ciência das relações internacionais não são operacionais e que, talvez, nunca cheguem a sê-lo, pelo menos, enquanto perdurar o que chamamos de “política”.

Consideremos, então, apenas o domínio das relações internacionais. Não faltam estudos parciais com caráter estritamente científico, no sentido da física ou da química. Qual é o grau de vulnerabilidade dos silos que guardam os mísseis balísticos? Quantos desses mísseis são necessários, em média, para destruir um míssil inimigo, considerando a força explosiva das ogivas termonucleares, o afastamento do alvo e a resistência dos abrigos? A abordagem analítica não é diferente, neste caso, da que se utiliza na ciência natural. A natureza das armas atômicas deu ao cálculo tradicional da relação de forças um rigor e um nível técnico sem precedentes. Esses cálculos não bastam, porém, para ditar uma “estratégia científica” – trata-se de uma decisão singular (a imposição de quarentena a Cuba), de uma política de conjunto (impedir a proliferação de armas nucleares e recusar assistência aos aliados desejosos de ter sua própria indústria nuclear) ou de uma visão da ordem internacional desejável. A ciência das relações internacionais (em particular, a análise das relações entre as potências nucleares) influencia a percepção dos soberanos (isto é, do Presidente dos Estados Unidos e, a seguir, dos governantes do Kremlin), transformando os estrategistas contemporâneos no equivalente à época de Machiavel dos “conselheiros do Príncipe”. A teoria da não proliferação não é, contudo, uma teoria científica: é uma doutrina de ação que coincide, muito

provavelmente, com os interesses dos Estados Unidos e da União Soviética, e talvez, também, com os interesses de todos os Estados (que, provisoriamente, não se sentem tranquilizados).

Durante a crise de Cuba, o Presidente Kennedy aplicou um dos fundamentos que as análises teóricas haviam sugerido: haja vista que o perigo maior, em caso de confronto entre duas potências nucleares, reside em uma guerra total, ruínosa para todos, a prudência aconselha uma ação progressiva em relação ao Estado que, das duas potências, pretenda impor sua vontade ao outro. Convém começar no nível inferior da escala da violência, deixando transparecer, mediante ações que sirvam como mensagens, ou mensagens que sejam ações, uma resolução inflexível de ir mais longe (tanto quanto necessário a fim de obter satisfação). Desse modo, os duelistas têm tempo de poder chegar a um acordo, sem que se chegue ao irreparável: o vencedor – o que tiver atingido seu objetivo – evitará colocar o rival em uma situação embaraçosa, deixando-lhe a possibilidade de uma retirada honrosa. Ainda que tenha saído vitorioso da confrontação, terá voluntariamente contribuído para criar uma aparência de solução conciliatória dos interesses em jogo.

De modo geral, a opinião pública – nos Estados Unidos e no mundo – ratifica esse comportamento durante as crises, vendo nele a expressão acabada da arte diplomática ou da estratégia nuclear. Só alguns cínicos adotam posição diferente: para eles, mesmo que o Presidente Kennedy não tivesse tomado tantas precauções a fim de poupar o amor-próprio dos governantes soviéticos, estes não se deixariam provocar; seguiriam a regra aconselhada por Lênin, à qual as armas nucleares deram uma atualidade suplementar. Evoco o argumento dos cínicos não para subcrevê-lo, mas para demonstrar que, mesmo nessa conjuntura, a ciência propõe e o Príncipe dispõe.

Outro exemplo ilustrará os limites da doutrina baseada exclusivamente nos ensinamentos da análise abstrata, evidenciando o fato de que quanto mais monstruosa a guerra nuclear, menos plausível parece sua ameaça. A doutrina extrema das represálias em grande quantidade parece cada vez menos razoável e, no longo prazo, mais ineficaz. O resultado é que a dissuasão pela ameaça nuclear exige a presença de forças convencionais suficientes, a fim de impedir o agressor de chegar a eventuais ganhos rápidos e baratos e de dar ao defensor os meios de

aumentar sua aposta até que o emprego das armas nucleares se torne plausível – ou inevitável.

A passagem da doutrina da represália em massa para a doutrina da resposta flexível sugere a lógica do pensamento estratégico. Todos os países possuidores de armas nucleares aceitarão a verdade abstrata desse raciocínio a partir do momento em que tenham meios para aplicar suas conclusões – isto é, a partir do momento em que não estejam mais obrigados (conscientemente ou não) à comédia da irracionalidade, devido à carência de recursos que lhe permitam adotar outra estratégia. Mas a doutrina da resposta flexível não justifica, necessariamente, a insistência norte-americana a partir de 1961, visando a aumentar as forças convencionais da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a acumulação de estoques (tendo em vista a hipótese de batalhas de noventa dias sem o uso de armas nucleares) e a expectativa de que haja uma pausa, depois de alguns dias ou semanas de batalha, antes do emprego das armas nucleares.

Finalmente, continua a ser verdade, de acordo com um raciocínio abstrato, que o aumento dos armamentos convencionais reforça a dissuasão, pois amplia a margem de manobra do defensor, vítima de uma agressão. Mas essa liberdade de manobra pertence somente ao Estado possuidor de armas atômicas – no Ocidente, aos Estados Unidos. A limitação do campo de batalha à Europa e o emprego exclusivo de armas convencionais teria por consequência poupar os Estados Unidos e a União Soviética dos horrores da guerra; desde logo, as objeções e suspeitas dos europeus (em especial dos alemães) não se explicam apenas pela incompreensão, como tendem a acreditar os analistas norte-americanos. De acordo com a linguagem empregada (e a interpretação sugerida) e com a amplitude dos preparativos, a acumulação de armas convencionais parecerá destinada a tornar plausível a ameaça de uma escalada, ou seja, a ameaça de recurso às armas nucleares, a possibilidade de combates prolongados e custosos em território europeu ou então o retardamento (ou a supressão) do recurso às armas nucleares. De um lado, essa política alimentará o ceticismo dos europeus (“os norte-americanos não sacrificarão Nova Iorque ou Boston para salvar Frankfurt, Londres ou Paris”); de outro, poderá dissipá-lo. Mas se o estadista não compreender a gama de interpretações possíveis da política

nuclear, se avançar demasiado em um dos sentidos, se não ajustar seus preparativos à amplitude e à duração previsível dos combates com armas convencionais, enfraquecerá a aliança que deseja consolidar. Foi o que fizeram os Estados Unidos da América a partir de 1961, baseando-se em noções justas, porém incorrendo no pecado capital dos diplomatas e estrategistas: orientar-se por uma única ideia.

O mesmo acontece com a doutrina da não proliferação. Vamos admitir que o objetivo de todos os estadistas seja o de evitar a guerra nuclear. Admitamos, igualmente, que todos aceitem a tese de que o risco da guerra atômica aumente com o número de Estados que possuem tais armas. Isso não significará, porém, que todos devam aceitar racionalmente a doutrina da não proliferação como os russos e os norte-americanos a professam e procuram colocá-la em prática. Essa doutrina implica uma discriminação entre os Estados; alguns deles são considerados dignos de possuir armas atômicas, outros não. Ela pode pôr em risco a segurança dos Estados não nucleares, ou pelo menos obrigá-los a uma espécie de “protetorado” que, tradicionalmente, seria considerado incompatível com a dignidade e a soberania dos Estados: não depender de um protetor era classicamente considerado como um valor intrínseco, mesmo que a dependência não comprometesse a segurança do Estado.

Que me entendam corretamente: não estou dizendo que russos e norte-americanos fazem mal em aceitar a doutrina da não proliferação. Inclusive, é possível que uma *entente* implícita ou explícita entre as duas superpotências seja desejável. O que pretendo demonstrar, aqui, é que essa doutrina, baseada em um modelo internacional simplificado (admitindo a hipótese de que todos os atores têm um objetivo único e supremo), não tem o privilégio da verdade ou da cientificidade. Quer ela seja inspirada em motivos desinteressados ou em uma vontade de poder ignorada, na atual conjuntura, essa doutrina parece seguramente cínica e, talvez, razoável, porquanto tende a consagrar o domínio das duas superpotências. De qualquer forma, ela se insere em um sistema de relações internacionais cuja especificidade tive a oportunidade de analisar, procurando substituir o tribunal e a polícia que não existem (ou que ainda não existem) pelo império dos mais fortes. Longe de terem modificado a essência *associal* das relações internacionais, as ar-

mas nucleares provocaram a manifestação de aspectos originais dessas relações: a solidariedade de interesses entre inimigos ideológicos e a oposição de interesses entre aliados. É justamente pelo fato de que o recurso à força continua sendo possível a qualquer momento que os dois Estados subordinam a sua rivalidade não a uma ordem de direito, porém à preocupação comum com a segurança recíproca (o que os leva a não se engajarem em uma luta direta).

Se esperarmos que a teoria das relações internacionais nos ofereça o equivalente ao que a teoria dos materiais proporciona aos construtores de pontes, ficaremos decepcionados. O que a teoria da ação parece sempre poder nos dar é a compreensão das diferentes ideologias (moralismo, juridicismo, realismo, política de poder), com as quais os homens e as nações interpretam as relações internacionais, propondo-se objetivos e impondo-se deveres. A teoria da prática ou praxeologia difere de tais ideologias pelo fato de analisá-las e de circunscrever o alcance de cada uma delas. Enquanto a sociedade internacional continuar a ser o que é – uma sociedade *associal*, cujo direito é deixado, nos casos graves, à interpretação de cada ator, sem uma instância detentora do monopólio da violência legítima – a teoria será cientificamente verdadeira na medida em que não proporcione o que podem esperar os espíritos mais fracos, isto é, uma ideologia simples que seja garantia de moralidade e eficácia.

No entanto, essa teoria – estudo tão objetivo quanto possível das condições em que se desenrola a política externa dos Estados – não deixa de ser útil à moralidade ou à eficácia da ação. Se o moralismo tende à *Gesinnungsethik* de Max Weber, se não considera as consequências prováveis ou possíveis das decisões, termina por ser imoral. Quanto ao realismo, ele seria irrealista caso desprezasse os julgamentos morais que os homens fazem a respeito dos seus governantes e dos Estados; se ignorasse o interesse que têm todos os atores em manter um mínimo de ordenamento jurídico no seu relacionamento recíproco ou a aspiração à redução da violência entre os Estados de uma humanidade doravante capaz de se destruir. Quanto mais o teórico das relações internacionais levar em conta a pluralidade dos objetivos dos atores que estuda, menos será prisioneiro de uma falsa representação e de uma simplificação sobre o *homo diplomaticus*, melhor compreenderá

seus aliados e seus inimigos, além da diversidade das “percepções do mundo histórico” que orientam a conduta dos atores. Uma decisão *hic et nunc* a propósito de Cuba ou do Vietnã nunca poderá ser ditada pelo teórico. Como também o teórico não poderá ditar, com a segurança de uma verdade científica, a estratégia destinada a conduzir a humanidade além da “política do poder”, na direção de um monopólio internacional da violência legítima.

O curso das relações internacionais permanece eminentemente histórico, em todos os sentidos: apresenta mudanças incessantes; os sistemas, variados e frágeis, sofrem repercussões de todas as transformações, econômicas, técnicas, morais; as decisões tomadas por algumas pessoas afetam milhões de outras pessoas, desencadeando transformações irreversíveis, cujas consequências se prolongam indefinidamente. De cidadãos a governantes, os atores estão permanentemente sujeitos a obrigações que parecem contraditórias. Seria pouco razoável decretar antecipadamente que os métodos modernos de pesquisa não nos ensinarão nada que já não saibamos. Os computadores, o dilema do prisioneiro e as investigações experimentais sobre os prováveis efeitos da confiança e da suspeita nas relações entre as pessoas têm a sua utilidade. Contudo, enquanto aguardamos que as máquinas e os experimentadores instruam os estadistas, não devemos esquecer as lições da experiência iluminada pelo esforço de conceitualização.

Encontrar nas relações internacionais (sem poder resolvê-las) as mesmas antinomias da via humana, objeto de reflexão dos filósofos antigos e modernos, representará um êxito ou um insucesso para a teoria? Pouco importa: o cientista não tem ainda a possibilidade de transformar a condição histórica do homem.

★★

No fim deste itinerário, encontramos talvez na posição de adotar, entre os dois sentidos de teoria que tínhamos afastado, o que confunde teoria com a definição de filosofia. Não que tenhamos chegado ao que havíamos decidido evitar no nosso ponto de partida: a verdade contemplativa cuja essência é superior a do conhecimento científico. Mas o conjunto da nossa busca, desde a determinação do sistema interestatal (sistema social específico) até a constatação da prudência do

estadista, passando pela análise das regularidades sociológicas e das singularidades históricas, constitui o equivalente crítico ou interrogativo de uma filosofia.

Nenhuma técnica de investigação, nenhum método (antigo ou moderno) deve ser exaltado ou rejeitado *a priori*, uma vez que o investigador tem consciência do conjunto em que se insere o seu trabalho. Os diferentes níveis de conceitualização – definição da sociedade *associal* dos Estados soberanos, teoria ou pseudoteoria das causas demográficas ou econômicas da belicosidade, modelos das situações típicas que ocorrem entre Estados nucleares, enumeração das principais variáveis de todos os sistemas internacionais – distinguem-se pela necessidade de clareza. A compreensão de um sistema único (por exemplo, o sistema mundial no período 1949-1960) situa-se em todos os níveis; exige o emprego simultâneo de todos os instrumentos disponíveis. Em última instância, pode-se sugerir, sem paradoxo, que é a teoria que torna possível situar o relacionamento pessoal entre dois homens (Kruschev e Kennedy, por exemplo) na interpretação da crise de Cuba de 1962. Em um sentido contrário, a mesma crise acrescenta algo ao nosso saber teórico, como nos lembrando de que o historiador deve ser um filósofo e de que o filósofo precisa ter consciência dos fatos que nunca veremos duas vezes, pelo menos enquanto o objeto a ser conhecido for não apenas a lógica dos sistemas, mas também a lógica da ação.

Referências

DAWSON, Raymond; ROSECRANCE, Richard. Theory and reality in the Anglo-American Alliance. *World Politics*, vol.19, n.1, p. 21, out. 1966.

MORGENSTERN, Oscar. *The question of national defence*. New York: Random House, 1959.

Notas

- 1 Este texto de Raymond Aron foi publicado em inglês (*Journal of International Affairs*, 1967) e em francês (*Revue française de science politique*, 1967). Em 1980, fora traduzido pelo Embaixador Sérgio Bath e publicado pela Editora da UnB

(na obra intitulada *Estudos Políticos*), cuja atual diretora nos deu seu acordo formal para a sua revisão e publicação na presente coletânea. A versão atual é distinta, em alguns poucos aspectos, da versão anteriormente publicada no Brasil.

- 2 Conferir a obra de Jacques Rueff (*Des sciences de la nature aux sciences sociales*). Nota do tradutor: mantivemos a referência como no original.
- 3 Nota do tradutor: o original do autor (publicado em inglês e em francês em 1967) menciona seis proposições.
- 4 Seria possível afirmar, sem impertinência, que a reação dos críticos americanos (inclusive, diga-se de passagem, a crítica tão benevolente de meu amigo H. Kissinger) ao termo “praxeologia” nos parece tipicamente provincial? Se lembrarmos os termos bárbaros que se encontram a cada página de uma obra de sociologia, então nos surpreenderemos que uma palavra corretamente composta (*praxis-logos*), sem equivalente (a ciência da prática), que é de uso corrente na Europa (o Professor Kotarbinski, presidente da Academia Polonesa de Ciências escreveu um livro muito conhecido que leva esse título), ofenda um purismo linguístico, tão raramente manifesto, que se apresentava como sendo tipicamente francês.
- 5 Não é preciso dizer que meus comentários não constituem crítica ou aprovação à política norte-americana de 1956. É possível que não houvesse alternativa melhor ao discurso moralista, necessário na ótica dos cidadãos norte-americanos, disfarçando, evidentemente, uma diplomacia que os discípulos europeus de Machiavel teriam aprovado com satisfação.
- 6 As fórmulas não são equivalentes, mas podem ser facilmente deduzidas uma da outra.
- 7 Na era atômica em que vivemos, o pagamento à vista talvez não seja mais a guerra, porém a crise. Pelo menos é o que temos visto até hoje. Analisei essa mudança no capítulo V da obra *Le Grand Débat*.
- 8 Desde agora, por exemplo, já se poderia escrever uma história da guerra fria.
- 9 Conferir a obra de Oscar Morgenstern (*The question of national defence*). Nota do tradutor: mantivemos a referência como no original.

A ÚLTIMA MENSAGEM DE RAYMOND ARON: SISTEMA INTERESTATAL OU SOCIEDADE INTERNACIONAL?

“É preferível ter errado com Sartre a ter tido razão ao lado de Aron”. Essa pirueta intelectual seria suficiente para justificar o dito de Stendhal (1931): “É impossível para um francês que viva em Paris dizer a verdade sobre as obras de outros franceses que vivam em Paris”. Com isso queremos dizer que os críticos raramente encontram um ponto de equilíbrio entre o tom polêmico que provoca a caricatura do pensamento do autor (podendo, ademais, questionar a sua boa fé ou a sua honra) e o estilo acadêmico no qual a platitude do enaltecimento é ornamentada apenas por algumas alusões pérfidas destinadas somente aos iniciados.

Instruído pela experiência, sem dúvida, eu jamais haveria tido a ideia de iniciar-me em um diálogo póstumo com Raymond Aron se seus fieis discípulos não tivessem tomado a feliz iniciativa de publicar, sob o título de *Os últimos anos do século*¹, as derradeiras páginas escritas pelo autor. A leitura desse texto poderia ter propiciado uma homenagem sincera, porém banal, à memória do Mestre desaparecido. Entretanto, a escuta atenta dos últimos ecos do discurso aroniano incita uma reflexão aprofundada sobre a parte de sua obra que trata das relações internacionais.

Nessa obra, não são tanto as considerações prospectivas que merecem a nossa atenção, mas a retrospectiva à qual se dedica o autor. Tratando-se de predições, Raymond Aron, embora tenha consciência das mudanças ocorridas nas correlações de força no curso dos últimos vinte anos, restringe a sua análise principalmente ao diagnóstico, já antigo, de “guerra improvável, paz impossível”, que resume perfeitamente o essencial de suas hipóteses e cujos termos o autor não vê

razão alguma em modificar. Muito mais interessante, a meu ver, é o exame de consciência a que Aron se dedica ao testar, à prova dos fatos, a validade das hipóteses que fundam o desenvolvimento de *Paz e Guerra entre as Nações*, cuja primeira edição remonta a 1962. Certamente o autor não renega o essencial de suas convicções nem de seu método; no entanto, um tipo de dúvida parece, de qualquer sorte, tê-lo tocado. Ele aceita formular, pela primeira vez a meu conhecimento, questões que são precisamente as mesmas que eu me esforcei em levantar e para as quais eu venho tentando, desde aproximadamente uma década, construir uma resposta. Compreender-se-á, assim, o interesse de uma confrontação entre os dois desenvolvimentos, mesmo se as circunstâncias me obrigam a realizar unilateralmente, e sob minha única responsabilidade, esse quadro comparativo. Não é o caso, aqui, nem de polêmica nem de autojustificação. Desejo simplesmente introduzir alguns elementos de esclarecimento destinados a evidenciar as convergências e as divergências entre as duas abordagens das relações internacionais, que, finalmente, são talvez mais complementares do que contraditórias, apesar da distância de gerações e da diferença entre os itinerários intelectuais.

★★

Não há grandes suscetibilidades em reconhecer o parentesco existente entre as nossas abordagens, até mesmo porque tenho consciência de que sou herdeiro, nesse domínio, dos trabalhos de Raymond Aron, não somente porque precederam os meus, porém mais ainda porque pavimentaram os caminhos da maioria dos especialistas. *Paz e Guerra entre as Nações* não somente cobre um terreno considerável, graças à massa de dados reunidos e o vigor da síntese proposta; ademais, a obra tem servido para elucidar os contornos do campo, assinalando as falsas pistas e os impasses em que um pesquisador inexperiente corria o risco de se aventurar. Muito embora seja sempre difícil discernir o que diz respeito às influências acometidas ou às intuições pessoais, admito de muito bom grado que há, entre o pensamento de Aron e o meu, amplas zonas de interação, apesar de nuances aparecerem já na *démarche* e no método.

A primeira convergência aparece no rejeitar a aproximação empírico-descritiva familiar aos historiadores. Filósofo, Aron não pode se satisfazer com uma leitura puramente factual das relações internacionais. Sua *Introdução à Filosofia da História*, ao sublinhar os limites de objetividade histórica, predispunha-o a recusar a validade da narrativa ou da revisão crítica e a substituir essa visão fragmentada da realidade por uma interpretação global e sintética.

Minha formação inicial de jurista teria podido, como ocorre tão frequentemente, incitar-me ao positivismo ou à casuística. Mas ela podia também, conforme uma tradição ilustrada pelas obras de Hans Kelsen ou de Georges Scelle, levar-me a uma visão muito mais teórica e sistemática das relações internacionais. Embora pouco convencido, no final das contas, por essas construções demasiado abstratas, sem dúvida eu mantive por elas o gosto ou, se assim preferir, a nostalgia. O filósofo e o jurista, tendo seguido itinerários diferentes, podem, assim, reencontrar-se no campo da sociologia (“intermediário entre a teoria e o acontecimento”, para retomar a excelente definição de Raymond Aron) com vistas a escapar às armadilhas tradicionais da história dos fatos e da descrição institucional.

Em ambos os casos, é bem nessa direção que a “descoberta” intelectual foi tentada, mesmo se as concepções em tela não concordem totalmente umas com as outras. De um primeiro ponto de concordância, retirar-se-á um postulado fundamental: a inteligibilidade dos fenômenos internacionais não pode ser alcançada com base em análises segmentadas ou em justaposições de estudos de caso; apenas pode resultar de uma abordagem global e sistemática, destinada a pôr em relação os comportamentos mais significativos e a destrinchar as estruturas que regem, ao mesmo tempo, esses comportamentos e essas relações. A *démarche* não pode, todavia, produzir resultados sem uma referência explícita à evolução temporal.

Com efeito, a recusa da concepção factual da história não implica, de modo algum, a rejeição de fundamentos históricos em benefício de uma visão teórica, pré-fabricada não se sabe onde nem como que seria, em seguida, sobreposta aos fatos devidamente selecionados a fim de justificá-la *a posteriori*. Muito pelo contrário, os eventos contemporâneos, sobre os quais incide o essencial da reflexão do sociólogo, apenas

podem ser apreciados corretamente por comparação com os estágios anteriores de evolução.

A maior parte dos historiadores, afeitos à singularidade dos acontecimentos e desconfiados em relação aos filósofos da história (frequentemente apontados como ideólogos), demonstra reserva diante desse exercício. Entretanto, a história correrá seriamente o risco de tornar-se ininteligível se o observador do presente se mostrar incapaz de colocar em evidência as constantes e as variáveis que caracterizam um período em relação aos outros. É por isso que o segundo ponto de concordância entre *Paz e Guerra entre as Nações* e a *Sociologia das Relações Internacionais*² consiste no reconhecimento da especificidade das relações internacionais contemporâneas (digamos, para simplificar, desde 1945). É evidente que Raymond Aron se encontra demasiado impregnado de cultura histórica para tratar dessa fratura em termos de ruptura radical, e nisso não penso ter sido mais ingênuo do que ele. Dos dois lados, a existência de continuidades é admitida e, às vezes, até mesmo fortemente assinalada. Mas não se dá menos ênfase aos traços originais de um período que apresenta e que combina numerosos aspectos desconhecidos de outrora. Esse viés já era evidente para o leitor de *Paz e Guerra entre as Nações*. Em sua obra póstuma, Aron (1984, p. 32) reconhece que a sua ambição de reconciliar as abordagens histórica e sociológica o conduziu, de fato, a desenhar um painel sincrônico do mundo contemporâneo, cujas características que parecem conferir-lhe especificidade ele recapitula com cuidado. (ARON, 1984, p. 151, 162 e seguintes)

Eu indiquei em outro lugar as razões que me pareceram justificar a mesma abordagem. Em vez de regressar a elas, pareceu-me útil marcar as nuances surgiam, entre nossas duas *démarches*, na interpretação do mesmo postulado. Raymond Aron, que escreveu em 1962, está fascinado, poder-se-ia quase dizer obcecado, pelo fenômeno nuclear, não somente porque este efetivamente não tem precedentes na história da humanidade, mas porque domina o período da Guerra Fria, cuja crise em Cuba constitui o ponto culminante. Sem negar o papel do fator atômico, eu considereei, dez anos mais tarde, que outros fatores, realmente constantes ao longo da história, foram acometidos de transformações tais que eles próprios contribuíram, também, para modelar um

universo muito diferente daquele vivido pelas gerações precedentes. Eu retrocederia ainda mais longe para pensar a emergência desses fatores e as consequências que resultam para a interpretação das relações internacionais. Ver-se-á que a lacuna que se produz, desde a origem, sobre os critérios servindo para qualificar a especificidade do sistema internacional contemporâneo traz com ela os germes de divergências teóricas apreciáveis.

A outra diferença incide sobre a escolha das ferramentas conceituais apropriadas ao estudo das relações internacionais. Todos os esforços que Raymond Aron desempenhou para demonstrar a especificidade do universo contemporâneo me parecem contraditórios em relação à sua obstinação em recorrer, à guisa de explicação, ao paradigma hobbesiano do estado de natureza. Certamente, é fácil, precisamente demasiado fácil, demonstrar que a anarquia constitui, ainda em nossos dias, um traço fundamental das relações internacionais. No entanto, pode-se dizer que esta característica permanente exaure a substância das relações internacionais, tais como elas se apresentam hoje sob nossos olhos? Essa é uma questão à qual somos tentados a responder pela negativa. Se Raymond Aron persiste, apesar de tudo, na visão mais tradicional, ele tem suas razões, como veremos mais adiante, relativas ao seu viés metodológico. Permanece, porém, a questão: um modelo elaborado em meados do século XVII pode ainda dar conta, de modo válido, de uma situação histórica que o próprio autor considera, justamente, como sendo sem equivalente no passado?

O terceiro ponto de acordo decorre da recusa a todo discurso “idealista”. Muito claramente, nem *Paz e Guerra entre as Nações* nem *Sociologia das Relações Internacionais* estão isentos de julgamentos de valor, até mesmo porque seus autores não têm esse objetivo. Isso seria outra maneira de cair na armadilha do idealismo, oferecendo aos leitores uma daquelas visões “científicas” que visam a reduzir a realidade a algumas fórmulas simplificadas e, de preferência, quantificadas.

Mas a preocupação de partir do mundo real – e então construir preliminarmente uma explicação tão coerente e tão completa quanto possível – prevalece em detrimento da perspectiva normativa e dos projetos de construção de uma *city* ideal. Daí resulta que nenhuma análise será inocente e que o simples fato de formular questões – e, ainda

mais, de formulá-las de certa maneira – induz forçosamente a certos tipos de resposta. Em ambos os casos, nenhuma das visões coincide perfeitamente uma com a outra.

Mas essas variantes demonstram, se for preciso, que uma abordagem realista não serve, necessariamente, de caução ou de justificação àquilo que se convencionou chamar de *Realpolitik*. Retornaremos a esse ponto a seguir.

Se as duas abordagens pretendem ser, na medida do possível, “científicas”, nenhuma das duas se submete, porém, ao determinismo. Qualquer que seja a ponderação atribuída a diferentes fatores, nenhum deles é considerado um elemento único ou privilegiado da explicação, como no caso do economicismo, notadamente do marxismo que, ao menos em sua versão inicial (ou seja, antes de ter sido revisto e corrigido por Lênin), não parece poder dar conta da evolução das relações internacionais contemporâneas. Também é o caso da geopolítica ou das interpretações fundadas na observação dos fenômenos demográficos ou das correntes ideológicas.

Entretanto, ainda aqui, a convergência de visões não é completa, na medida em que Aron concentra deliberadamente a sua atenção no comportamento político de uma categoria determinada de atores. Contudo, essa escolha não implica o atrelamento a uma concepção determinista da evolução, uma vez que, segundo a célebre fórmula do autor, “são os homens que fazem a sua história, embora eles ignorem a história que fazem”. No entanto, não basta rejeitar, em função de seu simplismo, as explicações de tipo determinista. É necessário, ademais, escolher uma abordagem que permita situar os diferentes tipos de atores presentes no cenário internacional e avaliar os pesos respectivos dos fatores que influenciam o curso das relações internacionais. É aqui que aparecem, malgrado uma larga concordância de visões, as divergências notáveis entre *Paz e Guerra entre Nações* e *Sociologia das Relações Internacionais*.

★★

Ao levantar tais problemas, não visio a elaborar uma apologia *pro domo*, mas o faço porque o próprio Aron os evoca nesse quase exame de consciência que constitui a sua obra póstuma.

Primeiramente, o autor limita e dá precisão ao que foi a sua ambição:

O livro dizia respeito, então, ao sistema interestatal: sistema em que se integram os Estados, cada um deles fiscalizando os outros a fim de assegurar a sua segurança estatal, uma vez que a guerra constituiu não uma relação entre indivíduos, mas entre Estados. (ARON, 1984, p. 18)

E Aron acrescenta algumas linhas mais adiante:

O sistema interestatal não se confunde com a sociedade internacional. Ele representa um aspecto particular dessa sociedade, aos meus olhos, essencial. Eu não ignorei os outros aspectos, mas não os tratei de maneira sistemática. (ARON, 1984, p. 19)

Tal é a fonte das divergências que vão aparecer entre nossas duas *démarches*. A partir do momento em que Aron decidiu privilegiar, no conjunto dos fenômenos internacionais, o estudo das relações diplomático-estratégicas entre unidades políticas independentes, ele é levado a se enclausurar em uma visão singularmente redutora tanto no que diz respeito à escolha dos atores quanto à seleção dos fatores relevantes. Se o sistema interestatal representa “o aspecto essencial” das relações internacionais, a observação deverá efetivamente orientar-se, de forma prioritária, para o comportamento dos que representam as unidades componentes do sistema em questão, ou seja, os governos dos Estados. Se a preocupação com a segurança é predominante entre os Estados, então é a configuração das relações de força que se deve estudar, porquanto ela seria o ponto de partida e o ponto de chegada de todo o restante. Dando ênfase às relações diplomático-estratégicas, Raymond Aron é naturalmente conduzido *ab initio* a valorizar as relações Leste-Oeste e a negligenciar as relações Norte-Sul que se inscrevem, até aqui pelo menos, em uma outra dinâmica. No entanto, no interior da dimensão Leste-Oeste, é também levado a privilegiar o estudo dos fenômenos da bipolaridade que caracterizam as relações entre as grandes potências nucleares cujos aliados, constringidos ou consentidos, são, no final das contas, apenas comparsas.³ (ARON, 1984, p. 19, grifo nosso)

Nesse campo, as análises de R. Aron são, sem dúvida, as mais lúcidas e as mais pertinentes já produzidas – mesmo se vão de encontro às ilusões alimentadas pelos europeus e aos sonhos de independência de nossos compatriotas. Mas tal *démarche* se funda, inevitavelmente, no papel determinante que é atribuído a certos fatores e a certos atores. Esse é exatamente o coração do debate.

No que tange aos fatores a serem considerados, R. Aron é um autor bastante informado sobre a complexidade das relações internacionais para deixar de lado o papel da geografia, da demografia, das ideologias e, *a fortiori*, da economia. Ele se explica em relação a isso nos seguintes termos:

O sistema interestatal não se confunde com a sociedade internacional. Ele representa um aspecto particular dessa sociedade, aos meus olhos, essencial. Eu não ignorei os outros aspectos, mas não os tratei de maneira tão sistemática. Eu gostaria de me perguntar se minha escolha era justificada ou se me condenava a evocar o passado mais do que presentir ou prevenir o futuro. (ARON, 1984, p. 19)

Enunciada em termos sociológicos, essa opção deliberada mostra que R. Aron considera os fatores não políticos como variáveis dependentes. Somente a ação dos governos em suas relações mútuas constitui, aos seus olhos, a variável independente da qual depende, em termos definitivos, todo o restante. Essa escolha deriva, aparentemente, de uma dupla motivação. Em primeiro lugar, os fatores que condicionam as decisões dos governos são hierarquizados quanto a uma preocupação fundamental que diz respeito à manutenção da independência à qual se encontram associadas todas as coletividades políticas, porquanto disso depende a sua sobrevivência. A segunda motivação é, sobretudo, de ordem metodológica. Ela é bem percebida quando R. Aron se interroga acerca do papel das variáveis dependentes: “Dei bastante atenção aos fenômenos que não ingressam no sistema interestatal mas que o influenciam e são influenciados por ele?”. (ARON, 1984, p. 23) Para responder à objeção, ele evoca os fenômenos transnacionais, internacionais e supranacionais, cujas existência e influência ele reconhece sem reticência. Bastante curiosamente, ele classifica entre os “fenômenos

transnacionais” a Corte Internacional de Justiça e, em menor medida, a ONU, superestimando, assim, o papel de instituições cuja existência ele tendera a negligenciar em suas obras anteriores. Mais adiante, ele aceita que os movimentos migratórios, como no caso da imigração em massa de mexicanos aos Estados Unidos, podem ameaçar, no curto prazo, a estabilidade de um Estado e aumentar perigosamente a sua vulnerabilidade. (ARON, 1984, p. 70)

No entanto, embora aceitando reavaliar o peso das variáveis não políticas, Aron hesita superar o que o levaria a integrar o conjunto desses fatores em uma análise global:

Talvez se possa chamar de sociedade internacional ou sociedade mundial o conjunto que engloba o sistema interestatal, a economia mundial (ou o mercado mundial ou o sistema econômico mundial), os fenômenos transnacionais e supranacionais, o adjetivo internacional aplicando-se a todos os aspectos que distingue. Chamemos, por comodidade, de sociedade internacional o conjunto de todas as relações entre Estados e entre pessoas privadas que permitem sonhar com a unidade da espécie humana. Eu não penso que a fórmula sociedade internacional ou, de preferência, mundial constitua um verdadeiro conceito. Ela designa, sem descrevê-la, uma totalidade que incluiria todos de uma só vez: o sistema interestatal, o sistema econômico, os movimentos transacionais e as formas diversas de intercâmbio (de comércio no sentido amplo do século XVIII) entre as sociedades civis, bem como as instituições supranacionais. Pode-se chamar de sociedade esse tipo de totalidade que não apresenta quase nenhuma das características de uma sociedade, qualquer que ela seja? “Pode-se falar de um sistema internacional que incluiria todas as formas de vida internacional? Eu duvido disso”. (ARON, 1984, p. 25-26)

Deparamo-nos, aqui, com um dos nós da controvérsia. Ao privilegiar o fator político, R. Aron estima que somente seria possível considerar todos os outros dados às expensas da inteligibilidade das relações internacionais. Se for verdadeiro que a política é apenas a “inteligência do Estado personificado” (ARON, 1976, cap. 6), somente o estudo da conduta dos governos, em suas relações uns com os outros, comportará uma dose de racionalidade suficiente a ponto de fornecer os elementos para uma interpretação coerente. Uma abordagem global e

totalizante resultará em um tipo de nebulosa, apresentando contornos fluidos e uma configuração não distinguível. Mesmo se devermos sacrificar certos elementos da realidade, será melhor concentrar a nossa atenção nas decisões tomadas pelas pessoas cuja função é, justamente, dominar a complexidade dos fenômenos internacionais e traduzir, em termos de ações, os cálculos feitos a partir da avaliação dos múltiplos constrangimentos a que estão submetidas.

O que poderíamos chamar, para simplificar, o “primado do político” nas relações internacionais não depende, assim, apenas de um julgamento de valor, mas de um viés epistemológico.

Seria necessário, portanto, renunciar à confrontação com a globalidade? Todo recorte da realidade é, *a priori*, suspeito a partir do momento em que se admite a existência de uma pluralidade de fatores e, sobretudo, de uma interconexão entre eles. Mas a estratificação e a hierarquia estabelecidas por R. Aron se chocam, ainda, com outra objeção. Sua análise pressupõe que os detentores do poder político, encarnado pelo Estado-nação, sejam capazes de controlar os fluxos cuja origem e intensidade eles nem sempre dominam. A escolha dos fatores é, então, inevitavelmente imbricada com a dos atores.

Para Raymond Aron, a resposta, durante muito tempo, não era passível de dúvidas. O Estado, uma vez que se trata de um ator cujo instinto de sobrevivência é encarnado por seus dirigentes responsáveis, seria, de todos os atores em tela, o único que merece a qualificação de ator por inteiro.

Hoje em dia, como no século XIX e como no tempo de Hobbes, as relações que ele convencionou chamar de “internacionais” permanecem, essencialmente, as relações entre coletividades independentes e soberanas que são os Estados. Esse é inclusive o traço distintivo em relação a todos os outros tipos de relações sociais, uma vez que essa estranha coletividade internacional (constituída pela justaposição de entidades políticas) é a única a não ter, hoje como ontem, nenhum poder instituído: daí deriva a oposição clara estabelecida por R. Aron entre política doméstica e política exterior.

Ao final de seu itinerário intelectual, o autor se interroga, entretanto, sobre a legitimidade de sua escolha:

Sou eu culpado de holismo ao tratar dos Estados como *atores* e o sistema internacional como composto por atores? Em função de minhas escolhas, eu me proibi o uso dos métodos ordinários da sociologia. Eu escrevi como se um Estado tomasse as decisões e não uma ou diversas pessoas. (ARON, 1984, p. 68, grifo do autor)

R. Aron reconhece, mais de bom grado hoje do que ontem, que a decisão final tomada pelos governos depende de uma série de influências, entre as quais se salientam as grandes organizações de tipo burocrático que desempenham um papel cada vez mais importante. Mas essa constatação não modifica fundamentalmente o seu diagnóstico. Ele concorda, somente, que, se “o inverso da ação exterior dos Estados é de competência do sociólogo, o lugar dessa ação é a guerra ou a paz”. (ARON, 1984, p. 29)

A esse ponto em particular podem ser elaboradas três objeções – objeções que o próprio R. Aron não pode deixar de considerar, mas que ele consegue superar com muita dificuldade.

A primeira remete à disparidade do modelo estatal, hoje universalmente difundido. É verdade que, na Europa, “[...] os Estados nacionais não se expungem nem ao Leste nem ao Oeste da linha de demarcação [...]” (ARON, 1984, p. 22) e que, nos outros continentes, “os Estados aspiram a se aproximar do modelo europeu”. (ARON, 1984, p. 22) Mas Aron é obrigado a admitir a heterogeneidade do sistema interestatal em função da diversidade de seus elementos constitutivos:

Na própria Europa, (o tipo ideal de Estado nacional) não está substanciado; em outros continentes, as populações dos Estados não formam, no mais das vezes, uma nação, nem no sentido objetivo nem no sentido subjetivo. (ARON, 1984, p. 23)

Em vez de restringir-se, apesar dessas constatações, a uma “[...] teoria clássica das relações interestatais enquanto modelo histórico, representação simplificada do mundo internacional [...]” (ARON, 1984, p. 23) não seria mais conveniente partir da análise das diferenças, pelo menos a fim de evitar projetar, sobre o conjunto do mundo, uma imagem que não corresponda sequer ao modelo clássico dos velhos Estados europeus? Em outras palavras, em vez de se deter à contemplação das formas exteriores (soberania, independência, unidade nacional)

que existem frequentemente, apesar das aparências, apenas no nível das aspirações vagas e inacessíveis, não seria mais útil, para a compreensão das relações internacionais, adotar como ponto de partida uma fenomenologia do Estado?

A segunda objeção decorre da unidade de ação imputada ao Estado-pessoa. Essa ficção, cuja construção contou com a contribuição dos juristas, não é, do ponto de vista da análise sociológica, uma solução de facilidade que camufla os verdadeiros problemas? Não é suficiente dizer que as fontes da decisão tomada pelos agentes responsáveis foram sempre múltiplas e que a pressão das grandes organizações (firmas ou burocráticas) não é, nem mais nem menos, nociva do que a influência outrora exercida sobre os príncipes pelos seus favoritos ou pelas suas amantes. O postulado da unidade da ação estatal se revela bastante frágil quando se analisa, detalhadamente, o processo decisório e, sobretudo, quando se observa a interrelação crescente entre os campos de atividade interna e externa.

Sobre esse ponto, a última obra de Raymond Aron forneceu um número de exemplos próprios a semear incertezas sobre a teoria do Estado-pessoa. Os eventos da Polônia, a escalada da corrente pacifista na Europa ocidental, a persistência da síndrome vietnamita nos Estados Unidos – todos os sintomas a que Aron, de maneira merecida, presta a maior atenção – demonstram a fragilidade do consenso em torno do qual, supõe-se, repousa a política externa. As reivindicações das massas, bem como a força das correntes de opinião pública, são alguns dos elementos com os quais os detentores do poder são obrigados a negociar – sob o risco de comprometer sua segurança externa.⁴ Quando Raymond Aron constata o declínio da influência norte-americana no mundo ao longo dos últimos vinte anos, é exatamente nas turbulências afetando o cenário político interno dos Estados Unidos que ele encontra os principais elementos de explicação (a queda da política de Johnson tende a conciliar o rearmamento com as ambições da “grande sociedade”; tensões crescentes entre o Congresso e a Presidência). Mais do que isso, abordando a discussão sobre o controle dos armamentos, Aron chega inclusive a escrever que, “[...] sobre este assunto, mais que sobre qualquer outro, a República americana não pode ser identificada como um ator individual [...]”. (ARON, 1984, p. 91) Se acrescentar-

mos a isso toda uma série de anotações como estas: “O jogo interestatal se desenvolve frequentemente no interior dos Estados” (ARON, 1984, p. 162), “A incerteza diz mais respeito aos possíveis eventos no interior desses Estados (Iraque, Irã, países do golfo) do que às relações entre eles” (ARON, 1984, p. 172), estaremos às antípodas do esquema hobbesiano do qual R. Aron retirou a oposição radical entre a ordem interna e a desordem internacional. É o estudo das realidades que nos obriga a recorrer a outro paradigma distinto daquele acerca do primado do sistema interestatal.

É por essa mesma razão que se coloca e se resolve a terceira objeção: por que limitar o olhar do sociólogo ao “contrário da ação exterior dos Estados” e reservar ao especialista das relações internacionais “o reverso dessa ação”? Esse recorte de papéis entre duas disciplinas vizinhas revela arbitrariedade; mas além dessa estéril querela doutrinária, é importante saber se é possível, em qualquer domínio que seja, distinguir o inverso e o reverso das coisas. Raymond Aron reconhece, aliás, os limites de suas próprias análises, uma vez que escreve:

Talvez, na terceira parte de *Paz e Guerra*, eu tenha tido tendência a superestimar a lógica ou a racionalidade implícita dos atores e a subestimar o “contrário” da ação exterior e também as modificações econômicas, sociais, psicológicas, que são independentes dos tomadores de decisão [...] Contemplando o mundo em 1983, vinte anos mais tarde, eu seria levado a lidar com a dinâmica da evolução sem subestimar esse momento de influência do *contrário* da ação externa e das modificações imputáveis aos fenômenos transnacionais. (ARON, 1984, p. 32)

★★

Trata-se de uma conversão tardia ou de uma simples correção de trajetória? É claro, os onze capítulos um pouco díspares que foram reunidos em *Les dernières années du siècle* não permitem responder a essa questão de forma clara. Terá faltado tempo para que Aron desenvolvesse, de outro modo a não ser por alusão, o seu projeto de “inserção do sistema interestatal na sociedade planetária” (ARON, 1984, p. 32), ou seja, de se confrontar com o estudo da globalidade que lhe parecia ainda, em algumas linhas mais acima, inacessível.

Para me lançar, talvez imprudentemente, nesse gênero de aventura, creio conhecer muito bem os riscos e os limites do empreendimento. É porque, antes de construir de um só golpe um monumento definitivo, eu preferi proceder por erros e acertos sucessivos, como testemunham as três versões de *Sociologia das Relações Internacionais*.⁵ Em nenhum domínio do conhecimento é fácil estatuir acerca da autonomia do político, não mais do que acerca das relações entre Estado e sociedade – em função das muitas questões clássicas, mas fundamentais, que se encontram no coração desse debate.

Parece, no entanto, que Aron forneceu uma das chaves que permitem abordar, sem presunção, o estudo das relações internacionais em seu conjunto. Ele retoma, em inúmeras ocasiões e em sua última obra, a fórmula que inscrevera em *O grande cisma (Le grand schisme)*: “Guerra improvável, paz impossível”. Trata-se aí de uma proposição que não tem pretensão alguma, nem valor científico algum, mas de um prognóstico fundado somente na intuição. Aceitemo-la como hipótese de trabalho. No “recorte” assim definido, a inteligibilidade dos fenômenos internacionais contemporâneos se torna possível. A improbabilidade “da guerra” visa, é claro, apenas ao conflito nuclear, pouco crível devido ao risco de acarretar efeitos mutuamente suicidas sobre os dois principais protagonistas. A partir do momento em que o recurso ao conflito supremo é impossível, então, todas as contradições acumuladas sob todas as óticas e em todos os estratos da sociedade vão poder se exprimir livremente e suscitar todas as maneiras imagináveis de confronto, dominação e violência. Nesse sentido, “a paz” é efetivamente impossível.

De fato, as mudanças nas relações de força não passam por demonstrações ou ameaças nucleares, mas por um recurso intensivo à estratégia indireta que utiliza todos os meios da panóplia da influência: manipulações ideológicas, pressões econômicas, venda de armas, defesa ou desestabilização dos regimes no poder. Nessa rivalidade impiedosa, as grandes potências não se encontram sozinhas: todos os países defendem, com obstinação, suas vantagens e seus interesses, mas igualmente as condições de sua sobrevivência. Contudo, muitos Estados reputados soberanos são menos “atores”, no sentido pleno do termo, e mais um objeto do conflito planetário entre os Grandes – isso quando

eles não se tornam, pura e simplesmente, um campo de manobra em que se enfrentam as potências estrangeiras por meio de forças internas interpostas. Pois se houver uma lição que se pode tirar da história contemporânea, é exatamente o fato de que as mudanças de equilíbrio passam mais frequentemente pelas transformações internas do que pelos conflitos internacionais. Em sua maioria, as guerras são, em primeiro lugar, civis, antes de se tornarem guerras entre Estados (China, Coreia, Cuba, Afeganistão etc.). Essa é exatamente a prova de que os “negócios externos” e os “negócios internos” são inseparáveis, tal como demonstra a experiência quotidiana dos dirigentes.

No entanto, a vontade de compreender, em sua totalidade, a complexidade do real pode levar ao risco, na falta de um instrumental intelectual apropriado, de uma visão caótica, reenviando a explicações circulares, por exemplo, “tudo está em tudo e reciprocamente”. É para escapar a essa armadilha que tomei emprestado de David Easton a distinção entre o “sistema” (constituído pelo conjunto de relações entre os atores) e o “ambiente” (constituído pelo conjunto de fatores que condicionam em um momento dado o comportamento dos atores). Admitindo-se que o sistema funciona, de agora em diante, em circuito fechado, em um universo em que o ser humano alcançou seus limites, torna-se possível, então, localizar as interações horizontais e verticais que se produzem na interseção dos fluxos emanados do ambiente e das iniciativas tomadas pelas múltiplas “autoridades” que rivalizam no tabuleiro de xadrez internacional em busca de uma maior eficácia ou de mais influência. Considerando o recorte do espaço em unidades políticas teoricamente independentes e soberanas, de agora em diante, será na interface do campo político interno e do campo político externo que se situarão as transformações mais significativas. Será da capacidade ou da incapacidade evidenciadas pelos dirigentes a fim de dominar tais interações que resultarão as transformações globais em termos de equilíbrio de forças.

A noção de sistema, tal como ela foi utilizada na *Sociologia das Relações Internacionais*, não é outra coisa senão um “tipo ideal”, para retomar o qualificativo que Raymond Aron aplica ao sistema interestatal de inspiração hobbesiana.⁶ Como este último, não deve ser utilizada mecanicamente para daí deduzir o que seria ou deveria ser a realidade;

ao contrário, deve ser pensada para especificar as características de uma situação dada em relação às propriedades do modelo. Pode-se, naturalmente, discutir o valor e os méritos dessa escolha. A distinção do sistema e do ambiente, embora seja mais delicada a ser manejada, parecer, porém, um valor heurístico maior do que a referência ao modelo clássico das relações interestatais.

Um último ajuste permitirá, talvez, esclarecer um ponto aos amantes da comparação: certos comentadores se surpreenderam de não encontrar na *Sociologia das Relações Internacionais* uma análise aprofundada dos conflitos diplomáticos e estratégicos e, até mesmo, acreditaram poder identificar, no recurso à análise sistêmica, uma interpretação subjacente e relativamente otimista das relações internacionais. Se eu me fiz compreender mal, terá sido, sem dúvida, porque não atribuí à estratégia nuclear e às relações de força entre os Dois Grandes o lugar que ela ocupava em outras obras. Talvez equivocadamente, eu estimei não ter muito a acrescentar ao debate que fora magistralmente tratado por especialistas – notadamente por R. Aron – e eu pensei não ter a competência e a autoridade necessárias a fim de tomar partido entre as posições que opuseram (e que opõem ainda) os diferentes peritos em estratégia nuclear. Mas o sistema global é, aos meus olhos, tão conflitivo quanto e, inclusive, mais perigoso do que o sistema interestatal analisado por Aron. Se aceitarmos tomar alguma distância em relação às correlações de força de curto prazo, os constrangimentos que emanam do ambiente me parecem, na perspectiva do longo prazo, mais carregados de ameaças do que o frágil equilíbrio nuclear: a pressão demográfica, os desequilíbrios econômicos, as perturbações induzidas pelo progresso técnico, bem como a propagação de ideologias rivais parecem constituir, no longo prazo, fatores de desestabilização e fontes de conflito cada vez mais difíceis de ser controlados pelos dirigentes políticos. Embora o recurso ao “fogo nuclear” não forneça, em nenhum caso, a solução aos problemas de fundo que são postos para a coletividade humana, as circunstâncias podem colocar os protagonistas diante de um caso emblemático e imprevisto, majorando os riscos inerentes a um acidente ou a um erro de cálculo. Quanto à neutralização mútua das potências nucleares, devemos lembrar que ela não exclui a vitória “pacífica” de um campo sobre o outro. Em uma partida de

xadrez, o objetivo não consiste em se apoderar do rei do adversário, mas em neutralizar os seus movimentos. Na competição planetária, a dominação poderia ser assegurada àquele que melhor souber explorar, em seu benefício, mesmo sem recorrer à guerra, as contradições de seu rival.

“Os homens fazem a sua história e não sabem a história que fazem”. Essa fórmula desencantada, proposta por Raymond Aron, não conquista totalmente a minha convicção. Sem dúvida, não haverá jamais adequação perfeita entre a intenção e o resultado. Mas se os homens não quiserem enganar com a história e, sobretudo, se não quiserem pôr fim a essa história com um gesto suicida, devem considerar, além das gesticulações diplomático-estratégicas, o conjunto de condições e de constrangimentos que pesam sobre a sua capacidade decisória. É somente pagando esse preço que a precariedade da paz não aumentará a probabilidade da guerra.

Referências

ARON, R. *Les dernières années du siècle*. Paris: Julliard, 1984.

_____. *Pensar la guerre: Clausewitz*. Paris: Gallimard, 1976. Tomo 2, cap. 6.

STENDHAL (pseudonyme d'Henri Beyle). *Souvenirs d'égotisme*. Paris: Casimir Stryenski, 1831.

MERLE, Marcel. *Sociologia das relações internacionais*. Brasília: UnB, 1981.

Notas

* Texto original publicado na *Revue française de science politique* (vol.34, n.6, 1984, p.1181-1197).

1 Em francês: *Les dernières années du siècle*, livro publicado em Paris pela Editora Julliard em 1984. Os capítulos 1 e 2 foram publicados como “Apresentação à oitava edição de Paz e Guerra entre as Nações”, na França.

2 Nota do tradutor: a primeira edição francesa data de 1971. No Brasil, *Sociologia das Relações Internacionais* foi publicada pela Editora da UnB, em 1981.

- 3 Esse jogo de reduções sucessivas resulta finalmente em um julgamento de valor que faz pouco caso do destino da maior parte da humanidade. “É possível que, a longo prazo, o destino das massas do que chamamos de Terceiro Mundo pese mais intensamente sobre o futuro da humanidade do que o conflito entre potências e ideologias que opõe os países industrializados do Oeste aos países soviéticos e que se espalha através do mundo. À nossa época, é a sobrevivência das instituições livres que constitui o desafio da história universal”. (ARON, 1984, p. 245)
- 4 “Pela primeira vez, os povos ou alguns entre eles participam do debate, colocando os responsáveis dos Estados em uma situação de inferioridade em relação aos homens do Kremlin [...]”. (ARON, 1984, p. 74) A observação vale para os movimentos pacifistas opostos à implantação de mísseis norte-americanos na Europa. Mas se pode, razoavelmente, escrever que os povos participam “pela primeira vez” a um debate dessa natureza? Sem remontar mais longe na história, como negligenciar o impacto do movimento pacifista dos anos 1930 na França e na Grã-Bretanha?
- 5 Nota do tradutor: as datas das respectivas edições francesas do livro *Sociologie des relations internationales* são 1971, 1976 e 1982.
- 6 “O tipo ideal que resume o texto de Rousseau não reflete a realidade atual; muito pelo contrário, ele tem por função ensinar a imperfeição do sistema interestatal, por consequência da extrema heterogeneidade no interior das unidades que se dizem soberanas e da heterogeneidade entre elas”. (ARON, 1984, p. 23) Essa asserção surpreenderá um pouco os leitores de *Paz e Guerra entre as Nações* e, sobretudo, aqueles do famoso artigo publicado nesta revista em outubro de 1967 com o título *Que é uma teoria das relações internacionais?*, na *Revue française de science politique*. Sem insistir na mudança de ponto de vista, pode-se observar que essa “precisão” é suficiente para modificar toda a perspectiva de estudos das relações internacionais: o problema central não seria, então, de tentar explicar por que o modelo interestatal feneceu?

NORBERT ELIAS E A ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Uma leitura rápida dos principais trabalhos de Norbert Elias poderia deixar qualquer um perplexo diante do título deste artigo. Salvo algumas raras exceções¹, o sociólogo alemão não aborda, pelo menos diretamente, as questões ditas “internacionais”. Isso explica, provavelmente, que ele seja tão raramente citado nas obras consagradas à análise das relações internacionais.² Habitados à segmentação das disciplinas universitárias, costumamos distinguir, voluntariamente, o estudo das relações *entre* as sociedades da análise das relações no interior das sociedades. A esse respeito, a obra de N. Elias, ao rejeitar tal divisão acadêmica, seria inclassificável; portanto, é compreensível que, espontaneamente, não chame a atenção dos “internacionalistas”. No entanto, não é satisfatório permanecer, pura e simplesmente, nesse nível de constatação.

A tentativa ambiciosa de pensar a evolução social no longo prazo ultrapassa todas as fronteiras e implica plenamente as transformações da cena internacional, que não são secundárias ou marginais no pensamento de Elias; pelo contrário, são onipresentes, embora não se percebam como tais, uma vez que se confundem com mecanismos mais abrangentes e de envergadura que podemos encontrar nos trabalhos de Elias. Partindo, de um dado elementar, ou mesmo fundador (a interdependência), inscrito em um processo evolutivo mais amplo (a integração), Elias lança as bases de uma sociologia da configuração mundial. É o conjunto desse esquema que nos propomos examinar neste artigo.

As relações de interdependência

Para quem quiser ser fiel ao pensamento de Elias, é sem dúvida bastante discutível começar por dissociar as relações de interdependência dos processos de integração. Além de não distinguir, claramente, esses dois fenômenos, Elias os mistura, frequentemente, um com o outro. (ELIAS, 1991d) Não há negligência, mas sim uma hipótese ligada à “análise sociológica evolutiva” (ELIAS, 1991d, p. 287), segundo a qual existiria uma dinâmica importante da evolução social que poderia localizar-se em processos sociais de longo prazo. A interdependência é a figura variável do mundo social; a integração é o processo que a trabalha e lhe confere o sentido provável de sua orientação. Será necessário, naturalmente, matizar essa afirmação, mas em termos essenciais, a interdependência submete a evolução social das respectivas formações a uma lógica de “necessidade”. A integração não tem, por conseguinte, nada a ver com uma visão ideal (esperada ou temida) de certos desenvolvimentos internacionais. Está inscrita nas relações de interdependência, embora de maneira indeterminada. Há, em certa medida, uma conexão entre os processos de interdependência e de integração que explica, de modo bastante claro, por que essa distinção é secundária nas análises de Elias. Antes de voltar a esse ponto, parece-nos útil discutir alguns problemas específicos.

Um Estado de fato

O desenvolvimento da interdependência entre os Estados contemporâneos e a aproximação entre os nós da rede no século 20 são duas constatações de partida. (ELIAS, 1991d, p. 216) Os ideólogos do “mundialismo”, do “internacionalismo” ou do “federalismo” não deixam de fundar-se nessas constatações a fim de justificar a procedência de seus compromissos, mas essa é uma questão que Elias, por convicção, pretende manter radicalmente à distância de suas análises. O sociólogo alemão pretende concentrar-se apenas nos fatos. Essa sua intenção merece ser considerada em um domínio em que reina certo impressionismo. Com efeito, se definirmos, com Oran Young, a interdependência como “a medida pela qual os eventos de uma parte

dada ou de um determinado componente do sistema mundial afetam (quer fisicamente, quer pela percepção que deles se pode ter) os acontecimentos de cada um dos outros componentes do mesmo sistema” (YOUNG, 1969, p. 726 apud SMOUTS, 1987, p. 176), a identificação desses acontecimentos, a sua frequência, a sua intensidade e as suas influências precisas continuam a ser avaliadas, geralmente, de modo bastante aproximativo. Há, no entanto, pesquisas empíricas essenciais que podem retirar a “interdependência” do que acaba por parecer como um lugar comum que mais descreve do que explica.

Não vamos censurar Norbert Elias por passar rapidamente sobre tais considerações. O seu argumento diz respeito a outros aspectos. No entanto, se for necessário explicar precisamente a especificidade da interdependência internacional contemporânea, concordaremos que os fatos tradicionalmente apresentados permanecem bastante gerais: o desenvolvimento dos meios de comunicação e o aumento da mobilidade dos seres humanos, ou seja, em termos essenciais, uma multiplicação dos contatos que é amplamente provocada pelas transformações tecnológicas (e seus efeitos perversos: problemas ambientais e riscos de destruição em massa). Essa constatação, considerada incontestável, é compartilhada por toda a literatura especializada, apesar de não ser inteiramente satisfatória. A emergência de um “sistema global” não nos diz coisa alguma sobre o grau de interdependência entre seus componentes, quer estes estejam ou não conectados (o caso dos espaços economicamente abandonados, como os países pobres), nem como essas relações funcionam e com quais efeitos.

Outra via de acesso, clássica, a fim de apreciar a interdependência internacional contemporânea, passa pela ênfase do declínio paralelo das soberanias estatais. Novamente, Elias não insiste, mas compartilha tal observação.³ Porém, pressupondo a tendência estabelecida, o declínio das soberanias estatais parece ser relativamente difícil de avaliar. Certos autores, inclusive com muito brio, sustentaram o inverso: reinterpretado em uma perspectiva histórica, o nível atual das transações internacionais não seria tão espetacular assim e confirmaria, globalmente, o papel das soberanias estatais. (THOMSON; KRASNER, p. 195-219)⁴ Certamente, os Estados do mundo industrial não são mais aquelas entidades territoriais do estilo fortalezas, cujos primeiros sinais

de erosão J. Herz (1957, p. 473-493) analisara já a partir dos anos 1950, mas é provavelmente demasiado esquemático assimilar esse processo de erosão crescente ao seu declínio. Nas relações complexas que amarram os Estados e as firmas multinacionais (FMN), são eles que geralmente oferecem a elas as garantias de estabilidade que as atraem, desempenhando, assim, um papel crucial. (STOPFORD; STRANGE; HENLEY, 1991)

De modo mais geral, a temática da “ascensão dos fluxos transnacionais” que poria em xeque a soberania dos Estados (BADIE; SMOUTS, 1992, cap. 12) merece ser analisada com prudência. Inegavelmente, identificamos fenômenos transfronteiriços, mas em que medida eles são realmente novos (os investimentos diretos no exterior, os fluxos migratórios, a criminalidade organizada etc.)? Em que consiste a influência real desses fenômenos? Como definir a sua “eficácia”? Carecemos brutalmente de monografias para termos uma imagem mais precisa desses fenômenos.⁵ Trabalhos sobre certos movimentos políticos, sindicais (com a exceção da vertente comunista que, hoje, desmoronou) ou religiosos mostram que o seu impacto é fraco (o que não quer dizer nulo) e, principalmente, voltado para a legitimação das unidades componentes.⁶ As redes de ação econômicas (bancos e empresas multinacionais) são provavelmente mais “penetrantes”, mas ainda são poucos os cientistas políticos que estudam essa *international business diplomacy*, como a chamam os nossos colegas anglo-saxões. Quanto às organizações não governamentais (ONG), nem sempre organizadas em uma base transnacional, as suas relações ou inclusive a sua dependência financeira em relação aos Estados (sobretudo o Estado de origem) complicam a ideia de novos “atores independentes”⁷: a Anistia Internacional (exemplo citado várias vezes por Elias) é uma organização relativamente singular cujo perfil não devemos generalizar apresadamente.

Que nos entendamos corretamente: não se trata, aqui, de negar a importância desses fenômenos, mas contrariamente a muitas ideias preconcebidas, “as cadeias de interdependências”, para retomar uma expressão de Elias, não são facilmente estabelecidas. Para fugir de generalizações e intuições, a coleta e a análise dos fatos desse “conjunto anônimo de mecanismos” (ELIAS, 1990, p. 116) ainda se encontram

diante de nós como desafios. É nessa direção aparentemente modesta que as reflexões de Elias deveriam, em primeiro lugar, conduzir os “internacionalistas”.

Fases de aprendizagem

Aprofundar a pesquisa sobre os fenômenos da interdependência na escala internacional não consiste em acumular fatos desencarnados. Novamente, as advertências de N. Elias são preciosas. Uma vez que a “sociedade” é dos “indivíduos”, estes não podem ser tratados enquanto massa abstrata e inerte, mesmo se eles raramente têm consciência do alcance dos processos em que se encontram engajados. Por conseguinte, a interdependência é tanto reveladora das mutações objetivas da relação indivíduo-sociedade (“nós-eu”), quanto um lugar de descobertas do trabalho histórico dos homens para criar vínculos entre eles.

Nessas condições, não se trata, apenas, de registrar passivamente as manifestações de interdependência das nossas sociedades contemporâneas, mas também de identificar a busca ativa de reciprocidade que é fundamento da sociabilidade e que participa do tecer contínuo das redes de interdependência. Embora nela se misturem elementos não controlados, “a experiência” dos homens desempenha um papel criador:

São geralmente das experiências mais amargas que os homens tiraram as suas lições. Foram necessárias duas guerras mundiais para dar início à criação das fracas instituições centrais da confederação de Estados em vias de formação. A esperança de muitos homens e, talvez, o objetivo dos esforços de alguns deles é que, hoje, não seja necessária a amarga experiência de uma terceira guerra mundial a fim de desenvolver as instituições centrais dos Estados agrupados e, assim, aumentar a sua eficácia. (ELIAS, 1991d, p. 221)

No entanto, o problema de saber como apreender essa “experiência” permanece delicado. Que lugar dar à experiência nos processos decisórios? Que crédito atribuir-lhe na constituição de uma

[...] memória... que conserva o saber adquirido e as experiências pessoais das fases anteriores a fim de embasar as forças ativas de

Em verdade, os estudos anglo-saxões concedem, há muito tempo, um lugar nada negligenciável ao papel da experiência e da “memória geracional” nos processos de tomada de decisão em política externa.⁸ Robert Jervis dedicou-lhe, parcialmente, uma obra que tende, diga-se de passagem, a subestimar o papel da experiência adquirida nas decisões de política internacional. (JERVIS, 1976) Mas a recepção desses trabalhos na França frequentemente provocou ceticismo ou inclusive um certo desprezo pela abordagem qualificada de “psicologizadora”.

É claro que não se trata de cortar o indivíduo de sua história e de seu ambiente a fim de torná-lo um “sujeito” experimental. Em contrapartida, como negligenciar o lugar atribuído aos estados afetivos, às emoções, aos instintos, ao “desdobramento do eu” ou aos “processos de sublimação” na estrutura da personalidade?⁹ São essas as variáveis, corretamente situadas nas transformações permanentes da relação “nós-eu”, que também precisam ser lembradas a fim de dar um significado explicativo à experiência e à memória na adoção de tal comportamento ou de tal decisão. Aqui, pouco importa o conjunto das fronteiras entre as disciplinas constituídas.¹⁰ Todos os instrumentos conceituais são admissíveis desde que demonstrem sua pertinência na análise do objeto que pretendem elucidar. Isso se aplica no caso do recurso à “experiência” ou à “memória” dos indivíduos para quem quiser entender todos os fatores que influenciaram o processo da reconciliação franco-alemã ou explicar todos os aspectos de uma percepção diferenciada sobre certas ameaças ou, ainda, como sugere Elias, para quem monitorar a criação de instituições mundiais após as provações da guerra.

No entanto, a experiência e a memória não constituem aprendizagem, que pressupõe algo além, ou seja, o estabelecimento de procedimentos mais ou menos formais que facilitam o conhecimento e o reconhecimento do outro. Os múltiplos fóruns do sistema da ONU produzem experiências institucionalizadas que, de acordo com Elias, representam muitas das “etapas de um processo de aprendizagem”. (ELIAS, 1991d, p. 221) Sobre essa socialização na escala internacional, há muitas pesquisas por fazer. As “rodadas” do Acordo Geral sobre

Tarifas e Comércio (GATT), as “cúpulas” do G-7, as “sessões” da Comissão sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), da mesma maneira que a “diplomacia parlamentar” do Comitê Permanente de Representantes (COREPER) da União Europeia ou as numerosas práticas de trocas que se desenvolveram a partir do tratado franco-alemão de 1963 podem ser lidas como ilustrações desse fenômeno. Reencontram-se aqui, muito naturalmente, vários dos ingredientes sugeridos por R. Axelrod (1992, p. 127-141) que facilitam “comportamentos cooperativos”, sobretudo para “aumentar a importância do futuro, tornando os encontros mais duradouros e mais frequentes”: a cooperação é um processo de aprendizagem que reforça as relações de interdependência.

O interesse das observações de Elias diz respeito ao fato de que reconhecer o papel da aprendizagem não seria, de forma alguma, uma constatação ingênua. Muito pelo contrário, trata-se de um processo relacional decisivo que contribui para aumentar as possibilidades de individuação humana e, da mesma forma, a capacidade de ação dos indivíduos nas relações internacionais.

Novos modos de individuação

Da mesma maneira que a ideia de um indivíduo fora de qualquer grupo é inimaginável no mundo antigo e vai adquirindo precisão em paralelo à construção dos Estados modernos, a ideia de uma identificação crescente entre os homens é inseparável da inserção cada vez mais acentuada das formações nacionais em uma rede universal de Estados. Tal é a hipótese de base de Elias (1991d, p. 222): “O estabelecimento da dominação de uma nova forma de organização humana, mais vasta e complexa, segue sempre um novo modo de individuação”. Em outros termos, Elias constroi um princípio da explicação sociológica para as manifestações, mais ou menos difusas, do que ele próprio designa como “as primeiras formas de uma nova ética universal”. A atividade da ONU, a defesa dos direitos humanos, o papel de Anistia Internacional, a ingerência humanitária são práticas e representações de um novo “nós”, são a expressão de um “novo sentido da responsabilidade na escala mundial” (ELIAS, 1991d, p. 222), cuja emergência e desenvol-

vimento se embasam concretamente nos fenômenos de interdependência.

Essa proposta contesta pelo menos duas leituras que podemos fazer do crescimento das referências ao universal e do estabelecimento, ainda pouco perceptível, de uma nova relação “nós-eu”. Em primeiro lugar, desencanta a visão segundo a qual a identificação entre os seres humanos – e, mais precisamente, no mundo ocidental, a nossa suposta solicitude em respeito ao outro – seria apenas uma relação de princípios, convicções e voluntarismo. Sem dúvida, há uma parcela a não ser esquecida do que L. Kolakowsky (1980) chama de “tradição europeia da autocrítica”¹¹, porém o ato que consiste em suspender o seu julgamento e em compreender o outro é ainda mais incitado por relações objetivas de interdependência que os indivíduos nem sempre desejaram, nem sempre anteciparam. A reivindicação em prol dos direitos humanos não assumiu, em todos os contextos, a mesma forma. A sua internacionalização traduz um determinado estado da configuração mundial, um momento transitório em que o sistema de Estados se transforma progressivamente, embora de maneira não programada, em uma entidade social de base. É com base na emergência desse novo quadro de referência para os estudos em ciências sociais que Norbert Elias nos convida a meditar. O desenvolvimento da perspectiva comparativa na pesquisa em ciências sociais constitui um indicador do deslocamento do olhar para um nível superior de síntese. Como dissemos acima, a análise detalhada – e não somente a constatação – dos fenômenos de interdependência também caminharia nesse sentido.

Em segundo lugar, a abordagem de Norbert Elias exclui a atribuição de excessiva importância aos objetivos oficialmente perseguidos pelos atores em situação de interdependência. Não haveria, de um lado, as “boas” redes, militando pelos direitos humanos ou qualquer outra forma de “solidariedade internacional” e, de outro, as “más” redes que se aproveitam das disparidades econômicas ou fiscais entre os Estados, sempre buscando lucros mais elevados. Embora esquemática, a oposição pode fazer sentido em relação aos nossos ideais, mas é irrelevante, neste caso, porque ignora o caráter amplamente incontrolável dos processos que aproximam “os nós da rede”. Quando certas empresas se lançam na via da multinacionalização, estão de fato reagindo a de-

terminados imperativos (melhor rentabilidade da firma, conservação e crescimento de suas parcelas de mercado, exploração de uma vantagem específica etc.), sem poder anteciper, com precisão, a cadeia de interdependências que a agregação de suas iniciativas pode vir a provocar. Da mesma maneira, quando os europeus propõem a transformação do GATT em uma Organização Mundial do Comércio (OMC) que seja mais vinculativa, a fim de neutralizar eventuais represálias comerciais dos Estados Unidos, estreitam, ao mesmo tempo, as redes das interdependências, muito embora esse não seja o seu principal objetivo.

Para avançar, o uso honesto ou cínico do recurso às instituições internacionais e aos direitos humanos deve ser igualmente relativizado. Que os governos camuflam as suas políticas de poder sob uma vestimenta apresentável é uma situação chocante, mas que confirma, paradoxalmente, a imposição de um novo quadro de referência à ação legítima. Nada impede que tiranos fiquem presos nessa “rede”: passou-se o tempo em que Sekou Touré anunciava à Anistia Internacional que ele a esmagaria como um mosquito! Hoje, prefere-se responder polidamente aos investigadores: “Caro Senhor, apreciamos muito o vosso trabalho, mas, no caso em apreço, as vossas informações não são completamente exatas”.¹²

Deve-se, com isso, concluir que o esboço de um novo sentido do “nós” conduz os humanos a uma nova etapa de sua “civilização”? Apesar de matizes e precauções, tal seria, efetivamente, uma das hipóteses – a hipótese otimista – de Norbert Elias.¹³ Ela se apóia na ideia de que as relações de interdependência levam consigo uma superação das nossas próprias normas e favorecem, em suas grandes linhas, uma integração dos indivíduos em entidades mais amplas, dotadas de capacidades superiores, bem como a transformação de sua “economia psíquica” no sentido de um maior autocontrole. A integração é, por conseguinte, tanto a expressão, em um determinado momento, de uma relação específica entre o indivíduo e o seu grupo de referência, quanto um movimento poderoso que transforma, continuamente, tal relação.

A dinâmica da integração

Para responder à pergunta “em que mundo vivemos?”, especialistas de Relações Internacionais se dividem, esquematicamente, em três tendências. A primeira apreende o sistema internacional contemporâneo como um sistema dominado pelos atores estatais e, apesar das mudanças parciais, persiste em atribuir-lhe um caráter fundamentalmente “político-militar e territorial”.¹⁴ A segunda sublinha, primeiramente, o crescimento dos fenômenos de interdependência, o papel das instituições internacionais e dos atores transnacionais (para ilustrar o apagamento das fronteiras), o declínio das soberanias nacionais e a emergência de uma “sociedade mundial” ou de um sistema global.¹⁵ A terceira propõe uma leitura multidimensional do sistema internacional contemporâneo por meio da construção de um “paradigma da política mundial”, caracterizada pela existência de uma pluralidade de atores (governamentais, intergovernamentais, não governamentais) em situação de “interdependência complexa”.¹⁶

Confrontada com essas diferentes abordagens, a concepção de Elias é, ao mesmo tempo, iluminadora e desconcertante. Elias tece, com efeito, uma relação entre as três leituras, articulando-as em uma perspectiva evolutiva de longo prazo. Mas é precisamente essa evolução de um mundo de Estados “soberanos” para uma integração global mais acentuada, passando por uma configuração de interdependências complexas, que nos remete à seguinte dúvida: parecendo muito simples, tal evolução é demasiadamente marcada por certo finalismo. A hipótese é, porém, estimulante, visto que propõe um quadro abrangente de interpretação a múltiplos fenômenos aparentemente dispersos. É provável que ela não tenha captado toda a atenção que merece devido às nossas próprias insuficiências em pensar as transformações sociais no longo prazo.

Um movimento de longo prazo

Sob vários aspectos, o “estudo genético retrospectivo” proposto por Elias é um desafio às nossas rotinas. Expressa em termos gerais, sua proposta convida-nos a um exercício intelectual – Elias (1991b,

p. 27) fala desse trabalho de distanciamento como um “exercício mental” – que permite compreender que os objetos de estudo sobre os quais nos debruçamos não são imutáveis: o indivíduo, o Estado e a relação “nós-eu” não são conceptualizações fixas. Mais precisamente, trata-se de demonstrar que

[...] uma configuração nova deve ser procedente de uma configuração precedente ou mesmo de toda uma série de configurações de um tipo definido, sem demonstrar, porém, que essas primeiras configurações deveriam, necessariamente, transformar-se nas que vieram a seguir. (ELIAS, 1991c, p. 27)

Do ponto de vista que nos ocupa, trata-se, por conseguinte, nem mais nem menos, de pensar a mudança nas relações internacionais.¹⁷ Essa questão é igualmente central nas agendas dos analistas das relações internacionais contemporâneas, muito embora eles não privilegiem as mesmas variáveis. De acordo com as concepções “realistas” ou “neorealistas”, a origem da mudança deve ser procurada menos na estrutura de um sistema do que nos seus componentes, ou seja, principalmente nas transformações que afetam os atores estatais.¹⁸ (WALTZ, 1986, p. 343) Em contrapartida, embora essa oposição seja voluntariamente reforçada para os fins de nosso argumento, as abordagens “transnacionalistas” advogam a favor de um exame mais meticuloso da complexidade do sistema internacional, principalmente por meio da multiplicidade do número de seus atores e da grande mobilidade das suas relações. (KEOHANE; NYE, 1981)¹⁹ Notemos que, em uma tentativa de síntese, James Rosenau buscou produzir uma “teoria da mudança e da continuidade”, distinguindo o nível de intervenção dos indivíduos (“parâmetro micro”, agindo em um mundo multicêntrico) e o dos Estados (“parâmetro macro”, definindo um mundo “centrado nos Estados”): a “turbulência” do ambiente internacional seria gerada pela coexistência conflituosa entre esses dois mundos. (ROSENAU, 1990)

É bastante difícil situar a *démarche* de Elias no seio dessas diferentes orientações. O seu propósito não consiste, com efeito, em isolar tal ou tal variável relevante para fins de explicação da mudança, mas sim de procurar a sua dinâmica no exame retrospectivo das transformações que têm afetado a longa cadeia das configurações humanas. Não se

trata, portanto, de proceder a distinções ou oposições entre “estruturas” e “atores”, nem entre os níveis “micro” e “macro”, mas de explicar “como cada formação social nasce da precedente”. (ELIAS, 1991c, p. 187) De modo mais preciso, nós não poderíamos compreender as transformações que afetam a “sociedade interestatal” (é o termo utilizado por Elias), sem retornar ao próprio processo de construção do Estado. Este, pelo menos no mundo ocidental, caracteriza-se por um lento deslocamento de poder de unidades inferiores que se administram de maneira autônoma a um nível mais elevado de monopolização dos meios de coerção física e de controle fiscal. (ELIAS, 1990, p. 39)²⁰ Esse deslocamento não programado responde à necessidade de se confrontar com a concorrência das unidades rivais, potencialmente ameaçadoras, levando à definição de “unidades de sobrevivência” mais eficientes nas suas funções de proteção. A família, a tribo e o Estado ilustram, de acordo com Elias, essas “unidades de sobrevivência” que se impuseram como essenciais em momentos diferentes da história da evolução das configurações humanas. Por conseguinte, o Estado não constitui uma figura acabada, mas um determinado nível de monopolização ou, se preferimos, um determinado nível de integração de unidades interdependentes menores. A questão que se coloca, pois, é de saber se não estaria ocorrendo, hoje, “algo completamente análogo ao deslocamento das possibilidades de poder do nível do Estado ao do continente ou ao do globo”. (ELIAS, 1991d, p. 219) Os fenômenos de regionalização e de globalização parecem ir nesse sentido.

Para os primeiros, exemplificados sobretudo nas tentativas de homogeneização dos espaços comerciais na Europa, na América do Norte e do Sul ou ainda no sudeste da Ásia, tudo indica, como notam Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts (1992, p. 198), que estamos diante de uma

[...] estratégia de defesa contra o exterior. A multiplicação dos acordos regionais de livre comércio vai nesse sentido, pois visam a proteger seus membros contra blocos emergentes concorrentes.

As experiências de cooperação regional mais avançadas, como no caso da Comunidade Europeia, provavelmente significam muito mais. Diante de problemas econômicos e sociais que não são mais inteira-

mente controláveis no plano nacional (“um assalariado entre dois da indústria francesa vê, hoje, o seu emprego depender diretamente da decisão de localização, tomada em bases transnacionais”²¹), é a função protetora do Estado que se coloca em xeque. Os apelos a “uma iniciativa de crescimento”, a um *New Deal* ou a um “Programa de grandes obras”, que foram, por muito tempo, instrumentos de reativação econômica pensados exclusivamente em termos nacionais, são agora retomados no nível europeu e demonstram um deslocamento das possibilidades de ação para um nível superior. Implicados nos debates atuais e confrontados com os custos das etapas de racionalização e de reestruturação comunitárias, temos muita dificuldade em tomar a distância necessária, mas pode ser que a história da configuração europeia (cujas fronteiras ainda não foram decididas) apareça no futuro como a da emergência de uma nova “unidade de sobrevivência”.²²

Além disso, as chamadas estratégias de globalização (controle de todas as cadeias, da concepção à comercialização), implementadas por certos atores econômicos, constituem uma nova forma de monopolização de setores em proveito de alguns e excluindo, de fato, os mais fracos. Essa redução do número de atores presentes nos intercâmbios, denunciada pela 8ª UNCTAD (Cartagena, 8-25 de fevereiro de 1992), é também uma manifestação dos avanços de integração, em grande parte, provocados pela situação de concorrência.

Várias outras ameaças (militares, ambientais) de dimensão planetária poderiam levar-nos a observações análogas no nível mundial, embora, diante das fraquezas atuais da “Organização mundial”, tal perspectiva possa deixar-nos céticos. Mas provavelmente Louis VI, o Gordo e a Casa dos Capetos não perceberam tão bem assim que estavam envolvidos em um lento processo de constituição do que seria, mais tarde, o Estado francês...

Se seguirmos essas hipóteses de trabalho, é necessário, em primeiro lugar, abandonar a distinção entre a evolução que se desenrola dentro dos Estados e a que afeta as relações entre os Estados: ambos “se deixam tomar pelos ligamentos de uma só e mesma rede teórica”. (ELIAS, 1993, p. 169) A análise sociológica evolutiva de N. Elias, como dissemos no começo, fornece um terreno de encontro entre os “analistas do interno” e os “internacionalistas”, sugerindo a ambos a necessidade de

abrirem os seus pontos de vista: o conselho metodológico pode parecer clássico hoje, mas a sua aplicação permanece rara e sempre difícil. Elias o teria respeitado perfeitamente a fim de dar conta d'*A Dinâmica do Ocidente* ou teria privilegiado, como alguns sustentam, “hipóteses domésticas”? (ZOLBERG, 1985, p. 587) Com efeito, essa crítica tropeça em um equívoco: Elias (1991c, p. 209) não é mais “analista do interno” do que “internacionalista”; ao contrário, essa “separação mental” lhe parece “fundamentalmente falsa”. Para Elias, não se trata, portanto, de procurar jogos de influência entre duas esferas distintas, mas de pensar o objeto de estudo como inscrito em redes de relações móveis que lhe dão uma configuração específica em um dado momento: onde termina a cadeia de interdependências na qual têm lugar fenômenos tão diversos quanto as batalhas eleitorais, os conflitos sociais e, em termos mais gerais, a organização de um espaço institucional é a única questão empírica que permite romper a imposição de fronteiras *a priori*. Essa é, também, a melhor maneira de demonstrar *a posteriori* a consistência real das fronteiras que permanecem.

Tal observação leva-nos naturalmente a definir a existência de vários níveis de integração, cujas zonas de complementaridade e de conflitos devem ser inventariadas e examinadas. Ora, com relação a esse ponto, o trabalho de Norbert Elias segue incompleto e proporciona várias interrogações.

Por um lado, tratando-se do período atual, podemos satisfazer-nos com a distinção, como sugere Elias (1991d, p. 263), entre três ou quatro níveis de integração (cujo entrecruzamento ele não analisa): as escalas familiares, nacionais, da confederação e mundial? Essa distinção que tem uma forte tonalidade sequencial é, ao mesmo tempo, muito marcada pela história ocidental e excessivamente institucional. Faltam-lhe muitos outros espaços de identificação, filiação e lealdade (etnia, comunidade religiosa, profissão etc.) que podem parasitar processos de integração concorrentes. Ademais, ela reduz a diversidade das trajetórias históricas ao molde “da dinâmica do Ocidente”: deve-se, por isso, renunciar definitivamente a pensar as dinâmicas concorrentes?

Por outro lado, quaisquer que sejam os diferentes níveis de integração adotados, todos podem resumir-se aos processos de centralização comparáveis aos estudados por Elias na fase de construção do Estado-

nação? A integração concebida como a transformação de unidades separadas em componentes de um sistema unificado implica, necessariamente, a superação e/ou o declínio das unidades antigas em proveito de uma nova “unidade de sobrevivência”? O exame das características da União Europeia conduziu certos autores a outras pistas: a emergência de uma configuração com vários níveis de poder que se reforçam mutuamente (WESSELS, 1990, p. 238) ou a de uma configuração em redes em uma “nova forma de organização política” sem soberano nem centro. (WINCKLER, 1992, p. 25) No entanto, podemos interrogar-nos se tais análises não pecariam, por sua vez, pela ausência de uma análise sociológica evolutiva: o essencial consiste em apreender um movimento, uma dinâmica e não um estado determinado e necessariamente provisório da configuração. Desse ponto de vista, a evolução europeia e comunitária não se orientaria no sentido de um nível superior de monopolização? Tratando-se da integração da diversidade das estruturas administrativas ao sistema provincial do Império Romano, M. Sartre observa que “o fenômeno levou quase dois séculos”. É verdadeiro que os objetivos e as expressões do Império e da União Europeia não são mais comparáveis, mas o exemplo imperial romano nos recorda “[...] como o tempo longo acaba para alterar cada um dos componentes e impor-lhes a marca dos vencedores [...]”. (SARTRE, 1992, p. 29, 32) Embora a construção europeia se apresente como uma empresa negociada e consensual a serviço do bem comum, não podemos nos limitar a essa visão ideal e não há razão para afastar a ideia de que não haja vencedores no seu seio. Esse aspecto mereceria ser estudado mais sistematicamente (entre os Estados e em cada um deles) a fim de verificar se a integração europeia escapa ou não ao modelo dos mecanismos monopolistas.

Essa verificação, da mesma maneira que a questão dos níveis de integração, da sua articulação e da sua sucessão, gira em torno da mesma interrogação: as interpretações propostas por Elias não estariam “em sua maior parte afogadas em um evolucionismo global”, como afirma, secamente, Anthony Giddens? (GIDDENS, 1987, p. 301)

É necessário entender-se, aqui, sobre o sentido das palavras. Para Elias, não há uma ordem programada nem etapas obrigatórias. Ele rejeita os modelos de configurações contínuas e não coloca as transformações

sociais de longo prazo em um eixo linear. Em contrapartida, sustenta que os movimentos da evolução social não se devem a quaisquer forças misteriosas que os tornariam indecifráveis. Eles fazem parte de uma série de possibilidades ou de probabilidades que podem se explicar e se compreender apenas por referência à configuração de que procedem: “Nesse sentido, como escreveu Elias, o conceito ‘de evolução’ refere-se, portanto, a uma ordem de filiação”. (ELIAS, 1991c, p. 200)

Entre uma continuidade que nunca é assegurada e uma descontinuidade que nunca é total, a análise sociológica evolutiva mantém, assim, uma vizinhança ambígua com o evolucionismo. Efetivamente já compreendemos que, embora “qualquer evolução social seja submissa a uma necessidade” (ELIAS, 1991c, p. 198), ela não toma, sempre e necessariamente, uma mesma direção. No entanto, a margem é estreita quando Elias faz da “lei do monopólio” uma lei fundamental das transformações sociais ou quando designa a integração como o nível superior de resolução das tensões, da tribo à Organização mundial. Todo o conjunto se inscreve na perspectiva final, embora acidentada, de apagar as tensões entre os Estados e dentro dos Estados: isso não seria o mesmo que o “fim da história”²³? Só parece obstaculizar tal hipótese a falta de concomitância entre o aparecimento de novas “unidades de sobrevivência” e a emergência de um novo sentido de “nós”.

Um efeito de retardamento

É devido ao caráter largamente não controlado dos mecanismos de interdependência que se opera uma diferença entre a dinâmica da integração e a percepção que dela têm os indivíduos. Para Elias (1991d, p. 274), trata-se de “um efeito de retardamento” característico da resistência do “habitus social” dos indivíduos aos processos de evolução social.

A noção de habitus social (mais precisamente, esse estrato específico que constitui o “habitus nacional”) quase não é explicitada, podendo ser interpretada como a identificação pessoal do indivíduo a um grupo de referência determinado (uma “unidade de sobrevivência”) através, principalmente, de uma língua e escrita comuns. (ELIAS, 1991d, p. 239) A emergência de uma unidade superior submeteria essa identi-

ficção a fortes tensões e levaria ainda mais à resistência dos indivíduos, e isso a tal ponto que a primeira consequência desse deslocamento de poder seria o reforço da impotência dos indivíduos.

Sem dúvida, as resistências de grupos sociais mais vulneráveis à construção europeia testemunham, entre outros exemplos, esse sentimento de perda e o conseqüente reflexo de defesa. No entanto, trata-se realmente de um “efeito de retardamento”? Este pressupõe um alinhamento mais ou menos de longo prazo, uma assimilação progressiva cujos últimos rebeldes seriam como objetos de museu à imagem das últimas reservas indígenas. (ELIAS, 1991d, p. 276) Não se deve, antes disso, apreender os processos contemporâneos de integração regional ou mundial como fenômenos que produzem “efeitos de fratura” entre os que se regionalizam ou mundializam e os que são excluídos e rejeitados em uma periferia? A “globalização” da economia beneficia mais particularmente certos setores (em posição dominante) e privilegia certos espaços (os do mundo industrial e alguns novos países industrializados).²⁴ A globalização uniformiza tanto quanto aprofunda a desigualdade entre as diferentes nações, mas também entre as diferentes categorias de assalariados. De um lado, encontram-se os profissionais das estratégias multinacionais, os que estão familiarizados com a prospectiva internacional e os frequentadores assíduos de modos de vida privilegiados e desterritorializados. Do outro, estão os assalariados dos setores em declínio, reestruturados ou deslocalizados, para os quais a competição internacional é vivida como um fator de empobrecimento e de marginalização.²⁵

O aumento das relações de interdependência e a recomposição socioeconômica que ele provoca, por conseguinte, têm efeitos diferenciados de acordo com a situação na qual se encontram os atores: às vezes de formação, às vezes de resistência, às vezes de indiferença, frequentemente todos misturados. Não é certo que a análise dessas tensões progride muito ao utilizarmos a categoria geral e não diferenciada de “habitus nacional”. Esta reduz a diversidade das lealdades possíveis que coexistem de maneira não unívoca em um mesmo indivíduo; leva a adotar um ponto de vista funcionalista sobre os modos de resolução das distâncias entre a situação vivida pelos interessados e a que se desenrola objetivamente. A alternativa não se limita, provavelmente, à

submissão ou ao desaparecimento. O empreendimento de “redução” dos índios da América do Norte, que Elias privilegia para ilustrar o seu argumento, é precisamente um exemplo discutível porque se trata de um processo de conquista deliberada, com o seu lote de premeditações e de violências. A dinâmica da integração pode apresentar um rosto menos agressivo ou pelo menos muito mais negociado. Mas, para isso, é necessário aceitar que a integração não é somente o produto cego de cálculos interessados tomados na lógica impiedosa da “lei do monopólio”. Norbert Elias o admite quando evoca os esforços empreendidos para construir uma Organização mundial após as duas guerras mundiais. No entanto, essa vontade consciente e antecipatória dos atores continua a ser negligenciada em sua análise dos processos sociais. Geralmente, os atores estariam submetidos à necessidade que orienta a evolução social e, mais particularmente, à dinâmica de integração que eles próprios alimentam, involuntariamente, por meio de suas competições.

Norbert Elias não atribui, portanto, grande importância às conjunturas e as oportunidades que ora facilitam e incentivam, ora bloqueiam e desfazem as relações de interdependência. Tais relações de interdependência devem, no entanto, contar com as contingências: a influência de uma conjuntura internacional, a preocupação em aproveitar um recurso ou em acelerar uma reforma politicamente dispendiosa são ocasiões (e não somente das competições) que podem favorecer um impulso integrador. Sem antecipar ou controlar todos os efeitos, é possível pensar esse impulso, afirmá-lo, mas também contestá-lo como solução política e, conseqüentemente, é necessário contar com uma parcela de intenção e de argumentação mais ou menos racional em sua produção.

Da mesma maneira, as hipóteses de Elias deixam pouco espaço para razões éticas (uma certa ideia da paz) e simbólicas (inscrever o seu nome na História) que puderam levar certos indivíduos a iniciar e, em seguida, a apoiar um empreendimento como a construção europeia. Contrariamente, não vemos por que as resistências de alguns se reduziram aos seus interesses objetivos subjetivados: quais são os intelectuais que se pronunciaram contra a ratificação do Tratado de Maastricht? Devemos ver nessa reação um efeito de histerese ou po-

demos considerar que esse “não” (como tantos outros) antecipa visões emancipatórias que não passam, necessariamente, pela construção de uma Europa econômica e monetária?

Mais geralmente, a abordagem de Elias ignora o papel que a política pode desempenhar na gestão das tensões desencadeadas pelo que é percebido como uma fase aguda de integração, ou seja, de perda para certos grupos sociais. As modalidades dessa gestão não são de modo algum secundárias, pois introduzem uma margem de autonomia em que os atores podem escolher construir transições e amortecer os choques ou, pelo contrário, implementar uma política de força e poder: um pacto de associação não é um pacto de submissão, ainda que os limites entre eles não sejam muito nítidos. Sem levar em conta essa dimensão, Elias não nos fornece uma explicação sobre essas minorias que se opõem, duram e encontram um lugar de menor preocupação em um processo de integração, precisamente porque este termina por se impor sem, necessariamente, esmagar todas as periferias. Trata-se de uma situação que não é, obviamente, equivalente à explosão dos ódios ainda vivos após longos períodos de integração forçada e de discriminação mais ou menos oficial. É exatamente nos modos de acompanhamento e de acomodação dos processos de integração que se encontram muitas fragilidades.

Um processo reversível

Se, na história das configurações humanas, o processo de integração aparece em quantidade, não constitui, porém, uma regularidade. Mais que isso, tal processo deve conviver com movimentos parciais de desintegração que, acumulados, podem levar, eventualmente, a inverter a tendência. (ELIAS, 1991d, p. 218) A importância atribuída por Elias às descontinuidades, bem como as hesitações que elas provocam no autor quanto à interpretação do nosso futuro testemunham uma vontade de evitar qualquer espécie de finalismo. A argumentação seria, contudo, mais convincente se as observações de Elias acerca dos movimentos de desintegração não constituíssem, ao contrário, a verificação de um movimento mais geral de integração. A guerra é o melhor exemplo. Ponto de ruptura entre certas unidades em um momento dado, ela

não é, com efeito, “o contrário da paz”, mas a ocasião de um processo de pacificação de unidades mais vastas (ELIAS, 1990, p. 316): uma manifestação, enfim, bastante clássica “da lei do monopólio”. Em outros termos, apesar dos horrores que a acompanham, a guerra seria uma descontinuidade funcional em relação à dinâmica mais profunda e mais longa da integração.

Esse esquema funcionalista (decididamente muito presente em Elias) não nos parece admissível em sua extrema generalidade. A guerra não se restringe a um empreendimento de controle que cresce de um nível a outro. Ela pode, pelo contrário, acelerar a desintegração dos atores mais potentes e a fragmentação do sistema sem que haja, porém, uma extensão concomitante do monopólio militar, como bem ilustra o desmoronamento do Império Romano do Ocidente com o avanço das invasões bárbaras. A guerra pode tanto aumentar o número de atores como reduzi-lo, sendo que a história contemporânea se orienta mais no primeiro sentido.

Francamente, Elias nos parece excessivamente elíptico sobre esses “movimentos parciais de desintegração”. De um lado, há o risco de guerra amplamente provocado pelo “dilema da segurança” (J. Herz), no qual o poder de resistência e o poder de agressão são indissociáveis, levando os Estados a se ameaçarem mutuamente.²⁶ Mas segundo essa hipótese, no final das contas, é o movimento da integração que prossegue o seu caminho. Por outro lado, e esta seria para Elias a única ameaça real de inversão, existe a resistência das identidades coletivas antigas que vão perdendo terreno rumo em um nível superior de integração. Mas por que o “efeito de atraso” é superado em alguns casos e não em outros? Por que “a tenacidade das estruturas da personalidade” corre o risco de ganhar a batalha na transição do nacional ao pós-nacional, ao passo que ela fora derrotada na passagem do tribal ao nacional? Pelo menos, a noção de “habitus nacional” mereceria maiores desenvolvimentos a fim de justificar esse poder de obstrução. O próprio Norbert Elias é incerto a esse respeito: privilegia ora o polo da resistência, ora a orientação dominante da integração.²⁷

Com efeito, tocamos aqui os limites da explicação histórica nos termos de um modelo de interpretação excessivamente global. Para apreender as mudanças, é necessário, como já notamos, restituir o alcan-

ce específico das conjunturas. Estas podem facilitar simultaneamente tendências à integração em certas regiões do mundo e os fenômenos de implosão alhures: como explicar, em um caso, a desintegração de certos atores estatais e a sua superação em estruturas mais vastas? O único traço comum é recordar que a forma do Estado-nação não é eterna, mas, para mais além, que são as relações entre os movimentos contraditórios que ainda devem ser descobertos.

Além disso, não é satisfatório adotar uma concepção demasiado unificada dos atores, quaisquer que eles sejam. Essa visão leva, com efeito, a pensar as transformações dos atores de maneira homogênea, ao passo que tão somente alguns dos seus componentes podem ser considerados no fenômeno estudado. A integração econômica, por exemplo, não toca da mesma maneira todas as regiões dentro de um mesmo Estado: algumas delas são privilegiadas pelos agentes econômicos (Flandres, norte da Itália, para falar de países do oeste europeu), o que pode agravar as tensões intranacionais e acelerar um duplo movimento de decomposição nacional e recomposição nacionalista.²⁸

Em síntese, é na relação entre integração e desintegração (historicamente situada), entre os atores e em cada um entre eles, que devemos buscar as linhas de força das mudanças, e não em uma orientação dominante contrariada, mais ou menos seriamente, por fatores perturbadores. Sem esse cuidado, e a censura se aplica a Elias (1990, p. 304), estamos nos aproximando do finalismo. Apesar dos matizes e das prudências, a análise continua impregnada pela “certeza” de uma direção geral do movimento que deveria, no entanto, permanecer um objeto permanente de demonstração, salvo se quisermos reatar com uma abordagem normativa que tínhamos decidido manter a distância.

Essa constatação levanta uma questão de alcance mais geral ainda: contrariamente ao que N. Elias estabelecera como ponto de partida, não é tão seguro assim que a distinção, de origem positivista, entre a vertente empírica (ou explicativa) e a vertente normativa seja perfeitamente sustentável. Como demonstra K. Giesen (1992, p. 8),

[...] qualquer teoria das relações internacionais, incluindo a teoria supostamente meramente explicativa ou empírica, comporta uma dimensão ética que continua a ser implícita, ou, em outros termos,

asfixiada precisamente pelo postulado do estatuto lógico que diferencia os dois tipos de teorias.

O trabalho de Norbert Elias, aplicado à evolução das relações internacionais, não é uma exceção. A sua dimensão ética, bem resumida na conclusão d'*A Dinâmica do Ocidente*, associa-se ao ideal de um mundo sem tensões ou contradições entre os homens e que se confunde com o “processo de civilização”. Mais próximo da experiência vivida, o sentimento de Elias (1991b, p. 94) de não pertencer a nenhum país em especial (“no fundo, eu sou europeu”) não pode, tampouco, ser completamente separado de uma percepção aguda dos fenômenos de interdependência e de uma inclinação pessoal à construção de um mundo sem fronteiras...

Feitas tais reservas sobre um “corte epistemológico” menos nítido do que parece ser, é necessário provavelmente corrigir a orientação um tanto finalista de N. Elias a fim de reter, a partir de seus trabalhos, um convite, mais atual do que nunca, de analisar a dinâmica da evolução social de acordo com o eixo integração-desintegração.²⁹ Prosseguir nessa via, mais sugerida do que realmente seguida por Norbert Elias, implicará várias interrogações que nos limitaremos a mencionar a título de conclusão.

Por uma sociologia da configuração mundial

O conceito de configuração, central na sociologia de N. Elias, é um fio condutor que podemos utilmente desenrolar aqui. Sabemos que o termo visa a não pensar o “indivíduo” e a “sociedade” como duas figuras dissociadas. Enfatiza a existência de dois níveis de observação diferentes, mas inseparáveis devido à sua interpenetração: os indivíduos (ou, mais geralmente, “os jogadores”) e a rede de interdependências na qual eles estão inscritos (“o jogo”). Retendo a configuração como “a figura global sempre mutável que os jogadores constituem” (ELIAS, 1991c, p. 157), a análise internacional não é, de modo algum, excluída. Pelo contrário, encontra-se inteiramente implicada em três séries de interrogações que resultam desse conceito.

Quem são os jogadores? A interrogação, bastante clássica para quem estuda a cena internacional contemporânea, é paradoxalmente pouco desenvolvida nos trabalhos de Norbert Elias. O Estado (apreendido como uma “unidade”) é privilegiado, o que poderia sugerir que N. Elias o constroi como um ator homogêneo e quase exclusivo, na tradição dos estudos “realistas”.³⁰ Vários desenvolvimentos vão nesse sentido, nomeadamente as maneiras de conceber a insegurança internacional como o produto do “dilema de segurança” dos Estados ou a integração pós-nacional como um processo de agregação que se desenrola entre os Estados.

É, porém, em uma direção bem diferente que nos leva o conceito de configuração. O Estado (da mesma maneira que as relações entre os Estados) funciona como uma rede de interdependências que presuppõe iniciativas e reintroduz, por conseguinte, a ideia de pluralidade de jogadores entre e abaixo dos Estados. A pluralidade é essencial não somente porque corresponde a fenômenos perceptíveis (papel dos agentes econômicos, crescimento das organizações não governamentais etc.), mas porque as próprias condições do jogo dependem, em parte, de um grande número de jogadores.³¹

No entanto, esse reconhecimento de jogadores numerosos não é suficiente. A pluralidade implica, em um segundo tempo, o exame de sua autonomia e de sua capacidade, ou seja, da consistência da qualidade de “ator significativo” nas relações internacionais. Trata-se de um vasto campo de investigações empíricas que, recortando os fenômenos de interdependência, ainda se encontra pouco coberto. Os debates sobre a soberania do Estado (contornado, em declínio ou consolidado?), sobre a emergência de uma “nova diplomacia” (pelo seu campo de ação, seus alvos e suas expressões) ou sobre as dinâmicas de integração podem obter, nesse campo de pesquisas, mais precisão e rigor.

Em terceiro lugar, ao lado da pluralidade e da capacidade dos jogadores, há que analisar as suas lógicas de ação. Para ficar, aqui, apenas com os Estados, podem-se negligenciar, na análise das relações internacionais, os princípios de legitimidade que os agentes estatais reivindicam, os modos de organização institucional que constroem (em uma

palavra, os seus “regimes”)? A resposta negativa dada por Raymond Aron, a ponto de fazer dos regimes políticos uma das variáveis que discriminam os sistemas internacionais (homogêneos/heterogêneos), guarda todo seu interesse desde que não se perca de vista que é necessário definir tipos ideais de que a realidade histórica se aproxima apenas imperfeitamente. (ARON, 1962, p. 108-113) É verdade que a intensidade mínima dos conflitos em um “sistema homogêneo” pode ser igualmente explicada graças a uma rede mais densa de interdependências (relações religiosas, alianças matrimoniais, interpenetração institucional); contudo, esta é provavelmente favorecida por condutas moderadas fundadas em um corpo de regras, crenças e práticas, que, por sua vez, pode ser mais ou menos útil às relações de interdependência, e assim por diante. Como a história da galinha e do ovo, seria inútil isolar a causa do efeito, mas isso não nos autoriza ignorar as influências ideológicas e institucionais na construção da “rede” das interdependências. Seria necessário ir mais adiante e se interrogar se a aptidão para a paz (e, em termos mais gerais, a um processo de integração negociado e equitativo) é corroborada por este ou aquele regime? A literatura especializada debruçou-se sobre o caso das democracias liberais sem realmente chegar a uma conclusão definitiva.³² Não há dúvida, neste caso, de que Aron e Elias teriam tido respostas diferentes, que não nos parecem, necessariamente, excludentes.

A análise das relações de dependência

Enfatizando as relações de interdependência que constroem os atores, Elias nos convida a abandonar a questão “da” liberdade ou, no campo que nos ocupa aqui, “da” soberania para interrogar-nos sobre as margens deixadas à liberdade individual ou à soberania dos Estados.³³

Com efeito, a partir de suas primeiras manifestações, a soberania externa dos Estados foi limitada pela dos outros. A soberania interna resistiu melhor, mas é, hoje, igualmente “investida” por múltiplos fenômenos transnacionais a ponto de invalidar, na realidade prática como na análise, a ideia da separação interno/externo. Sem retornar ao debate se tal situação enfraquece, necessariamente, a capacidade dos Estados, pode-se admitir provisoriamente “[...] que ser soberano e dependente

não são condições contraditórias [...]” (WALTZ, 1979, p. 88-89), o que é uma outra maneira de dizer que os Estados são todos mais ou menos dependentes. Naturalmente, a generalidade dessa proposta não é satisfatória. Ela apenas afasta duas questões essenciais.

A primeira, clássica, refere-se ao conceito de potência diante do qual Elias parece constituir-se em precursor dos temas da interdependência, atribuindo-lhe uma dimensão fundamentalmente relacional. No entanto, não chega a avançar muito em sua hipótese a ponto de apoiar a existência de múltiplas hierarquias de potência, de acordo com os desafios e os atores em questão. Em uma perspectiva de longo prazo, o aspecto que chama a sua atenção é a instabilidade das “balanças do poder” entre “pequenos e grandes Estados”, e assim a sua possível evolução. (ELIAS, 1991b, p. 176) Privilegiando os atores estatais como “unidades” ativas e adotando uma concepção substancialista do poder, Elias mais se associa à corrente dos grandes afrescos históricos sobre a evolução das relações entre potências do que renova a pesquisa sobre a potência nas relações internacionais.

A segunda questão, que decorre do estado instável e conflituoso de qualquer configuração, consiste em determinar as relações que existem entre os graus ou as formas de desequilíbrios e de tensões, de um lado, e o modo dominante de interdependência que vincula os atores, de outro. Deve-se considerar, portanto, se é possível isolar as relações específicas de dependência, de acordo com os tipos específicos de integração (dirigista, livre cambista, setorial, regional, mundial, etc.). Em outros termos, não se pode limitar a constatar a presença de relações de poder “flutuantes” em qualquer configuração, uma vez que é justamente o caráter ambivalente ou contraditório da interdependência (a sua vertente “rosa” e a sua vertente “sombria”, para retomar os termos de Stanley HOFFMANN, 1985) que causa problema. Recordando que a interdependência é um campo de tensões, Elias não nos permite avançar muito sobre quais condições poderiam ser consideradas, em alguns casos, um fator de cooperação e, em outros, um fator de conflito: é exatamente nesses efeitos políticos incertos das relações da interdependência que tropeça a investigação. (MILNER, 1992)

Ao misturar excessivamente as relações de interdependência e as dinâmicas de integração, corremos o risco de esquecer que interdependência não é sinônimo de integração. Esse ponto é essencial, porque nos leva a interrogarmo-nos sobre o que desenvolve o sentido do “nós” e, assim, sobre o que constroi a identidade de um grupo: trata-se apenas de uma consequência das relações de interdependência em um certo nível? Elias não é muito explícito a esse respeito.

Uma primeira dificuldade refere-se à noção de interdependência, cujo conteúdo empírico demandaria mais precisão, como já observamos. A interdependência política, econômica e militar entre os membros do antigo “bloco do Leste” não produziu uma identidade comum. Ela teria consolidado, muito mais, as identidades nacionais. Em contrapartida, a interdependência política, econômica e militar dos países da Europa ocidental foi muito mais fértil (no sentido da integração), preparando talvez as premissas de uma “identidade europeia”. Como explicar essa diferença? Sem dúvida, como sustenta Elias, a percepção de uma ameaça externa comum é um ingrediente essencial à emergência de um “nós”. Ela provavelmente facilitou a construção europeia e, ademais, ajuda, hoje, a explicar a difícil constituição de um “nós” na escala da humanidade em função da ausência, hipoteticamente falando, de tal ameaça. No entanto, a explicação pela ameaça é parcial, esquivando as áreas de convergência prévias que estabelecem entre certos grupos uma “percepção comum” relativamente duradoura, sem a qual o “nós” seria apenas uma construção formal que se desintegraria ao menor sinal de relaxamento. Em outros termos, para que uma ameaça seja percebida como comum, é necessário que exista um modo comum de definição e de avaliação do perigo. A recíproca é igualmente admissível, a tal ponto que as sequências são indissociáveis e que a construção de um “nós” depende tanto da ameaça externa, quanto da qualidade específica de relações de interdependência suscetíveis de serem ativadas. Além disso, uma complementaridade mutuamente vantajosa, uma forma de equidade e uma gestão relativamente respeitosa dos interesses envolvidos nas relações de interdependência constituem, certamente, condições

de consolidação de um sentido do “nós”, embora elas não tenham sido condições de emergência necessárias.

A consideração desse aspecto “qualitativo” opõe-se a uma concepção mecânica da passagem da interdependência para a constituição de um “nós”. Ao mesmo tempo, e esta seria a segunda dificuldade, supõe a hipótese de uma pluralidade de opções e reintroduz o jogo dos atores, quer se trate de suas resistências, quer se trate de suas capacidades de definir objetivos e de pesarem sobre o sentido das evoluções possíveis. Esse leque de possibilidades abre o caminho para o uso ambivalente dos constrangimentos e a politização das escolhas apresentadas como inegáveis. Ora, finalmente, Elias dá pouco espaço a essa dimensão na qual se misturam o peso dos cálculos, a influência das argumentações e a eficácia dos símbolos³⁴, dimensão esta que participa plenamente da crença em um “nós”, mas sem atribuir-lhe um conteúdo imutável ou perfeitamente homogêneo. Novamente, a história da construção europeia nos abre a uma rica coleção de estratégias, justificações e mitos que investem o campo de múltiplos significados e fazem do “nós” europeu um objeto “multi-identificado”. (MASSART-PIERARD, 1993, p. 223) Não seria também por essa mesma razão que uma identidade comum à escala da humanidade é, necessariamente, mais laboriosa? Isso se dá menos pela ausência de ameaças externas comuns (que existem) e mais pela diversidade de interpretações a que está sujeita essa identidade à escala mundial. A identidade é sempre o reflexo de múltiplos posicionamentos e tensões que a compõem.

Norbert Elias gostava de pensar que havia aberto novas pistas para a pesquisa; a compreensão das evoluções da configuração mundial não é a menos relevante de suas ambições. A interdependência desempenharia um papel-chave ao impulsionar, não sem conflitos, a tendência de integração em níveis superiores. A hipótese é estimulante, pois convida os “internacionalistas” a inscreverem os seus objetos de estudo em um triplo movimento: em uma evolução de longa duração, em uma rede de relações que fazem dos fenômenos internacionais verdadeiros fenômenos sociais, bem como na configuração social mais abrangente que se desenha sob os seus olhos. A chave está na identificação das relações de interdependência e no exame mais meticuloso possível dos seus efeitos. Pode-se perceber uma dinâmica de superação do Estado-

nação? Há uma “progressão da identificação entre os seres humanos”? (ELIAS, 1991d, p. 222).

Sobre esse ponto, as variáveis sugeridas por Elias parecem, no entanto, menos convincentes em razão de seu caráter geral e homogeneizante: um mundo de Estados tomados como “unidades ativas”, uma lógica cega de monopolização, as identidades coletivas fortemente integradas e as lealdades unívocas. Mais importante ainda, a parcela que se deve atribuir aos modos de gestão das interdependências é considerada negligenciável. Ora, para não dizer muita coisa, é toda a questão da autonomia da política que permanece em aberto na transição, altamente problemática, da interdependência à integração.

Referências

- ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.
- AXELROD, R. *Donnant, donnant*: teoria do comportamento cooperativo. Paris: Odile Jacob, 1992.
- BADIE, Bertrand; SMOUTS, M. C. *Le retournement du monde, sociologie de la scène internationale*. Paris: Fondation nationale des sciences politiques: Dalloz, 1992.
- BESSET, J. P. *Amnesty International: la conspiration de l'espoir*. Paris: Félin, 1991.
- DEVIN, Guillaume. *L'Internationale socialiste: histoire et sociologie du socialisme international (1945-1990)*. Paris: FNSP, 1993.
- _____; COURTY, G. *L'Europe politique*. Paris: La Découverte, 1996.
- DUMONT, G. H. *La Belgique*. Paris: PUF, 1993.
- DUNNING, J. H. *The globalization of business*. Londres: Routledge, 1993.
- ELIAS, Nbert. *La dynamique de l'Occident*. Paris: Calmann-Lévy, 1990.
- _____. *Mozart, sociologie d'un génie*. Paris: Le Seuil, 1991a.
- _____. *Nbert Elias par lui-même*. Paris: Fayard, 1991b.
- _____. Les pêcheurs dans le maelström. In : _____. *Engagement et distanciation*. Paris: Fayard, 1993. p. 69-174.
- _____. *The symbol theory*. 2. ed. Londres; Sage, 1992. Primeira edição de 1991.
- _____. *Qu'est-ce-que la sociologie?* Paris: l'Aube, 1991c.

_____. Les transformations de l'équilibre 'nous-je'. In: _____. *La société des individus*. Paris : Fayard, 1991d. p. 205-301.

FUKUYAMA, F. *La fin de l'histoire*. Paris: Flammarion, 1992.

GIDDENS, A. *La constitution de la société*. Paris: PUF, 1987.

GIESEN, K. G. *L'éthique des relations internationales, Les théories anglo-américaines*. Bruxelles, Bruylant, 1992.

GROU, P. *L'espace des multinationales*. Paris: Reclus-La Documentation Française, 1990.

HERZ, J. H. Risk and demise of the territorial state. *World Politics*, v. 9, n. 4, p. 473-493, jul. 1957.

HOFFMANN, S. L'ordre international. In: GRAWITZ, M.; LECA, J. (Org.), *Traité de science politique*. Paris : PUF, 1985. p. 690-694.

INTERNATIONAL ORGANIZATION, v. 36, n. 2, 1982.

JERVIS, R. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University, 1976.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. (Org.). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown, 1977. p. 22-25.

_____. (Org.). *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University, 1981.

KOLAKOWSKI, L. Où sont les barbares? Les illusions de l'universalisme culturel. *Commentaire*, n. 11, p. 363-373, out. 1980.

LEVY, J. S. Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minifield. *International Organization*, v. 48, n. 2, p. 279-312, 1994.

MASSART-PIÉRARD, F. *L'Europe en tous ses états: entre mythe et contrainte communautaire?* Bruxelles: Bruylant, 1993.

MAURUS, V. Les Lopez et les Hoover, *Le Monde*, 28-29 mar. 1993.

MILNER, H. Commerce mondial. Une nouvelle logique des blocs. In : LAÏDI, Z. (Org.). *L'ordre mondial relâché : sens et puissance après la guerre froide*. Paris: Fondation nationale des sciences politiques: Berg, 1992. p. 131-153.

MORGENTHAU, H. *Politics among the nations*. New York: Knopf, 1954.

OHMAE, K. *L'entreprise sans frontière: nouveaux impératifs stratégiques*. Paris: InterÉditions, 1991.

_____. The rise of the region State. *Foreign Affairs*, v. 7, v. 2, p. 78-87, 1993.

ROSENAU, J. R. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University, 1990.

RUSSET, B.; STARR, H. *World politics: the menu for choice*. 4. ed. Nova Iorque: Freeman and Co., 1992.

SARTRE, M. L'empire romain comme modèle. *Commentaire*, n. 57, 1992.

SMILLIE, I.; HELMICH, H. (Org.). *Organisations non gouvernementales et gouvernements: une association pour le développement*. Paris: OCDE, 1993.

STOPFORD, J.; STRANGE, S.; HENLEY, J. S. *Rival states, rival firms: competition for world market shares*. Cambridge: Cambridge University, 1991.

THOMSON, J. E.; KRASNER, S. D. Global transactions and the consolidation of sovereignty. In: CZEMPIEL, E. O.; ROSENAU, J. N. (Org.). *Global changes and theoretical challenges*. Lexington: Lexington Books, 1989. p. 195-219.

YOUNG, Oran. Interdependence in world politics. *International Journal*, 24, p. 726, out. 1969 apud SMOUTS, Marie-Claude. L'organisation internationale: nouvel acteur sur la scène internationale? In: KORANY, B. et al. *Analyse des relations internationales*. Montreal: Gaëtan Morin, 1987.

WALTZ, K. Reflection on 'Theory of international politics': a response to my critics. In: KEOHANE, R. O. (Org.). *Neorealism and its critics*. Nova Iorque: Columbia University, 1986.

_____. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WESSELS, W. Administrative interaction. In: WALLACE, W. (Org.). *The dynamics of European integration*. Londres: Printer, 1990.

WINCKLER, A. L'Empire revient. *Commentaire*, v. 57, p. 17-25, 1992.

ZOLBERG, A. L'influence des facteurs 'externes' sur l'ordre politique interne. In: GRAVITZ, M.; LECA, J. (Org.). *Traité de science politique*. Paris : PUF, 1985. v. 1.

Notas

* Texto original publicado na *Revue française de science politique*, em 1995 (vol. 45, n. 2, p. 305-327).

1 Os mais notáveis são: *Les transformations de l'équilibre 'nous-je'* (ELIAS, 1991d) e *Les pêcheurs dans le maelström*. (ELIAS, 1993)

2 Para uma exceção, embora em termos alusivos, ver Badie e Smouts (1992, p. 114-121)

- 3 “Em todas as partes do mundo, as tribos perdem a sua função autônoma de unidades de sobrevivência e a capacidade de governarem a si mesmas. Numerosos Estados perdem, em função da integração crescente, uma ampla parcela de sua soberania”. (ELIAS, 1991d, p. 217)
- 4 É necessário acrescentar que uma integração regional mais acentuada pode ser interpretada como “um multiplicador de poder e não como uma deficiência para a soberania”, como lembra Massart-Piérard (1993, p. 190-192).
- 5 As diferentes contribuições que compõem a obra pioneira dirigida por Keohane e Nye (1981) vão nesse sentido, buscando um melhor conhecimento empírico dos fenômenos transnacionais, mas parecem ter retido menos a atenção do que o quadro teórico que garantiu o sucesso do livro.
- 6 Sobre a cooperação transnacional, ver a nossa bibliografia em Devin (1993, p. 423-425).
- 7 Ver nomeadamente Smillie e Helmich (1993).
- 8 Para uma revisão recente dos trabalhos, ver Levy (1994).
- 9 Considerando-se apenas o texto *Les transformations de l'équilibre 'nous-je'*. (ELIAS, 1991d), sugiro conferir as páginas 246, 260, 261, 263 e 291. Além disso, o seu livro *Mozart, sociologie d'un génie* (1991a) é particularmente rico nesse campo.
- 10 Elias é o homem de um saber aberto. É necessário reler as suas finas observações sobre a pergunta da compartimentação das disciplinas em *Qu'est-ce-que la sociologie?* (1991c) e em *Nobert Elias par lui-même*, (1991b, p. 104).
- 11 CfVer Kolakowski (1980, p. 366). Ver, especificamente, o desenvolvimento sobre a antropologia, ciência social europeia “par excellence”.
- 12 Informações trazidas por Besset (1991, p. 70).
- 13 Ver nomeadamente as últimas páginas de *La dynamique de l'Occident*, (ELIAS, 1990, p. 316-318).
- 14 Ver sobretudo as teses de Waltz (1979). O nosso propósito não é “classificar” autores com tudo o que essa operação tem de discutível. Limitamo-nos, portanto, voluntariamente (e arbitrariamente) a essas referências.
- 15 Para além dos trabalhos “funcionalistas” e “neofuncionalistas”, ver, igualmente, a abordagem sugerida pela análise dos “regimes internacionais” em *International Organization* (1982). Para uma abordagem “globalista”, ver Ohmae (1991); ver, igualmente, Dunning (1993).
- 16 Ver Keohane e Nye (1981, p. 371-398). Os mesmos autores trabalharam a noção da “interdependência complexa” em *Power and interdependence: world politics in transition* (1977, p. 22-25).

- 17 O próprio Norbert Elias (1991b, p. 39) sublinha “o papel central que ocupa a mudança em (seu) pensamento”.
- 18 Para Raymond Aron (1962, p. 104-108), considerando-se que a característica inicial de um sistema internacional é “a configuração das relações de forças”, a transformação do sistema passa pela redistribuição de forças entre os diversos atores (estatais): a guerra é tida como o momento essencial dessa nova distribuição de forças.
- 19 Nomeadamente a introdução e a conclusão dos dois autores.
- 20 Especificamente o capítulo primeiro “La loi du monopole”.
- 21 “Investir en France”, Relatório do Commissariado Geral do Plano, citado em *Le Monde*, 5 out. 1993.
- 22 Muitas das motivações dos “candidatos ao alargamento” da União Europeia se inserem nessa lógica. A observação vale, igualmente, para certos Estados-membros (como a Bélgica) que podem se interrogar se uma nova e frágil unidade federal não pode ser inteiramente suspensa no quadro europeu que lhe dá o seu ponto de ancoragem. Quando o Primeiro Ministro belga afirma que “[...] a União Europeia é um elemento intrínseco do federalismo belga”, não faz mais do que constatar uma realidade jurídica. Muito significativamente, a eleição dos três Conselhos Regionais da Bélgica acontece no mesmo dia que das eleições europeias. (DUMONT, 1993, p. 111, 119) Em termos mais gerais, seria necessário detalhar mais o efeito paradoxal da construção europeia como processo imperfeitamente planejado. Acolhida e utilizada pelos Estados como um meio para reforçar os seus desempenhos, a construção acelerou paralelamente o declínio relativo dos espaços nacionais. (Cf. DEVIN; COURTY, 1996)
- 23 Em um sentido diferente do utilizado por F. Fukuyama (1992), para quem o apaziguamento das tensões - a sua gestão fundamentada e não seu apagamento - pode ser satisfeito mais plenamente apenas no âmbito da democracia liberal. Elias não faz da natureza dos regimes políticos uma variável-chave na resolução das tensões. É um ponto ao qual retornamos mais distante.
- 24 Ver, principalmente, Grou (1990).
- 25 Ver o “billet” de Maurus (1993).
- 26 Uma relação de interdependência na ameaça e no medo, característica de uma situação “de dupla relação” que define amplamente as relações interestatais em oposição às relações intraestatais. Esse ponto é desenvolvido em *Les pêcheurs dans le maelström*. (ELIAS, 1993)
- 27 “Há muita possibilidade de que a tenacidade das estruturas da personalidade que se opõem à pressão da integração em um nível superior vença a batalha da transição de unidades nacionais à formação de Estados continentais ou,

em todo caso, de unidades pós-nacionais [...]”. (ELIAS, 1991d, p. 288) E no mesmo texto, Elias afirma: “Como uma fase de um processo de evolução não programada, o impulso da integração atual é demasiado poderoso para que as unidades sociais ou os indivíduos isolados possam fugir permanentemente”. (ELIAS, 1991d, p. 277)

- 28 A mesma observação vale para as regiões que sobrepõem vários Estados. Ver o ponto de vista de Ohmae (1993).
- 29 É de acordo com esse mesmo foco que se organizam os cenários de longo prazo, elaborados pela Comissão Geral do Plano sob a direção de J.-B. Foucault, *La France et l'Europe d'ici 2010*, (Paris: La Documentation française, fev. 1993).
- 30 Essa vizinhança “paradigmática” é completamente compatível com a hipótese de uma superação pós-nacional do Estado, que certas abordagens “realistas” não excluíram. (MORGENTHAU, 1954, p. 9)
- 31 Uma das variáveis que se encontram nos modelos de jogos estudados por Elias (1991c, cap. 3).
- 32 Para uma síntese, ver Russet e Starr (1992), sobretudo as páginas 189-192, 373-402.
- 33 O paralelo é extraído de Elias (1991a, p. 220).
- 34 Definidos como os meios de comunicação e de orientação, mas que Elias não analisa do ponto de vista dos seus usos e dos seus desempenhos políticos. Ver Elias (1992, p. 97).

TEORIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

“A anarquia é o traço fundamental da vida internacional e o ponto de partida de qualquer reflexão teórica sobre ela”.²

Considerar as Relações Internacionais³ uma ciência social não é objeto de consenso. Não tanto porque as Relações Internacionais nos remetem ao universo dos discursos dos estudiosos, nem porque as relações internacionais pertencem ao campo das práticas políticas que, permanente e concomitantemente, vêm enriquecer e obstruir a análise científica, como recorda a atualidade recente: desde a queda do muro de Berlim, que nenhum paradigma cognitivo soube prever, aos atentados de 11 de setembro de 2001, que desafiam todas as teorias existentes, e isso sem esquecer a operação *Iraqi Freedom*, fato suficientemente raro que merece ser lembrado, já que mobilizou, certamente em vão, a fina flor dos internacionalistas americanos da escola realista.⁴ Com efeito, tal posicionamento não se dá apenas nas Relações Internacionais, mas no conjunto das ciências sociais, da sociologia às ciências econômicas, passando pela ciência política. A legitimidade das Relações Internacionais é debatida porque, como qualquer ciência social (e, inclusive, qualquer outra ciência), deve definir-se primeiro em função de um domínio de estudo delimitado e uma abordagem científica reconhecida, ou seja, pela existência de um grau de acordo relativamente elevado sobre “o que estudar?” (consenso ontológico) e, segundo, sobre “como estudar?” (acordo epistemológico).⁵ No entanto, nas Relações Internacionais, mais do que em qualquer outro campo do conhecimento, não existe unanimidade quanto a esses dois aspectos.

Quanto à delimitação do objeto de estudo das Relações Internacionais, o próprio termo “internacional” já apresenta problemas relevantes. Seria apenas porque o “internacional” é um adjetivo derivado

do adjetivo “nacional”? Como não deduzir que tudo o que se refere às relações entre as nações, entre os Estados, entre as sociedades teria um valor, se não for negativo pelo menos residual, em comparação às relações que se desenrolam “dentro” de uma nação, de um Estado, de uma sociedade?

Tal é a posição adotada por Yale Ferguson e Richard Mansbach que não hesitam, a partir da constatação da natureza derivada do termo “internacional”, em concluir com a hipótese da impossibilidade de uma disciplina autônoma das Relações Internacionais:

[...] a própria noção de “internacional” pode ser compreendida apenas em relação ao que não é “nacional” ou “interno”. O mesmo se aplica para o “transnacional”, o “interestatal”, a política “externa” [...] Um campo cujos conceitos só podem ser definidos negativamente não poderia reivindicar o estatuto de disciplina. (FERGUSON, Y.; MANSBACH, 1988, p. 111-112)

Mais, como indica o título revelador de sua obra *The Elusive Quest, Theory and International Relations*, os autores afirmam que as Relações Internacionais, cujo objeto de estudo não pode ser reproduzido em laboratório, não logram enunciar leis e responder ao imperativo de falseabilidade que caracteriza uma teoria científica, levando-os, assim, a qualificar de ilusória qualquer ambição teórica das Relações Internacionais.

Tal posição merece ser mais debatida. Estabelecendo uma relação de sinonímia entre a atividade teórica e a concepção que ambos têm da abordagem teórica nas ciências naturais, Ferguson e Mansbach esquecem que não existe uma, mas pelo menos duas concepções do que é uma teoria em ciências sociais e, por conseguinte, em Relações Internacionais. É, portanto, necessário levar em conta a evolução do conceito de teoria; a delimitação do campo coberto pelas Relações Internacionais e o esclarecimento conceitual, a seguir, permitirão mostrar que a teoria das relações internacionais não somente existe, como vai bem.

Relações Internacionais, Estudos Internacionais, Negócios Internacionais, Política Internacional, Política Mundial, Política Global: as denominações múltiplas às quais recorrem os internacionalistas para descrever a sua disciplina e/ou o seu objeto sequer permitem ter-se

uma ideia das questões e fatos da cena internacional... ou mundial que são estudados. Em vez de tentar levar adiante um delicado exercício de diferenciação entre essas diversas designações⁶, parece-nos mais apropriado, quando se trata de definir “a especificidade e a coerência” (DUNN, 1948, p. 142-146) das Relações Internacionais, partir da origem da palavra “internacional”.

O adjetivo “internacional”, introduzido na França em 1801, foi forjado pelo filósofo utilitarista britânico Jeremy Bentham em sua obra *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, publicada em 1781. Ansioso por estabelecer uma tipologia dos diferentes tipos de direitos, Bentham nota que, de acordo com a qualidade política das pessoas cuja conduta é controlada pelo direito, é necessário distinguir entre o direito nacional e o direito internacional: quando as pessoas têm o comportamento regulado dentro de um único Estado, trata-se do direito interno; ao contrário, quando se trata de regular a conduta de “membros de Estados diferentes”, trata-se da “jurisprudência internacional”. (BENTHAM, 1970, p. 296-297) Realmente, e o autor britânico foi o primeiro a reconhecer esse aspecto, Bentham apenas propõe a substituição da antiga denominação “direito das gentes”: “a palavra *internacional*, convenhamos, é nova, embora ela seja, eu espero, clara e explícita. É precisa para exprimir de maneira mais significativa o que geralmente chamamos de “direito das gentes”, expressão tão pouco pertinente que, não fosse o uso costumeiro que dela se fez, acabaria por remeter ao direito interno. O chanceler d’Aguesseau já tinha feito uma observação similar: ele afirmava que o que se chama geralmente de “direito das gentes” deveria, antes de mais nada, ser chamado de “direito entre as gentes”. (BENTHAM, 1970, p. 296)⁷ Mas o sucesso da palavra “internacional” é tal⁸ que se pode supor que o alcance da invenção de Bentham ultrapassou em muito a sua intenção inicial.

Com efeito, se for exato que um neologismo se difunde rapidamente porque captura uma mudança significativa e, portanto, que uma ideia distinta é necessária para descrever essa novidade, então Bentham foi, em certa medida, o primeiro a tomar consciência da mudança importante que representava, a partir do século XVIII, o desenvolvimento dos Estados-nação e a multiplicação das transações transfronteiriças entre eles. Dito de outra forma, as transações transfronteiriças certa-

mente existiam antes de 1781 e, por conseguinte, também havia um conjunto de regras (o direito das gentes) para regulá-las, mas é apenas a partir da segunda metade do século XVIII que tais transações, excepcionais no passado, tornaram-se regulares. Dessa regularidade resultou a inovação linguística.

A principal mudança não cessa, contudo, na banalização das relações “internacionais”: em relação ao passado, o “novo contexto” também diz respeito, e mais do que nunca, à natureza inédita dessas transações transfronteiriças. O próprio Bentham sugere essa hipótese. Em uma nota de rodapé, ele dá um exemplo concreto de como mais bem ilustrar o campo do direito internacional:

[...] na época de Jacques I da Inglaterra e de Felipe III da Espanha, certos mercadores londrinos tinham créditos com Felipe, cujo embaixador, Gondemar, recusava-se a reembolsar. Eles são [...] dirigidos ao Tribunal [...] e Gondemar termina por pagar tais dívidas. Temos aqui o exemplo de jurisprudência interna; se a disputa fosse entre Felipe e Jacques, a jurisprudência teria sido internacional. (BENTHAM, 1970, p. 296-297)

De acordo com Bentham, são da competência do direito internacional – sendo, portanto, relações internacionais – as relações entre chefes de Estado, “as *transações mútuas* entre soberanos enquanto tal”. (BENTHAM, 1970, p. 296) É nesse uso do termo “soberano” que se situa a razão principal da nova denominação: não se pode mais falar de direito das gentes, nem mesmo de direito entre as gentes, porquanto o direito das gentes, na sua origem, regulava as relações entre sujeitos integrados, como foi o caso da entidade hierarquicamente organizada que era o Império Romano onde o *jus gentium* era aplicável aos conflitos que opunham os cidadãos romanos aos peregrinos, homens livres, mas não cidadãos que habitam as províncias conquistadas por Roma. Torna-se necessário falar de relações internacionais porque as interações transfronteiriças, agora, envolvem as entidades soberanas, quase inexistentes ou simplesmente inexistentes no passado.

Certamente, as relações entre entidades políticas não datam do fim do século XVIII: acordos formais emergiram entre elas já na Antiguidade suméria, houve alianças na Antiguidade egípcia, bem como relações diplomáticas na Antiguidade persa; além disso, existia um

proto-sistema internacional durante a Antiguidade grega, com delegações que se enviavam de uma Cidade-Estado à outra, seja para resolver uma disputa ou apresentar um pedido, seja para negociar um tratado de comércio ou para dar início a alguma forma de regulação, quando diferentes *polis* recorriam aos oráculos de Delfos para arbitrar diferendos. Finalmente, as Cidades-Estado da pentarquia italiana deram origem, durante o Renascimento, à diplomacia, ao moderno sistema de embaixadas permanentes, mantendo entre elas relações conflituosas a ponto de praticarem uma política de manutenção de equilíbrio entre potências *avant la lettre*. No entanto, todos esses casos são exceções que confirmam a regra que prevaleceu antes da Guerra dos Trinta Anos, acerca da primazia do império como forma de organização política.

Sistema político centralizado construído por um centro graças à violência e mantido pela coerção em detrimento da periferia conquistada pela força⁹, o império organiza quase exclusivamente as relações em seu interior: as relações que se desenrolavam não foram relações horizontais entre entidades independentes, mas relações verticais entre entidades integradas. Quanto às eventuais “relações internacionais”, na acepção de relações entre entidades independentes (ou seja, entre impérios), reduziam-se ao mínimo: as relações entre os impérios eram apenas esporádicas, quer no que diz respeito aos mercados dos territórios por eles controlados, quer pela conquista e absorção de um por outro. Em termos distintos, antes dos Tratados de Vestfália, da Suméria ao Santo Império Romano de nação germânica¹⁰, o império se encontrava na presença de entidades independentes que não mantinham relações regulares entre elas ou então havia apenas relações regulares entre entidades integradas hierarquicamente em uma unidade imperial.

Tudo isso muda a partir dos séculos XVII e XVIII, quando nasce um verdadeiro sistema internacional, com o conjunto dos Estados soberanos mantendo interações suficientemente regulares, de modo que o comportamento de qualquer um se torna um fator necessário no cálculo que preside o comportamento dos outros. É sobre essa realidade que incide o termo “internacional”, mais de um século depois que a própria realidade começou a tomar forma (após a Guerra dos Trinta Anos, entre 1618 e 1648): devido à vontade da dinastia católica dos Habsburgos de estender seu *imperium* ao conjunto da Europa (que não

tinha mais nada a ver com a *Universalis Christiana*) e diante da emergência dos primeiros Estados territoriais monárquicos independentes *de facto* da dualidade de poder espiritual (do Papa) e temporal (do Imperador) que havia caracterizado a Idade Média, a Guerra dos Trinta Anos realmente termina com os Tratados de Vestfália que consagram o triunfo do Estado como forma privilegiada de organização política das sociedades, baseando-se nos dois princípios da soberania externa (*rex est imperator in regno suo*: nenhum Estado reconhece autoridade acima da sua e todo Estado reconhece qualquer outro Estado como seu igual) e da soberania interna (*cujus regio, ejus religio*: todo Estado dispõe da autoridade exclusiva sobre o seu território e a população que nele se encontra e nenhum Estado interfere nos assuntos internos de outro Estado).

Daí surge um primeiro critério de delimitação das relações internacionais. Para que se possa falar de relações internacionais, é necessário que se esteja na presença de relações horizontais regulares entre grupos sociais baseados em um território e delimitados politicamente uns em relação aos outros. Como na história as unidades que mantêm relações regulares umas com as outras assumiram a forma de Estados soberanos, o objeto das Relações Internacionais orienta-se às relações regulares entre Estados soberanos:

[...] o ponto de partida das relações internacionais é a existência dos Estados ou das comunidades políticas independentes que têm em seu ápice um governo que afirma a soberania sobre uma porção particular da superfície terrestre e um segmento específico da população humana. (BULL, 2002, p. 8)¹¹

A ideia de soberania, definida às vésperas da Guerra dos Trinta Anos por Jean Bodin como “[...] o poder perpétuo e absoluto de uma República” (BODIN, 1986, p. 179), também pode ser expressa de outra maneira. O fato para os Estados (as Repúblicas de Bodin) serem soberanos, de não reconhecerem acima deles nenhuma outra autoridade legítima, equivale a afirmar que eles estão em um estado de natureza entre si e, como resultado da análise de Thomas Hobbes após a Paz de Vestfália (definindo o estado de natureza como a ausência de um “poder comum” em função do poder dos Estados independentes¹²), os

filósofos são unânimes em sublinhar o estado de natureza no qual se desenrolam as relações entre os Estados. Um exemplo disso é John Locke (1984, p. 321) que afirma que “[...] os Estados estão em estado de natureza, uns em relação aos outros”. Então, se a origem das relações internacionais não for mais colocada na perspectiva dos Estados, mas no estado de natureza em que elas se desenrolam, serão consideradas como relações internacionais as relações que se desenvolvem no interior do estado de natureza ou, retomando um termo mais moderno, do estado de anarquia.

Graças ao inglês G. L. Dickinson, que utiliza nos títulos de suas duas obras *The European Anarchy* e *The International Anarchy*¹³, a noção de anarquia, no sentido primeiro da ausência de autoridade central acima dos Estados¹⁴, impôs-se progressivamente como o critério de delimitação das Relações Internacionais, e isso desde a sua criação em 1919. Raymond Aron (1967, p. 837, 861) vê nesse “[...] estado de natureza [...] o traço específico do sistema internacional”, caracterizado “[...] pela ausência de uma instância que detenha o monopólio da violência legítima”.¹⁵ Kenneth Waltz (1979, p. 88) opõe “[...] os sistemas internacionais [...] descentralizados e anárquicos” aos “sistemas políticos internos [...] centralizados e hierárquicos”. Isso significa que a “anarcofilia”¹⁶ caracteriza o conjunto dos internacionalistas, que estão de acordo ao proclamarem, com base no postulado da “[...] diferença radical entre o meio interno e o meio internacional” (HOFFMANN, 1961, p. 413, 433), que a anarquia é, ao mesmo tempo, “a característica fundamental da vida internacional e o ponto de partida de qualquer reflexão teórica sobre ela”. (BULL, 1966)¹⁷

Mas se a delimitação da disciplina das Relações Internacionais se dá menos quanto ao Estado soberano e mais por referência ao estado de anarquia¹⁸, então o critério que torna uma relação “internacional” (antes de uma relação social ou política, entre outras) não diz respeito, necessariamente, ao ator estatal. Quanto ao termo “internacional”, tal como é forjado por Bentham, tem equivalência a “interestatal” ou mesmo a “intergovernamental”. Isso porque Bentham vê o Estado como o único sujeito do direito internacional e, por conseguinte, o único ator da cena internacional, postulando inclusive a personificação do Estado-nação no chefe de Estado. Ora, isso implica adotar uma perspectiva

centrada no Estado (“estadocêntrica”) que poderia ser bastante coerente com as realidades da época em que surgiu o adjetivo “internacional” ou do nascimento do estudo das relações internacionais, mas seria apenas mais uma perspectiva nas Relações Internacionais contemporâneas (pelo menos na ótica dos autores que não abraçam o realismo em suas análises).

Mais precisamente, as Relações Internacionais evoluíram bastante desde a sua criação, após a Primeira Guerra Mundial, voltando-se para a problemática das relações de poder e, mais particularmente, para a questão da guerra e da paz entre os Estados, como indica a denominação “Política Internacional” dada à primeira cátedra de Relações Internacionais, criada na *University College of Wales* em Aberystwyth (em 1919): hoje em dia, entende-se por relações internacionais o conjunto das relações que se desenvolvem para além do espaço controlado pelos Estados tomados individualmente, independentemente dos atores (estatais ou não) envolvidos nessas relações, e qualquer que seja a sua natureza (política ou outra). Mas essa evolução, concomitante ao aumento da complexidade das relações transfronteiriças ou, pelo menos, à sua consideração nas análises atuais, não chegou a desafiar o menor denominador comum em torno do postulado da estrutura anárquica do meio internacional enquanto critério de delimitação do objeto de estudo das relações internacionais.¹⁹

Inexiste um consenso comparável quanto à maneira mais adequada de se estudar o objeto das relações internacionais. Se todos estão de acordo em considerar que, para fazer isso, é necessário recorrer a um método suscetível de dar conta do que ocorre no cenário internacional em referência aos dados e às relações, perceptíveis ao mesmo tempo empiricamente, mas não diretamente, reina um desacordo quanto às medidas práticas decorrentes de tal método.

O estudo metódico, de natureza distinta da metodologia histórica e jurídica, das relações internacionais é antigo: há reflexões sobre as relações entre unidades políticas a partir do momento em que passaram a existir unidades separadas umas das outras, de maneira pontual entre Tucídides e Machiavel, mas de maneira mais regular entre Grotius e Hobbes.²⁰ Em certa medida, tais reflexões constituem reflexões teóricas²¹: dada a origem da palavra “teoria”, derivada do substantivo

grego *theoros* (que significa “espectador” ou “testemunho”) e do verbo subsequente *theorein* (que significa “observar com admiração o que ocorre, para descrevê-lo, identificá-lo e compreendê-lo”)²², pode-se considerar como teoria qualquer “expressão [...] coerente e sistemática do nosso conhecimento [...] acerca da realidade”. (BRAILLARD, 1977, p. 13) Hoje em dia, porém, essa concepção ampla de teoria – entendida como “conhecimento contemplativo [...] da ordem essencial do mundo” (ARON, 1967) e susceptível de repousar-se na intuição ou mesmo no viés metafísico ou na divulgação religiosa (*homo homini lupus* de Hobbes, a “intenção da natureza” de Kant etc.) – não é mais aceita no seio das ciências sociais. As ciências econômicas, a sociologia e a ciência política constituíram-se em disciplinas plenas, independentes do pensamento filosófico de que faziam parte anteriormente; com isso, a noção de teoria tomou um sentido mais preciso²³: a partir de então, passou a ser considerado como teoria, no sentido estritamente científico do termo, um trabalho que seja provocado por uma “intuição brilhante” e uma “ideia criativa” (WALTZ, 1979, p. 9)²⁴, mas ao mesmo tempo fundado no raciocínio lógico e na confrontação empírica.²⁵

No domínio das Relações Internacionais, tais teorias científicas datam do século XX: depois que os liberais internacionalistas britânicos da primeira metade do século XX desenvolveram as primeiras propostas de estudar a política internacional a partir da “[...] simples exposição dos fatos políticos como existem na Europa de hoje” (ANGELL, 1913, p. 27-28), os realistas (a exemplo de Hans Morgenthau) proclamaram abertamente a sua vontade de “apresentar uma teoria da política internacional que corresponda aos fatos e seja rigorosa”, e isso com o objetivo “[...] de trazer ordem e significado a uma massa de fenômenos que, ao contrário, permaneceriam sem relação e ininteligíveis”. (MORGENTHAU, 2005, p. 3)

Dáí resulta que não existe apenas uma, mas duas grandes concepções da melhor maneira de trazer ordem e significado aos fenômenos internacionais (como aos fenômenos sociais em geral). A primeira concepção “explicativa” da teoria seria herdeira do movimento humanista no Renascimento e do Século das Luzes, concomitantes com o triunfo racionalista das ciências da natureza: visa a dar às Relações Internacionais uma explicação comparável à que as ciências exatas dão

aos fenômenos naturais, considerando que as relações internacionais são determinadas por causas objetivas e independentes da consciência dos atores e que essas mesmas causas provocam os mesmos efeitos. A segunda concepção “compreensiva” da teoria é, ao contrário, influenciada pelo historicismo e pelo relativismo de um século XIX (ambos marcados pelos desafios do universalismo racionalista): postula que os objetos estudados pelas ciências sociais, por se inserirem em contextos específicos, são radicalmente diferentes dos objetos das ciências da natureza, o que leva a concluir que se pode, simplesmente, interpretar (e não explicar) as relações internacionais, partindo do sentido e da significação que dão a essas relações os próprios atores.²⁶

Nas Relações Internacionais, essas duas concepções coexistem. Isso porque os atores, a começar pelos responsáveis políticos nos seus discursos, entrevistas e memórias, sempre partem do seu próprio ponto de vista ao darem conta de suas ações e decisões. Mas também porque as restituições midiáticas e o senso comum personalizam as relações internacionais e fazem com que a concepção explicativa da teoria prevaleça na disciplina. Com efeito, o fato de cada disciplina científica ser guiada pela preocupação de romper com o senso comum, logicamente, conduz os internacionalistas a se destacarem das análises espontâneas, consideradas como obstáculos epistemológicos: à imagem das ciências exatas (que demonstram, contra o velho senso comum, que o sol não nasce no Leste, nem se põe no Oeste), a maior parte dos internacionalistas deseja detectar as causas escondidas, fundamentais, do que ocorre na cena internacional e que escapa ao conhecimento dos próprios atores. Assim como, na mecânica newtoniana, os movimentos de um relógio se explicam por todo um conjunto de rodas e molas invisíveis a olho nu, o comportamento dos atores internacionais obedece, em princípio, às leis gerais e universais que estão na origem dos fenômenos perceptíveis.

Essa concepção da teoria científica enquanto teoria explicativa é verdadeiramente imposta nas Relações Internacionais, mas apenas a partir da revolução behaviorista dos anos 1950, embora Morgenthau (2005, p. 5, 17), segundo o qual “[...] o objetivo natural de qualquer empreitada científica é descobrir as forças subjacentes aos fenômenos sociais”, não hesite, no seu desejo de “[...] detectar e compreender as

forças que determinam as relações entre os atores que agem no cenário internacional”, em afirmar que o interesse nacional definido em termos de potência permite “[...] aos observadores desinteressados” compreender os pensamentos e as ações de um ator “[...] talvez de forma mais adequada do que ele próprio, ou seja, do que o ator na cena política”.²⁷ De fato, definindo uma teoria como “[...] um conjunto de teoremas elaborados a partir da experimentação”, como “[...] um conjunto de generalizações ligadas entre elas dedutivamente, que sejam demonstráveis ou verificáveis” (RAPOPORT, 1958, p. 972, 988), os behavioristas destacam, sem complexidade, a diferença entre compreender e explicar. Para eles,

[...] a pergunta fundamental seria a seguinte: podemos ir além de uma compreensão familiar (*Verstehen*), ou seja, podemos obter dados fiáveis a respeito do estado de espírito dos atores cujo comportamento queremos descrever e explicar? (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962, p. 5)

Podemos deduzir, disso tudo, a necessidade de importar nas Relações Internacionais o enfoque hipotético-dedutivo, associado a Karl Popper (2006, 2007). Em oposição ao método empírico-indutivo²⁸ que, nas ciências da natureza, “conecta as seguintes etapas: 1) observação e experiência; 2) generalização indutiva; 3) hipótese; 4) tentativa de verificação; 5) comprovação ou não; 6) conhecimento”, a diligência hipotético-dedutiva consiste em: 1) partir de um problema ou de uma expectativa frequentemente nascida da rejeição de uma teoria existente; 2) propor uma solução para esse problema; 3) deduzir dessa solução propostas testáveis; 4) tentar contestar, por observação e experiência, as propostas em questão; 5) reter a explicação se a proposta for aprovada no teste, alterá-la em caso contrário ou mesmo abandoná-la em proveito de outra explicação caso essa última seja aprovada no teste empírico etc. Mais do que qualquer outro analista do internacional, Kenneth Waltz (bem como, na sequência, o neorealismo e o neoliberalismo institucional, dando origem ao chamado “debate neo-neo”) foi o mais representativo da concepção explicativa em suas pesquisas e da abordagem hipotético-dedutiva que o sucedeu.

Partindo da ideia de que um fato não fala por si²⁹, segundo E. Carr (1988, p. 56), o fato seria “[...] como um saco: de modo que fique de pé, é necessário haver algo em seu interior”. Com base nisso, Waltz lança a hipótese de que uma teoria não pode decorrer de questões efetivas (tais como “o que segue o quê?” ou “o que é associado a quê?”), porque tais questões permitem estabelecer correlações, mas não explicações. Muito pelo contrário, Waltz (2008) considera que são as questões teóricas do tipo “como funciona isso?” ou “[...] por que funciona de tal maneira?” que devem levar a procurar respostas quando se faz a boa teoria. O problema ao qual Waltz quer dar uma resposta é o que ele chama a pergunta central do estudo da política internacional, aquela que ninguém logrou responder, qual seja: “[...] como a estrutura de um sistema político internacional poderia ser distinguida de suas unidades constitutivas?” (WALTZ, 2008) A essa pergunta, ele propõe a seguinte resposta: o que define a estrutura do sistema internacional é o seu princípio ordenador (a anarquia) e a distribuição das capacidades entre as principais unidades (a configuração das relações de poder em termos de polos de poder). A partir dessa solução, Waltz deduz, então, as seguintes propostas a serem testadas: a anarquia seduz as unidades mais importantes na luta por sua segurança (antes de buscarem qualquer outro tipo de objetivo) e na adoção de uma política do tipo “cada um por si” – que leva todo Estado a tentar equilibrar o poder de qualquer outro Estado, porquanto tal equilíbrio é o único meio fiável a fim de garantir a sua segurança. Por último, Waltz confronta as suas propostas com a realidade empírica e, constatando o equilíbrio bipolar americano-soviético, considera corroborada a sua explicação do comportamento internacional dos Estados pela estrutura do sistema internacional.

Para Waltz, portanto, as relações internacionais (mais precisamente a política internacional, que é tudo o que lhe interessa) são suscetíveis de uma explicação nomológica e causal, comparável à dos fenômenos naturais: o comportamento dos Estados, independente da sua “dimensão, prosperidade, potência e forma” (WALTZ, 1979, p. 96), explica-se pelas propriedades do sistema internacional que são a sua estrutura anárquica e a sua configuração em polos de poder, da mesma maneira que o movimento dos planetas se explica pela lei da gravidade

universal. Melhor, da concepção explicativa que Waltz adota da teoria deduz sua capacidade de antecipação: após ter explicado o sistema internacional da Guerra Fria, Waltz extrapolou igualmente a sobrevivência desse sistema no futuro, considerando que as barreiras à entrada no clube das superpotências jamais foram tão elevadas e numerosas, razão pela qual o clube permanecerá, por muito tempo, o clube mais exclusivo ao mundo. (WALTZ, 1979, p. 183) Agora, se essa capacidade de antecipação e essa vontade de predizer o futuro são coerentes com a concepção teórica das ciências da natureza que consideram que qualquer teoria deve preencher quatro funções (descrever, explicar, prever, prescrever)³⁰, também estiveram na origem do questionamento da concepção explicativa da teoria nas Relações Internacionais. O fim rápido da Guerra Fria, vindo a desmentir as capacidades preditivas da teoria explicativa de Waltz, reforçou a hipótese dos partidários de uma teoria compreensiva nas Relações Internacionais.

A primeira exposição da teoria compreensiva ou interpretativa, cuja renovação data do pós-Guerra Fria, encontra-se na obra Raymond Aron.³¹ Em *Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?*, célebre artigo que o leitor da presente obra encontra traduzido no primeiro capítulo, Raymond Aron (2004) expõe as dificuldades que o preocuparam em *Paz e guerra entre as nações*³²: parte com o objetivo inicial de lançar-se na aventura de uma teoria geral das relações internacionais³³, análogo ao proposto nas ciências econômicas por Walras e Pareto, mas acaba com a convicção de que não pode haver uma teoria pura das relações internacionais, entre outras razões porque não saberíamos dar aos atores internacionais um objetivo único³⁴, mas também porque é impossível traçar uma separação clara entre as variáveis endógenas do sistema internacional (a sua configuração nos polos de poder e a sua natureza homogênea ou heterogênea) e as suas variáveis exógenas (as relações de poder de natureza econômica, por exemplo, ou os regimes internos dos Estados). Recusando *ipso facto* as explicações unilaterais, Raymond Aron chega à conclusão de que “[...] qualquer estudo concreto das relações internacionais seria um estudo sociológico.”³⁵

Inicialmente, Aron dá uma definição negativa da Sociologia, opondo-a à Economia e à História: enquanto a História visa à compreensão das singularidades e considera os acontecimentos, a Sociologia está em

busca de relações gerais e à procura das regularidades; a Economia estuda as ações lógicas, ao passo que a Sociologia tem por objeto as ações não lógicas. Em um segundo momento, Raymond Aron dá uma definição positiva da Sociologia, afirmando que graças a ela, que contesta a “teoria” (na acepção de explicação causal), nós nos tornamos capazes de compreender, profundamente, a diversidade histórica dos sistemas internacionais em função da discriminação entre as variáveis que têm uma significação diferente de acordo com a época analisada e as variáveis que, provisoriamente pelo menos, permanecem inalteradas. Compreensão e significação: aí estão os dois termos-chave da concepção interpretativa que constitui a teoria aroniana das relações internacionais. Embora recuse a concepção explicativa da teoria nas Relações Internacionais em proveito de uma abordagem sociológica, Raymond Aron de modo algum nega a possibilidade de uma teorização das relações internacionais³⁶: ele concebe a teoria como uma caixa de ferramentas à disposição do analista, com a qual pode fornecer uma compreensão das relações internacionais a partir do ponto de vista dos atores, a partir da “[...] forma como definem os desafios e as soluções, interpretam e percebem uma situação, estabelecem o objetivo que procuram atingir e como”. (HOLLIS; SMITH, 1990, p. 2) E tudo isso antes de analisar tão somente as causas externas, que não são negligenciadas (pois Aron expressa por meio de “dados constantes da sociedade internacional, ou mesmo da natureza humana e social, as condições estruturais de belicosidade”), mas são consideradas apenas à luz da significação particular que lhes dão os atores, visando sempre a intermediar a sua “preocupação de não dependência” com a sua “vontade de poder”.³⁷

Após ter sido marginal à época de Raymond Aron, a concepção interpretativa da teoria, retomando a sociologia compreensiva de Max Weber (definida como “uma ciência que procura compreender por interpretação, *deutend verstehen*, a atividade social a fim de explicar causalmente, *ursächlich erkliren*, o desenrolar e os efeitos”)³⁸, constitui, nos dias de hoje, a segunda abordagem científica em Relações Internacionais. Isso se dá graças à importante renovação de que tem desfrutado há uns vinte anos, com as críticas pós-positivistas e a abordagem construtivista.³⁹ É necessário, efetivamente, compreender que, em nenhum momento, essa sociologia compreensiva não se satisfaz com o

sentido dado subjetivamente pelos atores aos seus comportamentos; pelo contrário, vai além desse ponto de vista a fim de procurar as razões subjacentes ou a significação escondida; em outros termos, dobra-se ao rigor científico e se opõe menos à procura das causas em geral do que à investigação das causas externas, privilegiando o que Max Weber (1992, p. 303) chama de “interpretação explicativa” da “causalidade significativa”, ou seja, no âmbito de uma epistemologia em que “[...] a compreensão e a explicação causal são princípios metodológicos complementares e não opostos”. (WIGHT, C., 2002, p. 29, 51) Isso equivale igualmente dizer que a concepção compreensiva da teoria não explica as relações internacionais a partir de um único nível de análise do indivíduo, em oposição à teoria explicativa que se situaria somente no nível de análise do sistema.

A oposição entre sistemismo ou estruturalismo e individualismo metodológico, que retorna à distinção proposta por David Singer (1961) entre o nível de análise do sistema internacional e o do ator, individual ou coletivo⁴⁰, não é, na verdade, a mesma que opõe a teoria explicativa e a teoria compreensiva: defender a importância de considerar-se o significado que pode dar um ator às relações nas quais ele está inserido para compreender tais relações não implica que essa significação depende somente do ator, porque ela pode muito bem se referir à cultura em que o ator foi socializado e que contribui pela sua prática para reproduzir e transformar (como é o caso do ator estatal dos construtivistas modernistas); de maneira simétrica, ou seja, como o fazem as teorias explicativas, afirmar que um ator internacional é determinado no seu comportamento por causas objetivas não implica, de modo algum, que essas causas se situem unicamente no nível dos sistemas internacionais, porque elas podem muito bem estar localizadas no nível do ator, individual (a sua psicologia, por exemplo, como nas teorias psicológicas de análise da tomada de decisão em política externa) ou coletivo (o regime político interno de um Estado para os liberais, por exemplo).

Resumidamente, a abordagem científica nas Relações Internacionais varia não somente de acordo com a ideia (explicativa ou compreensiva) que se faz da teoria, mas também de acordo com o nível de análise em que situa, de maneira privilegiada, a sua explicação ou a

sua compreensão das relações internacionais. Há, por conseguinte, não uma teoria, mas várias teorias das relações internacionais.

Isso será *a fortiori* verdade se as considerações epistemológicas e metodológicas se voltarem a algumas perguntas substantivas: o postulado da anarquia como critério de delimitação do objeto de estudo “relações internacionais” nunca impediu as divergências quanto ao objeto a estudar prioritariamente (política interestatal, relações transnacionais ou política mundial?), ao ator de referência (Estados, indivíduos ou classes?), à variável independente (relações de poder, relações de produção ou normas?), aos conceitos operacionais (potência, dominação, hegemonia, paz, ordem, estabilidade?), e assim por diante.⁴¹

Referências

AGNEW, J. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations. *Review of International Political Economy*, v. 1, n. 1, p. 53-80, 1994.

ANGELL, N. *The great ilusion*. Londres: Heinemann, 1913. Original de 1909.

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. 8. ed. Paris: Calmann-Lévy, 2004. Original de 1962.

_____. Qu'est-ce-qu'une théorie des relations internationales? *Revue française de science politique*, v. 17, n. 5, p. 837-861, out. 1967.

ASHLEY, R. Untying the sovereign state: a double reading of the anarchy problematic. *Millennium*, v. 17, n. 2, p. 227-262, 1988.

BATTISTELLA, Dario. La notion d'empire en théorie des relations internationales. *Questions Internationales*, v. 26, p. 27-32, jul./ago. 2007.

_____. *Théories des relations internationales*. 3. ed. Paris: Sciences Po, 2009.

BENTHAM, J. *Introduction to the principles of morals and legislation*. Londres: The Athlone, 1970, p. 296-297. Original de 1781.

BODIN, J. *Les Six Livres de la République*. Paris: Fayard-Corpus, 1986. Livro 1. Original de 1576.

BRAILLARD, P. *Théories des relations internationales*. Paris: PUF, 1977.

BRECHER, Michael. International Studies in the Twentieth Century and Beyond: flawed dichotomies, synthesis, cumulation. *International Studies Quarterly*, v. 43, n. 2, p. 213-264, jun. 1999.

BULL, Hedley. *The anarchical society*. 3. ed. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2002. Original de 1977.

_____. Society and anarchy in international relations. In: BUTTERFIELD, H.; WIGHT, M. (Org.). *Diplomatic Investigations*. Londres: Allen & Unwin, 1966, p. 35-60.

BUZAN, Barry. The level-of-analysis problem in international relations reconsidered. In: BOOTH, K.; SMITH, S. (Org.). *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity, 1995. p.198-216.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. *International systems in world history*. Oxford: Oxford University, 2000.

_____. The idea of international system: theory meets history. *International Political Science Review*, v. 15, n. 3, p. 231-255, jul. 1994.

_____. Reconceptualizing anarchy. *European Journal of International Relations*, v. 2, n. 4, p. 403-439, dez. 1996.

_____. Why international relations has failed as an intellectual project and what to do about it. *Millennium*, v. 30, n. 1, p. 19-40, 2001.

CARR, E. H. *Qu'est-ce-que l'histoire?*. Paris: La Découverte, 1988. Original de 1961.

COLLIOT-THÉLÈNE, C. Expliquer/comprendre: relecture d'une controverse. *Espaces-Temps*, p. 84-86, 2004. Numéro especial: *L'opération épistémologique, réfléchir les sciences sociales*, p. 6-23.

DICKINSON, G. Lowes. *The European anarchy*. Londres: Allen & Unwin, 1916.

_____. *The international anarchy*. Londres: Swarthmore, 1926.

DOYLE, M. *Empires*. Ithaca: Cornell University, 1986.

DUNN, Frederick. The scope of international relations. *World Politics*, v. 1, n. 1, p. 142-146, out. 1948.

DUROSELL, Jean-Baptiste. La nature des relations internationale. *Politique internationale*, p. 109-123, out. 1979.

FERGUSON, Y.; MANSBACH, R. *The elusive quest, theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina, 1988.

FROST, B.-P. Resurrecting a neglected theorist: the philosophical foundations of Raymond Aron's theory of international relations. *Review of International Studies*, v. 23, n. 1, p. 143-166, jan. 1997.

- FUKUYAMA, Francis. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris: Flammarion, 1992.
- HALIDAY, Fred. International Relations and Its Discontents. *International Affairs*, v. 71, n. 4, p. 733-746, out. 1995.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Empire*. Paris: Exils, 2000.
- HOBBS, T. *Leviathan*. Paris: Sirey, 1971. Original de 1615.
- HOFFMANN, Stanley. Théorie et relations internationales. *Revue française de science politique*, v. 11, n. 3, p. 413-433, jun. 1961.
- HOLLIS, M.; SMITH, S. *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel. *Le choc des civilisations*. Paris: Odile Jacob, 1997.
- KAPLAN, Morton. Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics. *World Politics*, v. 14, n. 1, p. 6-24, out. 1961.
- LOCKE, J. *Traité du gouvernement civil*. Paris: Garnier-Flammarion, 1984. Original de 1690.
- LUTERBACHER, U. The frustrated commentator: an evaluation of the work of Raymond Aron. *International Studies Quarterly*, v. 29, n. 1, p. 39-49, mar. 1985.
- MCCLELLAND, Charles. The function of theory in international relations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 4, n. 2, p.303-336, jun. 1960.
- MERAND, F. ; POULIOT, V. Le monde de Pierre Bourdieu: éléments pour une théorie sociale des relations internationales. *Canadian Journal of Political Science - Revue canadienne de science politique*, v. 41, n. 3, p. 603-625, set. 2008.
- MILNER, H. The assumption of anarchy in international relations theory: a critique. *Review of International Studies*, v. 17, n. 1, p. 67-85, jan. 1991.
- MORGENTHAU, Hans. The intellectual and political functions of theory. In: DER DERIAN, James (Org.). *International Theory*. Londres: MacMillan, 1995, p. 36-52. Original de 1970.
- _____. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. 7. ed. New York: MacGraw-Hill, 2005. Original de 1948.
- POPPER, K. *Conjectures et réfutations: la croissance du savoir scientifique*. Paris: Payot, 2006. Original de 1953.
- _____. *La logique de la découverte scientifique*. Paris: Payot, 2007. Original de 1934.

RAMEL, F. *Les fondateurs oubliés, Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales*. Paris: PUF, 2006.

RAPOPORT, A. Various meanings of theory. *American Political Science Review*, v. 52, n. 4, p. 972-988, dez. 1958.

REYNOLDS, Charles. *Theory and explanation in international relations*. Oxford: Martin Robertson, 1973.

ROBERTSON, M. *Theory and explanation in international relations*. Oxford: M. Robertson, 1973.

ROCHE, Jean-Jacques. Les relations internationales, théorie ou sociologie? *Le trimestre du monde*, v. 27, p. 35-48, 1994.

RUSSET, B. The young science of international politics. *World Politics*, v. 22, n. 1, p. 87-94, out. 1969.

SAMPSON, A. Tropical Anarchy. Waltz, Wendt and the Way We Imagine International Politics. *Alternatives*, v. 27, n. 4, p. 429-457, out./dez. 2002.

SCHMIDT, B. *The political discourse of anarchy: a disciplinary history of international relations*. Albany: SUNY, 1998.

SINGER, David. The level-of-analysis problem in international relations. In: KNORR, Klaus; VERBA, Sidney (Org.). *The international system theoretical essays*. Princeton: Princeton University, 1961. p. 77-92.

SMOUTS, Marie-Claude. Introduction: les mutations d'une discipline. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*, Paris: Sciences Po., 1998. p. 11-33.

SNYDER, R.; BRUCK, H.; SAPIN, B. *Foreign policy decision making*. New York: The Free, 1962. Original de 1954.

WAEVER, O. Still a discipline after all these debates? In: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. (Org.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University, 2006.

WALKER, Robert B. J. *Inside/Outside: international relations in political theory*. Cambridge: Cambridge University, 1993.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. Nova Iorque: Columbia University, 1959

_____. Realist thought and neorealist theory. In: WALTZ, Kenneth. *Realism and international politics*. Londres: Routledge, 2008, p. 67-82. Original de 1990.

_____. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

- WATSON, A. *The Evolution of International Society*. Londres: Routledge, 1992.
- WEBER, M. *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Presses-Pocket, 1992. Original de 1924.
- _____. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. ed. rev. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1985. Original de 1922.
- WIGHT, C. Philosophy of Science and International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Org.). *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2002. p. 29-51.
- WIGHT, M. *International theory: the three traditions*. Leicester: Leicester University, 1992.
- _____. De systematibus civitatum. In: _____. *Systems of States*. Leicester: Leicester University, 1977, p. 21-45
- YOUNG, Oran. The perils of odysseus: on constructing theories of international relations. *World Politics*, v. 24, n. 2, p. 179-203, dez. 1972.
- _____. Professor Russett, industrious tailor to a naked emperor. *World Politics*, v. 21, n. 3, p. 486-511, abr. 1969.

Bibliografia indicada

a) Para uma visão global, ver as reflexões sintéticas recentes de:

- ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. (Org.). *Progress in International Relations Theory: appraising the field*. Cambridge: MIT, 2003.
- FERGUSON, Yale; MANSBACH, Richard. *The elusive quest continues: theory and global politics*. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 2003.
- HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon, 1991.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University, 1994.
- KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (Org.). *Qualitative methods in international relations: a pluralist guide*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 2008.
- KURKI, Milja. *Causation in international relations: reclaiming causal analysis*. Cambridge: Cambridge University, 2008.

LEBOW, Richard; LICHBACH, Marco (Org.). *Theory and evidence in comparative politics and international relations*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 2007.

REYNOLDS, Charles. *Theory and explanation in international relations*. Londres: Robertson, 1973.

SCHMIDT, Brian. *The political discourse of anarchy: a disciplinary history of international relations*. Albany: SUNY, 1998.

WIGHT, Pescada. Philosophy of Science and International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (Org.). *Handbook of international relations*. Londres: Sage, 2002. p. 23-51.

b) Sobre as evoluções gerais, a partir do pós-Guerra Fria, do objeto “relações internacionais” e da disciplina “Relações internacionais”, ver:

BARNETI, Michael; SIKKINK, Kathryn. From International Relations to Global Society. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Org.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University, 2008, p. 62-84.

FEARON, Fearon; WENDT, Alexander. Rationalism *vs.* Constructivism: a skeptical view. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. *Handbook of international relations*. Londres: Sage, 2002, p. 52-72.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. International organization and the study of world politics. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 645-685, out. 1998.

KATZENSTEIN, Peter; SIL, Rudra. Eclectic theorizing in the study and practice of international relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Org.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University, 2008, p. 109-130.

LAKE, David. The State and International Relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Org.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University, 2008, p. 41-61.

O'MEARA, Dan. Emergence d'un paradigme hégémonique. In: MACLEOD, Alex; O'MEARA, Dan (Org.). *Théories des relations internationales: contestations et résistances*. Outremont: Athéna, 2007.

O'MEARA, Dan. Sortir d'un long sommeil. Comment évaluer et comparer les théories en Relations internationales. In: MACLEOD, Alex; O'MEARA, Dan (Org.). *Théories des relations internationales: contestations et résistances*. Outremont: Athéna, 2007, p. 399-425.

SMITH, Steve. Introduction: diversity and disciplinarity in international relations theory. In: DUNNE, Tim, KURKI, Milja; SMITH, Steve (Org.). *International relations theories: discipline and diversity*. Oxford: Oxford University, 2006, p. 1-12.

WAEVER, Ole. Still a discipline after all these debates? In: DUNNE, Tim, KURKI, Milja; SMITH, Steve (Org.). *International relations theories: discipline and diversity*. Oxford: Oxford University, 2006, p. 288-308.

c) No que se refere mais especificamente à problemática da globalização e da anarquia, ver também:

BECK, Ulrich. *What is globalization?* Cambridge: Polity, 1999.

CLARK, Ian. *Globalization and international relations theory*. Oxford: Oxford University, 1999.

FLAY, Colin. International Relations Theory and Globalization. In: DUNNE, Tim, KURKI, Milja; SMITH, Steve (Org.). *International relations theories: discipline and diversity*. Oxford: Oxford University, 2006, p. 266-287.

HELD, David et al. *Global transformations: politics, economics, and culture*. Cambridge: Polity, 1999.

HELD, David; MACGREW, Anthony (Org.). *The global transformations reader*. Cambridge: Polity, 2000.

MARTELL, Luke. The Third Wave in Globalization Theory. *International Studies Review*, v. 9, n. 2, p. 173-196, 2007.

SCHOLTE, Jan. *Globalization: a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 2005.

YOUNGS, Gillian. *International relations in a global age: a conceptual challenge*. Cambridge: Polity, 1999.

d) No que se refere mais especificamente à problemática da hierarquia e da anarquia, ver também:

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. *International systems in world history: rethinking the study of international relations*. Oxford: Oxford University, 2000.

CLARK, Ian. *Legitimacy in international society*. Oxford: Oxford University, 2005.

DONNELLY, Jack. Sovereign inequalities and hierarchy in anarchy: American Power and International Society. *European Journal of International Relations*, v. 12, n. 2, p. 139-170, jun. 2006.

DONNELLY, Jack. Rethinking political structures: from “Ordering Principles” to “Vertical Differentiation” - and Beyond. *International Theory*, v. 1, n. 1, p. 49-86, mar. 2009,

SIMPSON, Gerry. *Great Powers and Outlaw States: unequal sovereigns in the international legal order*. Cambridge: Cambridge University, 2004.

e) Sobre as tendências atuais da disciplina, ver especialmente as pesquisas do projeto “Teaching International Relations” (TRIP):

JORDAN, R. et al. *One discipline or Many? TRIP Survey of International Relations Faculty in Ten Countries*. Acesso em: <http://irtheoryandpractice.wm.edu/projects/trip/FinalTrip_Report_2009.pdij>.

MALINIAK, D. et al. *The International Relations Discipline. 1980-2006*. Acesso em: <<http://irtheoryandpractice.wm.edu/projects/trip/TRIP.pdij>>.

Notas

- 1 O texto aqui traduzido corresponde a excertos dos capítulos 1 e 17 da obra Battistella (2009).
- 2 Ver Bull (2002, p. 35-60).
- 3 A expressão “relações internacionais” designa, ao mesmo tempo, o objeto de estudo que são as relações “entre as nações” e a disciplina que estuda essas relações; nós utilizaremos, em conformidade com o uso, “Relações Internacionais” em maiúsculas quando se tratar da disciplina e “relações internacionais” em minúsculas quando se tratar do objeto.
- 4 Nota do tradutor: é o capítulo 16 do livro de Battistella (2009) que trata do problema das relações entre teoria e prática nas relações internacionais.
- 5 Uma ciência também existe a partir do momento em que os seus cientistas concordam em dizer que ela existe e a fazem viver. Para aprofundar o debate na perspectiva de uma sociologia das relações internacionais, conferir Waever (2006).
- 6 Foi exatamente essa discriminação que propôs Robertson (1973) e Reynolds (1973). Os autores distinguem a política internacional (“comportamentos dos Estados e interações entre Estados”), as relações internacionais (“transações transfronteiriças de qualquer natureza entre quaisquer atores”) e os estudos internacionais que incluem, para além das relações internacionais e da política internacional, “todos os domínios que têm um impacto nas relações internacionais e na política internacional ou que podem esclarecê-las”.

- 7 D'Aguesseau a quem fez alusão Bentham foi chanceler de Louis XV. A expressão “*ius inter gentes*” havia sido proposta na primeira metade do século XVI pelo jusnaturalista espanhol Francisco de Vitória (“chamamos direito das gentes o que a razão natural estabeleceu entre todas as nações”), antes de ser incluído no título de um livro pelo jurista inglês Richard Zouch que, em 1650, fala do “*ius inter gentes*” como o direito que regula as relações “entre soberanos”. Agradeço P. Lemoine por ter-me sugerido tais precisões.
- 8 Em uma edição da mesma obra publicada em 1823, Bentham observa em uma nota de rodapé que o termo “internacional” impôs-se rapidamente na linguagem corrente, e na Grã-Bretanha e na França, onde a sua obra foi traduzida em 1802.
- 9 Sobre a noção de império, ver o estudo clássico de Doyle (1986). Conferir também: Battistella (2007, p. 27-32).
- 10 Para uma reflexão global sobre esses sistemas internacionais pré-vestfalianos, conferir os escritos da Escola inglesa, na ordem cronológica: Buzan e Little (2000); Watson (1992) e Wight (1977, p. 21-45).
- 11 Para uma crítica do Estado territorial como ponto de partida da disciplina, ver Agnew (1994).
- 12 Confira Hobbes (1971, p. 126).
- 13 Confira G. Lowes Dickinson (1916, 1926).
- 14 O termo “anarquia” origina-se do grego *anarkhia*, sinônimo de “ausência de chefe” (*arkhos*) ou “ausência de autoridade” (*arkhé*).
- 15 Verdadeiramente, em Aron (1967), a especificidade das relações internacionais reside tanto na natureza conflitiva das relações internacionais, quanto na sua estrutura anárquica: “[...] procurei o que constituía a especificidade das relações internacionais [...] e creio encontrar esse traço na legitimidade e na legalidade do recurso à força da parte dos atores. Nas civilizações superiores, essas relações são as únicas, entre todas as relações sociais, que admitem a violência como normal”. Mas essa leitura aroniana do estado de anarquia é apenas interpretada em uma perspectiva realista e não contradiz a significação fundamental da noção de anarquia que é a ausência de poder central acima dos atores internacionais.
- 16 Expressão emprestada à Buzan e Little (1994).
- 17 Devo mencionar, de imediato, que o postulado da anarquia e o seu corolário da separação interna/externa são ambos negados pelos posmodernistas, a começar por Ashley (1988). Ver também: Walker (1993). Entre umas e outras críticas à noção de anarquia, ver Milner (1991); Buzan e Little (1996) e Sampson (2002).

- 18 Sobre a anarquia como fundamento da disciplina de Relações Internacionais, ver Schmidt (1998).
- 19 Em um número especial intitulado *Rethinking 'the international' today*, na revista *Millennium*, v. 35, n. 3, 2007, são propostas reflexões de autores periféricos tais como F. Kratochwil, R. Cox, Y. Ferguson e R. Mansbach, C. Sylvester, D. Bigo e R. Walker, entre outros, a partir da pergunta acerca da eventual superação do critério da anarquia a fim de se definir o “internacional” hoje.
- 20 Em outros termos, isso é uma consequência da adoção da anarquia como critério de delimitação da disciplina, também revelando nas Relações Internacionais o estudo (raro) das relações internacionais anti-estatais, desde que se trate de relações entre entidades não sujeitas a uma autoridade central (casos da pentarquia italiana, das relações entre o imperador franco Carlos Magno e o califa abássida Haroun-al-Rachid, da guerra dos cem anos entre cidades maias, da conquista da Gália por César, além dos casos da guerra do Peloponeso ou das guerras médicas (entre a Grécia e a Pérsia) e dos reinos muito combativos da Antiguidade chinesa.
- 21 Este é o sentido que tem a palavra “teoria” no título do livro Wight (1992).
- 22 Recordem que o *theoros* era o enviado as cidades gregas em Delphes, com a missão de observar os oráculos e as suas relações, ou mesmo em explicar a significação.
- 23 Obviamente, essa concepção ampla da teoria continua a prevalecer na Teoria Política, nome dado, hoje em dia, ao pensamento ou filosofia política. Entre a Teoria Política e as Relações Internacionais, há um diálogo: Schmitt, Strauss, Rawls, Walzer, Habermas, Foucault etc. influenciam os internacionalistas contemporâneos e não somente em suas abordagens críticas ou pós-positivistas.
- 24 A importância dessa capacidade criativa no trabalho teórico é crucial. Sem inspiração, não há teoria, diz substancialmente Waltz (1979, p. 5), uma vez que “[...] as noções teóricas não podem ser descobertas, mas apenas inventadas”.
- 25 Recordem, no caso de ser necessário, que o fato de qualificar de científica uma teoria fundada na observação empírica e no raciocínio lógico não implica julgamento de valor em seu favor ou detrimento dos outros modos de acesso ao conhecimento; simplesmente, dizer que um conhecimento é científico significa afirmar que é transmissível e suscetível de ser objeto de discussões, entre outras razões, porque foi produzido com o objetivo de melhorar a explicação ou a compreensão do mundo. Isso explica a ausência em nossa obra de qualquer consideração das análises como as propostas nos “best-sellers” de Francis Fukuyama (*La fin de l'histoire et le dernier homme*, em 1992), de Samuel Huntington (*Le choc des civilisations*, em 1997) ou de Michael Hardt e Antonio Negri (*Empire*, em 2000): tais análises procuram, sobretudo, agir sobre o mun-

do que se está desenhando e são menos da competência da teoria científica do que da crença, no sentido Paretiano, de proposta indemonstrável.

- 26 Ao que sabemos, os primeiros internacionalistas a terem aplicado explicitamente às Relações Internacionais a oposição “explicar-compreender” foram Hollis e Smith (1990). Para uma excelente apresentação resumida dessa oposição nas ciências sociais e humanas em geral, ver Colliot-Thélène (2004).
- 27 A utilização do verbo “compreender”, que retorna no título da seção do capítulo intitulado “A ciência da política internacional” (a saber, “Compreender a política internacional”) trai as ambiguidades da epistemologia Morgenthaliana, e explica que Waltz (2008, p. 67-82), seja considerado como um teórico incompleto, enquanto que Aron representa a concepção explicativa da teoria em Relações internacionais. De fato, Morgenthau, que baseia a sua teoria da política internacional nas leis objetivas da natureza humana, estabelece um postulado metafísico e uma homenagem indireta a ciência biológica suscetível de descobrir as referidas leis. Ele busca evoluir na sua concepção sobre o que consiste uma teoria científica em Relações internacionais, e o seu *Politics among Nations* constitui talvez um compromisso entre a concepção explicativa que amava na sua juventude e a sua rejeição em *Scientific Man VS. Power Politics*.
- 28 Ao nosso conhecimento, o método empírico-indutivo teve apenas poucos adeptos nas Relações Internacionais, tais como K. Deutsch e seus alunos, a começar por B. Russett. Nos anos 1960, a oposição entre os métodos empírico-indutivos e hipotético-dedutivos tinha dado lugar a um debate memorável entre O. Young e B. Russett. (Cf. RUSSET, 1969; YOUNG, 1969)
- 29 O exemplo dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 permite compreender bem a ideia de que os fatos não têm significado intrínseco fora das grades teóricas da leitura prévia, porque sem “teoria” não há “atentados terroristas”, nem “atos de guerra”, mas dois aviões que se chocam com as duas torres do World Trade Center, além de um terceiro que cai sobre o Pentágono e de um quarto que cai na Pensilvânia.
- 30 Waltz também deduziu uma prescrição política de sua teoria. Considerando que o sistema bipolar é o sistema mais favorável à estabilidade internacional, ele aconselha os Estados Unidos a que continuem a controlar “os negócios militares, políticos e econômicos mundiais”, porque “senão, quem os fará?”. (WALTZ, 1979, p. 207)
- 31 Pode parecer surpreendente tratar Aron após Waltz, enquanto K. Waltz não somente sucede à Aron de um ponto de vista cronológico, mas escreveu o seu próprio argumento em prol de uma teoria explicativa nas Relações Internacionais. Contudo, do ponto de vista da nossa exposição ideal-típica das duas concepções de uma teoria, explicativa e compreensiva, é legítimo opor Aron a Waltz, embora Aron estabelecesse o seu argumento em prol de uma teoria compreensiva contra Morgenthau. Além disso, o fato de opor Waltz e Aron

apresenta, efetivamente, a vantagem de mostrar que a oposição entre a teoria explicativa e a teoria compreensiva não tem nada a ver com a oposição entre teoria realista e teoria não realista, ou entre teoria centrada no Estado e teoria pluralista, já que Aron é igualmente realista e “estadocêntrico”, da mesma forma que K. Waltz ou H. Morgenthau.

- 32 Nota do tradutor: essa obra de Aron foi traduzida, em sua integralidade, pela Editora da Universidade de Brasília (UnB).
- 33 Para Aron, como para o conjunto dos realistas contemporâneos, relações internacionais são um sinônimo de relações interestatais.
- 34 Raymond Aron faz alusão a Hans Morgenthau, para quem o único objetivo dos Estados seria a maximização do poder, diferentemente de Kenneth Waltz, para quem o seu objetivo seria a segurança.
- 35 Conferir o primeiro capítulo desta obra. A sociologia das relações internacionais proposta por Raymond Aron (ou melhor, a sociologia da política internacional, que é tudo o que lhe interessa) é diferente das outras formas de sociologia das relações internacionais, que na França inspiram Marcel Merle, Marie-Claude Smouts, Bertrand Badie e Guillaume Devin, por um lado, e *a fortiori* de uma sociologia política internacional em torno de Didier Bigo. As divergências se explicam pelas diferentes afiliações: R. Aron retorna essencialmente à sociologia de Weber, B. Badie à de Durkheim, D. Bigo à de Bourdieu e Foucault. Para uma síntese da contribuição potencial dos sociólogos fundadores das relações internacionais, conferir Ramel (2006). Sobre a contribuição potencial de Pierre Bourdieu às relações internacionais, conferir as pistas da pesquisa propostas por Merand e Pouliot (2008).
- 36 Ele diz para além dele mesmo, explicitamente, que “[...] é a análise teórica por si só que revela os limites da teoria pura”. Mesmo se Aron vê na sociologia um método intermediário entre a teoria pura e a história dos fatos, opor teoria e sociologia em Relações internacionais é para ele um não-senso, porque o que ele chama de sociologia das relações internacionais corresponde ao que geralmente chamamos de teoria compreensiva das relações internacionais.
- 37 Para uma excelente apresentação da corrente compreensiva aroniana da teoria em relações internacionais, conferir Frost (1997). Para uma crítica dessa concepção, a favor da concepção explicativa, conferir Luterbacher (1985).
- 38 Ver Weber (1985, p. 1).
- 39 É necessário precisar que essa renovação não beneficia Raymond Aron, completamente ignorado nos nossos dias.
- 40 D. Singer foi ele próprio influenciado por K. Waltz (1959) que, em *Man, the State and War*, tinha distinguido as diferentes explicações da guerra e da paz conforme elas se situassem “no homem” (primeira imagem), “na estrutura

interna dos Estados” (segunda imagem), “no seio do sistema dos Estados” (terceira imagem). D. Singer reuniu as duas primeiras imagens no primeiro nível de análise, o do ator, distinguindo ator individual e ator coletivo, e guardou a terceira imagem como o seu segundo nível, referente ao sistema internacional. Desde então, níveis intermediários foram propostos, nomeadamente por Buzan (1995). B. Buzan acrescentou um nível burocrático, situado entre o ator individual e o ator coletivo, e um nível regional, situado entre o ator coletivo e o sistema internacional.

- 41 Nota do tradutor: são essas especificidades substantivas que o autor expõe em detalhe nos capítulos de seu livro, que abordam os seguintes pontos: a história das Relações Internacionais antes e desde a sua institucionalização sob a forma de disciplina universitária; as grandes teorias gerais que procuram, a partir de uma visão global, iluminar as relações internacionais no seu conjunto; os debates a que conduziram as abordagens gerais das relações internacionais.

O MUNDO: ESPAÇOS E SISTEMAS

Em nosso livro, desenvolvemos uma dupla hipótese: o mundo não é uma sociedade; ele está, talvez, tornando-se uma. Para compreender essas ideias, é necessário renunciar a uma visão demasiado simples do estado do planeta.

O complicado, o complexo

Este é precisamente um dos pontos de partida deste trabalho: não é possível, satisfazendo-se de uma abordagem explicativa única, dar conta, de maneira satisfatória, do mundo contemporâneo. Tal afirmação poderia ser tomada como um ato de desconfiança em relação a qualquer teoria totalizante, suspeita de ser, por natureza, empobrecida e dogmática. No entanto, se for verdade que teorias totalizantes existem, é necessário tomar tempo suficiente antes de condenar qualquer tentativa de síntese e naufragar em um ecletismo resignado.² Uma vez produzidas, as *bricolagens* teóricas exibem os defeitos de suas próprias vantagens: fluidas, tornam-se rapidamente ondulantes e impedem qualquer crítica substantiva, porque podemos sempre pôr “um pouco mais disso” e “um pouco menos daquilo”; aparentemente abertas, elas são, com efeito, fechadas à mudança porque têm por objetivo evitar o risco de se enganarem sobre as dinâmicas em curso. As descrições compósitas apresentam, por conseguinte, o inconveniente de serem de pouca ajuda para, não diremos predizer, mas pelo menos ajudar a nos entendermos quando a realidade impõe suas mudanças. Que a realidade seja complicada ou inclusive abundante, isso é verdadeiro para qualquer objeto de estudo, mesmo que ele seja minúsculo. O trabalho científico não consiste em uma triagem ou uma organização de um objeto que nos seria imediatamente acessível, mas na *construção de*

um objeto novo. Este terá uma função cognitiva se os “fatos” forem tratados feito materiais delicados e se os fenômenos forem apreendidos por meio de indicadores. Nesse quadro, podemos exigir de qualquer discurso que se apresenta como um conjunto de explicações separadas de, pelo menos, tentar precisar por que e como seus enunciados se articulam (estes em vez de outros), que hierarquia há entre eles, a sua origem de organização e de desenvolvimento, ou seja, o que houver de comum entre eles. Em outros termos, não poderíamos nos satisfazer com uma abordagem sobre o objeto “mundo” que tiraria do chapéu do pesquisador, de acordo com o pedido, o lenço dos fundamentalistas, o coelho da geopolítica ou a pomba da economia-mundo.

E, no entanto, se a procura por uma teoria³ unitária não pode, em caso algum, ser abandonada, reconhecemos que, para compreender o mundo atual, uma *démarche* dessa ordem não se impõe naturalmente. Isso porque, como veremos mais adiante, cada um dos modelos disponíveis parece pertinente. A discussão se torna difícil pela falta de comunicação entre os emissores dos diferentes paradigmas. Os especialistas das Relações Internacionais, os economistas e os antropólogos desenvolvem, cada um, a sua lógica: desenvolvem os seus raciocínios a partir de seus conceitos-chave (“potência”, “riquezas”, “culturas”), utilizando apenas em caso de urgência o arsenal explicativo de seu vizinho. Apesar das fraquezas do debate interdisciplinar, de qualquer maneira, é suficientemente claro que cada série de modelos possui o seu valor e que não conseguiremos ignorar tão facilmente os modelos que nos incomodam. A distância cultural existe, a dominação geopolítica existe, a economia-mundo existe; é com base nessa constatação que definimos o desafio que os capítulos do livro tentam assinalar: mostrar por que e como essas três dimensões do real coabitam. Para isso, usamos como recurso um quarto modelo, menos corrente na literatura, o de sociedade-mundo, porquanto nos permite, negativa e positivamente, unificar a nossa *démarche*. Negativamente, porque o mundo não é ainda, essencialmente, uma sociedade, mas apenas um *agregado* de sociedades, assistindo a processos desordenados e heteróclitos de construção de *elementos* de sociedade apenas em certos domínios e com ritmos diversos. Positivamente, porque a tendência parece inegavelmente ser a do aumento das interações sociais entre os habitantes do planeta e que a designação da constituição de uma sociedade-mundo como horizonte

histórico provável permite compreender todos os elementos dispersos que vão nessa direção e que não podem se encaixar, por definição, nos outros modelos explicativos.

Com esses quatro modelos, são propostos *quatro sistemas*, que sejam bastante independentes uns dos outros, visando a apresentar um *estado do mundo* compreensível. Também quisemos construir um *sistema de sistemas* que permitisse situar o momento atual em uma perspectiva histórica, com um antes e um depois.

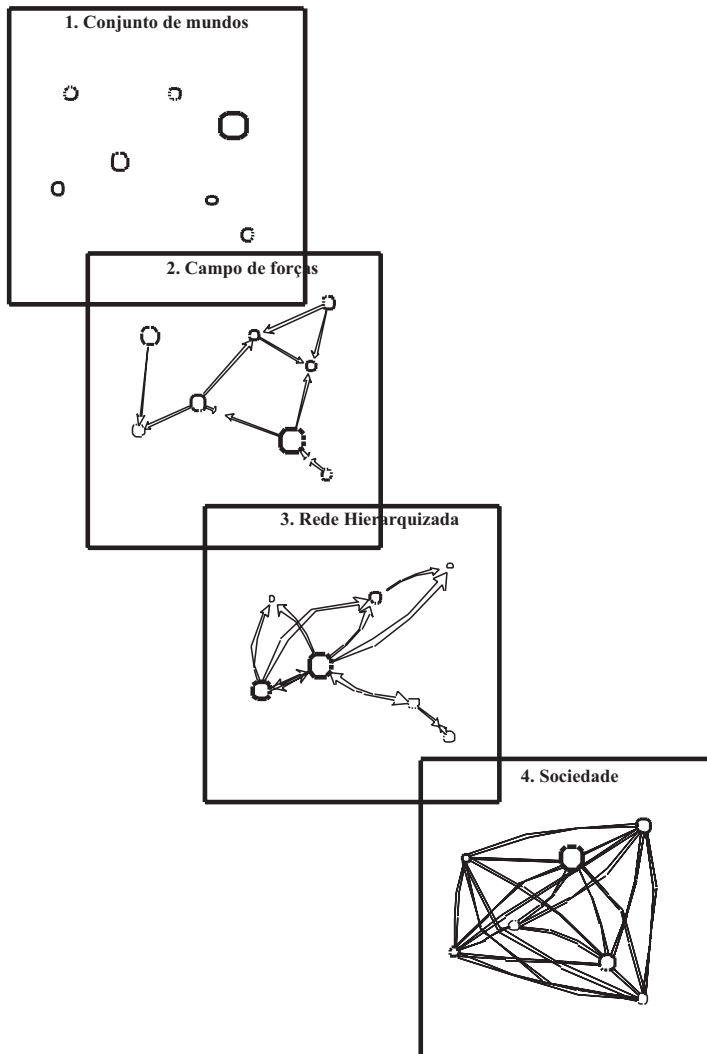
Para pôr em diálogo esses diferentes pontos de vista, seria necessário adotar uma outra perspectiva que seja suficientemente transversal a fim de recortá-los todos, e ao seu modo. Esse ponto de vista que une será, no conjunto de nosso livro, o *espaço*. Ao escolhê-lo, não pretendemos uma nova ortodoxia. A nossa concepção das ciências sociais não parte de uma visão hierárquica, mas dimensional. A dimensão espacial – correspondendo a uma realidade universal: a luta dos homens contra a distância – atravessa o conjunto dos fenômenos da sociedade sem esgotar-lhe a riqueza. O espaço aparece como um instrumento insubstituível para aproximar, em um mesmo movimento, a distância como *separadora* das sociedades umas em relação às outras e como *princípio de organização* da sua vida interna; presta-se muito bem à análise do que, no mundo de hoje, é *inter* e *intrasocietal*. Contudo, o nosso livro não é não somente uma obra de geografia, mesmo se foi redigido principalmente por geógrafos, porque não quisemos nos limitar ao estudo das relações espaciais na escala mundial. Nós sentimos que estávamos extremamente carentes de produções teóricas sobre o assunto, na geografia e nas outras ciências sociais, que pudessem, em um projeto com vistas a uma epistemologia, uma axiomática e uma problemática gerais, apresentar-se abertamente à crítica do conjunto das disciplinas. Tratamos aqui, portanto, de adotar um olhar interdisciplinar de geógrafos, abordando os problemas com um ponto de partida e com instrumentos básicos da geografia, mas sem o desejo, porém, de a ela nos confinarmos.

Quatro modelos

Eis, portanto os quatro grandes modelos que correspondem às quatro maneiras pelas quais grupos humanos de diferentes lugares podem

entrar em relações uns com os outros. A figura 1 esclarece esses quatro modelos que possuem uma dupla validade: sincrônica e diacrônica. Com efeito, eles são, em primeiro lugar, simultaneamente relevantes; são verdadeiros todos os quatro ao mesmo tempo, sendo que cada um abre uma grade de leitura irredutível às outras. Todos eles constituem uma tentativa de pensar a complexidade do mundo atual.

Figura 1 - Um sistema de sistemas



Modelo 1 - O mundo como um **conjunto de mundos** corresponde à parte da realidade que nos traz mais para o nosso passado paleolítico: um mundo feito de grupos humanos que se ignoram essencialmente, que se encontram por azar e que não imaginam comunicação alguma entre si. Não é sequer necessário reconhecer a qualidade de humano aos não-membros do grupo. A distância entre as sociedades é infinita. Apesar das aparências, essa situação não desapareceu. Encaixa-se bem nessa dimensão o que chamamos de “áreas culturais”, definidas à escala mundial de acordo com critérios religiosos ou linguísticos, mas também, em escalas mais restritas, todos os particularismos que tornam difíceis as verdadeiras trocas com o exterior, apesar do “desenclave” permitido pelos meios de transporte e de comunicação. Sabemos cada vez mais sobre esse tipo de funcionamento graças ao conjunto das contribuições da antropologia há um século. A consciência da diferença, não como *incompletude* (no que acreditaram ingenuamente os evolucionistas do século XIX), mas como *exterioridade* profunda, constitui também um instrumento para melhor compreender a nossa relação com o mundo, para evitar quebrar os universos com os quais convivemos (e de quebrar-nos sobre eles). É um dos temas que atravessam a obra de Emmanuel Lévinas.⁴

As identidades “holísticas”⁵, fundadas nos mitos da origem, religiosos, biológicos (“raça”, “sangue”, *Blut*), físicas (“solo”, *Boden*) ou outros, não adquirem, necessariamente, uma forma conquistadora: a China tradicional oferece um belo exemplo que arvora, ao mesmo tempo, um forte sentimento de superioridade e uma atitude de fechamento característico. A agressividade pode ser a resposta à percepção de uma ameaça externa (invasão de concepções estrangeiras) ou interna (secularização da identidade). Também pode resultar da mobilização dessa identidade no seio do segundo modelo: o do Estado conquistador.

Modelo 2 - O mundo como **campo de forças** é o modelo geopolítico correntemente utilizado na análise das relações internacionais. Mesmo se ele utiliza os recursos do modelo precedente, dele se distingue fundamentalmente. A tendência à coalescência de grupos humanos cada vez mais vastos foi estimulada, mas também bloqueada pela formação dos Estados, que foram bem sucedidos, em condições diversas, em captar parcelas importantes dos recursos da sociedade. O

Estado aparece, portanto, como uma estrutura territorialmente rígida que ora incorpora os conjuntos não estatais, ora se ajusta “à força” aos outros Estados: essa é a partição, realizada pela Europa e seus seguidores, que foi totalmente concluída, com exceção dos mares e da Antártida no final do século XIX. Podemos, por conseguinte, chamar de *lógica geopolítica* o conjunto dos processos que têm a existência e a integridade territorial dos Estados como desafio. Essa lógica gera configurações que produzem violência estruturalmente, uma vez que cada Estado, real ou virtual, tende a aumentar a sua potência, conservando ou aumentando o seu território, reservatório de recursos, de homens e de riquezas potenciais. Isso implica opor-se aos seus vizinhos e neutralizar qualquer veleidade de recorte territorial que possa levar a uma amputação. Além de uma dominação que é em si mesma uma finalidade (*transcendência*), existe uma dimensão *transcendental* da geopolítica, condição para que outras produções sociais sejam possíveis. Baseia-se, então, no postulado da *fungibilidade* da ação armada, ou seja, na sua possível transformação em outro “capital social”, econômico e político nomeadamente. Nessas condições, o *espaço das armas* tem um papel estruturante no espaço das relações interestatais, o que não significa que este último se reduza a uma configuração técnica das capacidades diferenciais de destruição. Existe, a montante, uma parte da geopolítica constituída por “fatores de produção” da potência que são próprios de cada sociedade (os seus recursos econômicos, sociológicos e políticos). Isso sem falar da emergência de um campo político mundial que desempenhou um papel nada negligenciável durante a Guerra Fria, do apelo de Estocolmo (1950) à batalha dos euromísseis (1979-1987). Desse modo, a fim de que as armas sejam possuídas, dominadas e utilizáveis, deve-se reunir um grande número de condições extramilitares.

Essa não comunicação generalizada se traduz pela existência de medidas da distância (de métricas⁶) que existe entre atores autônomos. Como nos mostram os atlas de geopolítica⁷, cada visão do mundo possui a sua própria abordagem do espaço, sem que haja uma medida comum do planeta, donde uma grande fluidez das situações geopolíticas do ponto de vista das forças (sistemas de oposições, alianças, blocos) e dos desafios. Um mesmo lugar (uma cidade, um estreito) pode mudar de significado, de acordo com o uso material ou simbólico que dele se

faz. Assim, as três ilhotas meridionais Curilas, desafio de negociações delicadas entre a Rússia e o Japão, são percebidas pela primeira como um elemento técnico em um dispositivo de defesa e pelo segundo como um indicador de sua identidade nacional. Esse equívoco permanente também diz respeito aos atributos da política: direito, representação, legitimidade, cidadania. A geopolítica surge, pois, como a antítese da política enquanto negociação, pois o mais feroz dos déspotas (é a primeira lição do *Príncipe* de Machiavel), se não quiser ser rapidamente destronado, deve realizar transações pelo menos com setores da sociedade que dirige; para um conquistador, ao contrário, a hipótese de destruição em massa da população será sempre plausível desde que garanta, pelo menos, a apropriação do território, reservatório de riquezas potenciais. Por menos que possam permitir as relações de poder, o ator geopolítico, tal como podemos observar no caso da invasão indonésia no Timor oriental em 1976, não encontra diante de si limite algum.

Modelo 3 - O mundo como **rede hierarquizada**, bem diferente do anterior, é um modelo claramente aplicável à economia-mundo descrita por Fernand Braudel (1980) e adaptado por Immanuel Wallerstein (1980) a fim de levar em conta a sua expansão. O que já existia há cinco séculos em uma parte do planeta, hoje, apresenta uma extensão notável como consequência da unificação do mundo pelo Ocidente e da integração dos continentes em um sistema mundial de trocas, também essencial para as produções humanas. Esse modelo define os centros (atualmente compostos por Estados Unidos, Europa Ocidental, Japão e alguns outros países) e as periferias, vinculados entre si por fluxos assimétricos que mantêm o desvio (periferias exploradas), podendo aumentá-lo (periferias negligenciadas ou abandonadas) ou reduzi-lo (periferias integradas ou anexadas), como lembra Reynaud (1981). O importante é que não se trata apenas de trocas comerciais. O posicionamento de um ponto do planeta no sistema não tem apenas um sentido econômico; ele se aplica, em termos mais gerais, ao que é acordado chamar de desenvolvimento, ou seja, uma dinâmica da sociedade que é, ao mesmo tempo, global e orientada para a construção do que as representações dominantes dessa sociedade consideram como o progresso. O exemplo do Japão e dos “dragões” asiáticos mostra que o movimento da periferia para o centro não pressupõe, necessariamente,

uma definição planetária do que seria o progresso, uma unificação mundial dos valores. Dito de outra maneira, a universalidade do sistema se adapta à existência de áreas culturais (modelo 1) e de Estados (modelo 2); o modelo se beneficia dessa lógica e a diferenciação hierárquica, por mais movente que ela seja, funciona à escala do sistema como uma complementaridade que reforça a sua estabilidade. A esse respeito, é necessário, assim, lembrar a desventura teórica de Max Weber (1951), que acreditava poder afirmar que as religiões chinesas (confucianismo e taoísmo) constituíam obstáculos insuperáveis à emergência de uma burguesia de empresa. Não queremos errar ao demonstrar hoje, talvez com fragilidades comparáveis, o contrário dessa hipótese.⁸

Por conseguinte, estamos distantes de uma lógica de potência territorializada, como no caso dos Estados. Trate-se, antes de tudo, de uma rede composta de lugares acessíveis tanto por transportes quanto por comunicações modernas, onde o desafio não é ocupar as áreas, mas **ativar** os pontos (as “cúpulas”) e as linhas (as “bordas”) existentes ou criar novos. O espaço mundial assim formado não apresenta a rigidez das partições estatais, mesmo sendo fortemente estimulado pelos atores estatais e outros que, como no caso das firmas multinacionais, podem ser tão fortes quanto os Estados. É claro, por exemplo, que a estatura geopolítica de um Estado (a sua “potência”) não equivale ao nível do seu desenvolvimento: a Suécia e a Suíça de um lado, a ex-URSS e a China de outro são exemplos. É essa falsa igualdade que serve de axioma à escola “realista” das relações internacionais e, muito amplamente, ao pensamento de Raymond Aron (1962, 1984).⁹ É igualmente óbvio que não podemos anexar um grupo industrial ou financeiro ao país onde está predominantemente localizado (ou o inverso): a desterritorialização como libertação dos constrangimentos clássicos da distância é uma noção essencial para compreender o sistema internacional definido nesse modelo. No entanto, tampouco podemos afirmar que esse espaço seja abstrato e arbitrário, apesar da velocidade e da quantidade expressiva dos fluxos financeiros. Olhando mais de perto, tais fluxos não se expandem ao léu: mesmo os fluxos especulativos estão sujeitos aos determinantes (que podem ser constrangimentos ou recursos) móveis e potentes que a distribuição dos fatores de produção e os contextos que governam a rentabilidade do capital lhes impõem.

Não podemos compreender as redes sem considerar o seu fundamento territorial.¹⁰ Embora nesse caso a métrica seja unificada, as distâncias variam, a partir dos centros, de zero até o infinito.

Modelo 4 - O mundo como **sociedade** é basicamente a combinação bem sucedida entre os três modelos anteriores: a comunidade cultural, a identidade política, a integração econômica, estruturados à escala mundial e apagando as distâncias. Esse modelo parece ao mesmo tempo tão grandioso e tão afastado das mais sórdidas realidades que podemos ser tentados a mantê-lo na prateleira dos mitos otimistas da escatologia humanista. Uma abordagem fria da globalidade contemporânea leva, contudo, a afirmar a pertinência, pelo menos parcial, desse modelo. Há, de fato, os *problemas* mundiais: sabemos que as radiações nucleares ou as emissões de CFC e de CO² não respeitam as fronteiras; sabemos, também, que a AIDS representa um fenômeno de tipo novo que decorre de uma configuração planetária dos modos de vida e já interfere nas lógicas demográficas mundiais. A questão é saber se para um problema mundial haverá um tratamento mundial. Ora, podemos dizer que, em certos domínios pelo menos, a resposta tende a ser positiva. Desde a Segunda Guerra Mundial, de maneira confusa, mas de modo mais claro a seguir, durante as guerras da Indochina (1946-1954), da Argélia (1954-1962) e, mais ainda, do Vietnã (1965-1975), assistimos à liberação de uma opinião pública internacional. Desde 1976, a evolução nesse sentido se acelerou, graças à ubiquidade dos meios de comunicação social e à convergência dos modos de vida. Passamos a assistir à construção progressiva de um cenário político mundial, composto de suas visões e partes (o Papa ou a Anistia Internacional) que convencem e mobilizam, suas instituições governamentais e não governamentais (a ONU, o G-7, o FMI, as ONG) e até mesmo, quando os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança estão de acordo, ao embrião “de um monopólio da violência legítima”. Há, ainda, uma série de ajustes e hesitação. Navegamos entre um condomínio movente e uma confederação difícil de manobrar. As intenções não são puras: Carter e Reagan ontem, Bush depois, Clinton hoje, querem todos assumir o melhor papel. O essencial, no entanto, é que o modelo funciona: a fábrica que produz a legitimidade política mundial gira, e a tal ponto que o fim da Guerra Fria torna possíveis as confrontações

eticamente mais claras e menos dominadas por referências geopolíticas, as quais certamente não desapareceram, mas atrapalham menos facilmente os debates sobre o destino do planeta e os valores da vida em sociedade. Um mercado político emerge e, se o General De Gaulle tratasse hoje as Nações Unidas como “uma coisa” (*le machin*) ineficiente, estaria enganado.

Quatro máquinas que fabricam o mundo

A figura 2 representa as diversas características próprias de cada um dos modelos. Apresenta como significativos os valores da distância que separam as sociedades, os tipos dominantes de relações entre as sociedades, o modo de organização dos espaços e o tipo de construção da vida social própria a cada uma das sociedades. Por último, considera relevante a produção mundial, ou seja, a contribuição para a configuração do mundo de cada sistema.

Figura 2 - Características dos modelos

	Distância inter-societal	Troca (inter-) societal básica	Espaço intra-societal tipo	Tipo de construção societal	Produção na escala mundial
Conjunto dos mundos	∞	Separação	Horizonte	Comunitário	-
Campo de forças	$D1 \neq D2 \neq D3 \dots$	Dominação	País	Imperial	Geopolítica
Rede hierarquizada	$d = n$	Transação	Rede	Troca	Desenvolvimento desigual
Sociedade-mundo	\emptyset	Comunicação	Rizoma	Sistêmica	Sociedade

Figura 3 - Métricas e espaços

		Conteúdo topográfico	Conteúdo topológico	
Relação interior/exterior	Topográfica	Horizonte	Rizoma	Espaços fluidos
	Topológica	País	Redes	Espaços duros
		Territórios	Redes	

Assim, quanto à medida da distância entre as sociedades, podemos dizer que os “mundos” segmentados são infinitamente afastados uns dos outros. No campo de forças geopolíticas, cada Estado-ator define a sua própria hierarquia das proximidades (amigas ou inimigas), sem que possamos conceber uma métrica comum ($D1 \neq D2 \neq D3 \dots$). Na economia-mundo, ao contrário, uma distância unificada e diferenciada (n) vai-se construindo em função das hierarquias que existem na rede. Na sociedade-mundo, a distância é por definição nula (\emptyset), dado que todos os pontos da Terra pertencem a uma mesma sociedade. Esses valores são expressos pelos tipos de relações básicas que funcionam entre as sociedades: separação, dominação, transação, comunicação. As unidades de base dessas configurações possuem um princípio organizador adaptado às relações com o exterior (comunidade, império, mercado ou sociedade) que pressupõe um tipo específico de espaço interno. A lista de espaços proposta resulta de uma classificação apresentada na figura 3. Podemos, então, em linha como em coluna, opor a distância *topográfica*, euclidiana, mensurável de acordo com uma sequência contínua e infinita de números reais, à distância *topológica*, caracterizada, pela existência de limiares que vão alterar brutalmente o valor do desvio entre dois pontos. A primeira métrica considera as séries contínuas; a segunda, os limites. Podemos considerar as áreas sob o ângulo do seu conteúdo interno ou das suas relações com o exterior; ao final, obtemos um quadro com duas entradas.

A distinção entre territórios e redes constitui o casal estruturante desse esquema. A territorialidade é típica do modo agrícola de ocupação do solo: presença permanente sobre toda a superfície. O país é a forma realizada com uma divisão entre exploração, enquanto o *Horizonte*¹¹ traduz a fluidez das transumâncias e das migrações, mas também, em qualquer outro contexto, os espaços leves intraurbanos. Compreendemos imediatamente a similaridade entre espaço agrícola e espaço estatal. O Estado também tem uma ocupação da superfície com limites claramente estabelecidos. Isso é verdade porque o Estado deve tornar possível qualquer atividade social que se oriente no sentido das finalidades da sociedade tal como ele as interpreta (transcendentalida-

de); é igualmente verdadeiro porque o Estado cultiva a territorialidade em si (transcendência), para fins defensivos (dissuasão ao modo russo, por meio de blocos e degraus) ou simbólicos (a superfície como imagem da potência). Reencontramos essa convergência no homomorfismo linguístico entre “terroir” e território, não somente no francês e nas línguas latinas, mas também no inglês (*country*) e no alemão (*Land*). Esse fenômeno expressa a aliança, em longos períodos históricos, entre camponeses e príncipes (“Não há país sem camponeses”, pode-se ler, ainda hoje, nas bandeiras e faixas dos sindicatos agrícolas franceses), ambos produzindo e consumindo o território de maneira complementar.¹² As organizações que dividem o território são coerentes com uma valorização levemente hierarquizada do espaço, em que cada ponto vale mais ou menos outro ponto igual e onde as distâncias quilométricas (euclidianas) são altamente pertinentes. As redes, ao contrário, são fundadas no princípio segundo o qual a existência ou não de uma relação entre dois pontos permite uma medida discreta (1 ou 0) da distância. As redes podem ser mais ou menos vastas, mais ou menos densas, mais ou menos hierarquizadas. Como no caso dos territórios, os limites das redes podem ser livres, a exemplo das relações entre as cidades e das áreas de difusão das empresas audiovisuais (donde o termo *network*), mas também podem manter com o exterior uma relação indeterminada, como no caso das redes de relações individuais ou, em um contexto completamente distinto, da *mamlaka* muçulmana: trata-se de um *rizoma*. A circulação monetária ou pelo menos comercial, a partir do momento em que constitui o critério relacional exclusivo, presta-se bem à organização em *networks* que funcionam com base em um princípio hierárquico simples. Ao contrário, a complexidade do enlace social permite situações intermediárias entre o pertencimento e o não pertencimento a uma rede composta de múltiplos atores.

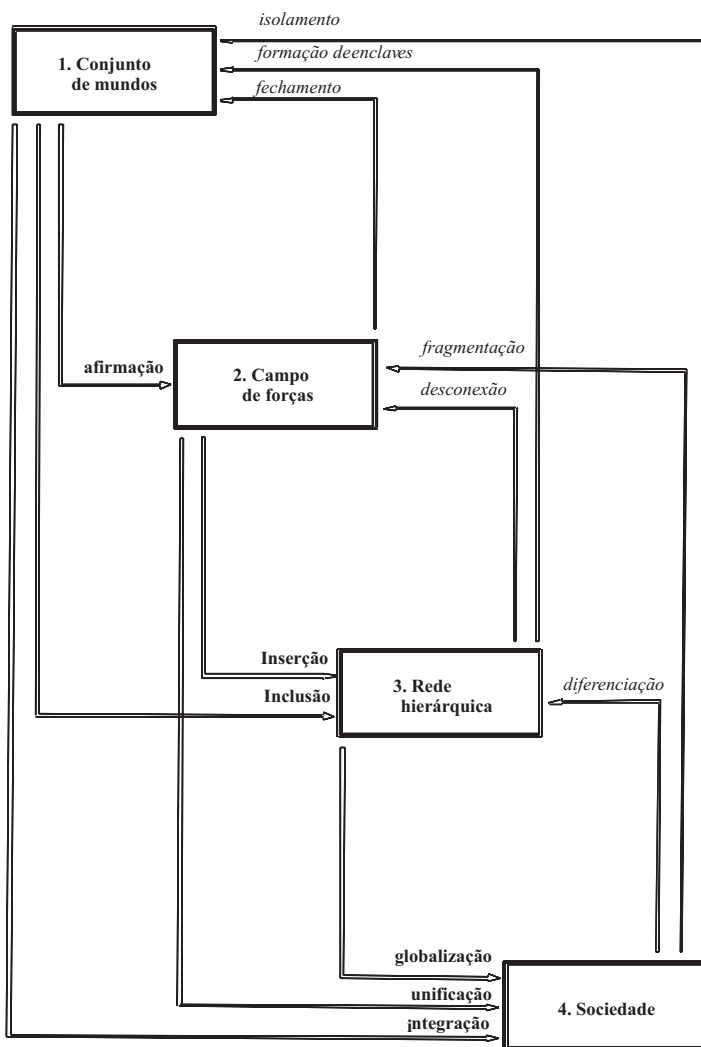
Enfim, munido das características previamente definidas, cada sistema dá ao mundo um tipo privilegiado de produção: nenhuma produção para as comunidades separadas, a geopolítica para os impérios, o desenvolvimento desigual para o mercado mundial, a sociedade (ou um pouco de sociedade) para a sociedade-mundo. O sistema de sistemas no qual vivemos sobrevive apenas enquanto torna possível a coexistência dessas diferentes produções.

Os quatro modelos propostos são igualmente válidos diacronicamente: são sucessivamente verdadeiros. Como mostra a figura 4, podem ser reunidos por diferentes linhas causais fortes. O esquema apresentado aposta na virtude dos quatro modelos. A hipótese é que o desenvolvimento humano gera interdependências crescentes que tendem a produzir uma coalescência das sociedades em unidades cada vez maiores.

No entanto, uma das etapas desse processo perturbou consideravelmente o seu desenrolar: quando eles lograram encontrar um bom equilíbrio entre a utilização das riquezas e o incentivo à produção em seu território, os Estados se tornaram uma estrutura cada vez mais rígida que tendeu a bloquear a evolução para sociedades mais vastas. Isso foi particularmente nítido quando os Estados se apoiaram nos holismos comunitários precedentes, biológicos e físicos (frequentemente cimentados por um sincretismo religioso local), que constituem um sistema étnico e territorial de identidades, a nação. As conquistas, as alianças, as solidariedades permitiram certa dinâmica e tornou possível a constituição de Estados maiores que o enigma estático e justaposto das nações não teria permitido. Os Estados atualmente estáveis foram (e alguns ainda são) constituídos de várias nações. No entanto, como apenas um nível espacial de identidade se impôs, era difícil construir de forma perene conjuntos integradores a não ser pela força. Somente as estruturas federais nas quais os princípios de corte territorial não se fundaram na etnicidade (os Estados Unidos constituem o exemplo típico) permitiram, durante os três últimos séculos, dar continuidade à coalescência. De modo inverso, o recurso ao princípio nacional de unidade (único ou múltiplo) tenderia mais à fragmentação, a exemplo do que se produziu nos últimos impérios (ontem, no caso otomano e austro-húngaro; hoje, no caso russo). A questão posta, atualmente, na Europa Ocidental diz menos respeito à substituição das instituições estatais territorialmente amplas por outras restritas e mais ao acréscimo, acima e abaixo dos Estados-nação, de estruturas complementares. E isso em um contexto no qual as transcendências holísticas (físicas, biológicas, religiosas, estatais, monetárias) tendem a declinar e no qual

não se pode contar, pelo menos nos países desenvolvidos em que o indivíduo se impôs como horizonte essencial, com grandes impulsos coletivos irracionais para que os acontecimentos maiores ocorreram. (GARCIA; LEVY; MATTEI, 1991) É o problema da construção europeia, que, a esse respeito, é ao mesmo tempo demasiado pesada e já ultrapassada.

Figura 4 - Um modelo diacrônico



Tudo isso porque, concomitantemente, o processo de internacionalização das trocas tem logrado, gradualmente, contornar os problemas e criar um sistema mundial que continua a ser parcial e fixado nas diferenciações existentes, incluindo as dos Estados. O encontro provisoriamente eficaz entre essas duas lógicas resultou no *imperium* (o imperialismo dos marxistas do início do século XX) que se estende, ainda hoje e fortemente, nos patriotismos econômicos envolvendo empresas e Estados. Mas, no final das contas, a teia de aranha da rede hierarquizada do desenvolvimento vai-se tecendo, sem que nada pareça poder pará-la e sem que o poder dos Estados, onde ela se instala, desempenhe necessariamente um papel decisivo.

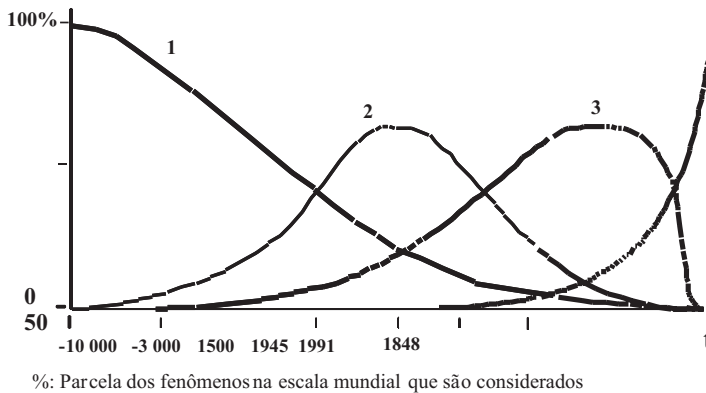
Daí o desafio atual: uma cultura unificada, um Estado mundial, uma sociedade-mundo. É, portanto, por conta do papel específico do Estado – ao mesmo tempo motor e freio da auto-organização das sociedades nas diferentes escalas em que se estruturam – que coexistem lógicas contraditórias. Isso traduz o fato de as sociedades continuarem, até agora, submissas aos constrangimentos da distância que impediram a sua unificação. Os Estados constituem um *termômetro territorial* do ponto até o qual a distância pode, em todas as dimensões da vida social, ser controlada. A ligação imperativa dos Estados ao território os fragiliza: se este último não se encaixa mais nos Estados, estes implodem – o que não é o caso das estruturas em redes ou dos espaços fluidos.

Assiste-se, portanto a uma evolução com impulsos contraditórios. Como nos mostra o esquema da figura 4, podemos associar a cada movimento existente outro movimento no sentido oposto: afirmação das sociedades, mas também isolamento por meio de particularismos; abertura para o mundo, mas também desconexão no que diz respeito ao sistema de trocas; globalização dos problemas, mas também diferenciação das situações. Uma complicação suplementar resulta do fato de que não existe uma evolução *padrão* necessariamente seguida por cada sociedade: certos países colonizados encontraram-se incluídos na rede econômica mundial sem ter construído um Estado; problemas (como o meio ambiente) e valores (como a democracia) atingiram extensão mundial, independentemente da diversidade dos contextos. A não linearidade não impede, portanto, que as fortes tendências venham a se impor, mas estas o fazem de maneira confusa e com rugo-

sidades que tornam difícil a sua leitura e compreensão. Assim, embora haja circulação da situação 1 para a situação 4, as transições não são evidentes. O destino infeliz do Tratado de Sèvres (1920) e a resistência vitoriosa do Estado turco ao projeto da Grande Armênia e do Estado Curdo ilustram a dificuldade em passar do modelo 1 ao modelo 2. Do mesmo modo, a retomada do processo de alargamento das fronteiras para além dos Estados existentes não é tão natural assim, como mostra o tortuoso caminho de construção de uma Comunidade Europeia e os numerosos projetos ainda não realizados de zonas de livre comércio na América, na Ásia e na África. O Estado resiste bem no seu campo, o da territorialidade. É a lógica não territorial, a do modelo 3, que pode subvertê-lo. Por último, é ainda bastante difícil interpretar as dinâmicas culturais: diante da dominação dos fracos pelos fortes, da “geloconomia” uniformizante das multinacionais da comunicação e da emergência de uma cultura realmente universal, não é nada fácil arbitrar entre as evoluções em curso, sobretudo quando se trata de sinais precursores e não de efeitos quantitativos. Reafirmamos apenas que a problemática “sociedade-mundo” cessou de pertencer ao universo das utopias nebulosas e das ideologias excêntricas.

Nesse espírito, a figura 5 propõe um esquema teórico da evolução, por parte de todos os modelos explicativos, da maneira como consideram dos fenômenos existentes na escala mundial em diferentes épocas. Trata-se, obviamente, apenas de uma hipótese de trabalho e as “percentagens” têm apenas um valor indicativo, dado que nos declaramos incapazes de quantificar os acontecimentos e de avaliar o seu alcance em uma escala única. O seu interesse reside primeiro na afirmação de uma *historicidade total da história*. Não se pode aceitar a ideia de invariante sem que se proponha uma demonstração inicial nesse sentido. Esse esquema apresenta, ao contrário, a ideia de que as relações entre as sociedades na escala mundial apresentam, ao longo da história e da mesma forma que as relações dentro das sociedades, mutações em seus processos organizadores dominantes. Trata-se, por conseguinte, de um desafio lançado às concepções, geralmente implícitas, de que, em nome de uma psicologia metafísica, seja possível limitar as suas problemáticas a “leis” eternas da “natureza humana”: “vontade de dominação” ou “apetite de poder”.

Figura 5 - Uma dinâmica diferencial



Na análise da transição de um modelo considerado pertinente a outro, deve-se prestar uma atenção específica à evolução do que podemos chamar de semiperiferias. Trate-se de um conjunto de países, indo da Argentina à ex-URSS, passando pelos Estados petrolíferos do Médio Oriente, que gozam de um nível de desenvolvimento médio e se encontram confrontados com uma escolha estratégica essencial: fundir-se ao sistema mundial com o risco de perder a sua identidade ou isolar-se com o risco de parar o seu desenvolvimento. Por meio de uma ideologia potente (religiosa, nacionalista ou messiânica), um Estado autoritário e um exército imponente podem, por algum tempo, fazer-nos crer na ilusão de que a segunda opção seja a melhor. As hesitações da Rússia (de Pedro, o Grande até Gorbatchev) ilustram magnificamente esse problema e podem ajudar a compreender casos comparáveis principalmente no mundo árabe-muçulmano. Essa observação permite insistir na contribuição das representações ao longo dos acontecimentos “objetivos”. As semiperiferias encontram-se, às vezes, por um longo período, em um ponto crítico onde a orientação ideal da sociedade e a dominância¹³ que ocorre podem desempenhar um papel decisivo. A análise dos diferentes modelos pode, dessa forma, servir igualmente para compreender os efeitos práticos das ideologias que, de uma maneira ou de outra, deles derivam. Quando, por exemplo, as populações e os grupos dirigentes de todo um continente dão mais valor ao modelo geopolítico e fazem dele a grade de leitura exclusiva do seu ambiente, pode-se produzir uma guerra mundial.

Tendências, desafios

Como enquadrar os acontecimentos recentes nessa discussão teórica? Uma visão simples das perturbações recentes consistiria em falar de uma vitória da economia sobre a política. Esse julgamento seria duplamente inexato. Primeiro porque a geopolítica funciona exatamente do modo oposto ao da política da negociação, pela violência e não pela conquista pacífica e pela legitimidade; a ex-URSS e a Europa do Leste não estão apagando a política, mas inventando-a. Em seguida, não é justo interpretar a onipresença de um sistema hierarquizado e unificado de centros e periferias como um fenômeno estritamente econômico. A mundialização das trocas de mercadorias e dos fluxos financeiros e a existência de sociedades transnacionais de escala planetária certamente definem um campo de ação doravante sem fronteiras. Contudo, o conteúdo dessa ação está sujeito a severos constrangimentos. Uma empresa não procura “dominar o mundo”, mas aproveitar-se do mundo, o que a conduz, de maneira pragmática, a desenhar o mapa do desenvolvimento. Cada vez mais, esse mapa se refaz em várias escalas e as firmas multinacionais, por mais gigantes que sejam, devem considerar os níveis de autonomia regional ou local, uma vez que existe um real mercado das implantações (que também pode ser revertido, a exemplo das lutas locais, muitas vezes eficazes, contra a implantação de uma central nuclear ou o traçado de uma linha ferroviária) e porque as formações sociais, em quaisquer dos níveis em que elas funcionem, aprenderam a tirar partido do que têm a “vender”. Começamos, assim, a compreender que o sistema de encaixe das escalas, a maior comandando a menor, que servia de referência implícita, hoje se revela inadequado. Cada nível, do local ao mundial¹⁴, dispõe de uma força que lhe permite existir diante dos outros, desde que apresente uma coerência característica de uma sociedade: um campo econômico, as relações sociais, uma vida política, um território, uma memória e um horizonte. Entre esses níveis de sociedade, o mundo começa a adquirir diversos desses traços constitutivos.

Deve-se considerar, ao contrário, que a crise do Golfo, os conflitos transcaucasianos e na ex-Iugoslávia marcam, com o pano de fundo do integrismo, o forte retorno da geopolítica e dos particularismos étni-

cos? O modelo explicativo proposto aqui se opõe a isso, precisamente porque afirma a “coexistência” das várias lógicas contraditórias em um mundo único. Mas, além disso, estaríamos enganados se não realçássemos a novidade da configuração atual. A supressão do conflito Leste-Oeste abre, pela primeira vez, a ocasião para uma legibilidade ética na escala mundial: os cidadãos do planeta se encontram em posição de avaliar, em escalas morais comparáveis, os comportamentos dos atores. A descoberta dos interesses sórdidos e a surdez seletiva mascarada sob as declarações generosas não vão contra essa tendência; pelo contrário, são fatos que a reforçam.

Observa-se, por conseguinte um triplo desafio na dinâmica dos princípios da organização na escala mundial:

- Do local para o mundial: a economia-mundo já logrou impor essa escala aos Estados e tal evolução deve apenas se confirmar;
- Do predatório ao produtivo: a superação das lógicas geopolíticas significaria o declínio de uma abordagem não produtiva da criação de riquezas, que estaria, doravante, desligada da apropriação de territórios;
- Do social ao “societal”: a unificação ainda unidimensional do mundo parece poder implicar, gradualmente, o conjunto das lógicas da vida em sociedade, o que provocaria um alinhamento, nomeadamente pela política, dos diferentes ritmos dessa sociedade, cada vez mais integrados.

A evolução para uma sociedade-mundo não é obrigatória e inevitável. Os movimentos continuam desordenados; as resistências, poderosas; as catástrofes, possíveis. O antigo cede mais voluntariamente o seu lugar ao novo por meio de estratégias de superação ou mesmo de contorno, mas dificilmente por meio da oposição frontal. O nível mundial tende, talvez, a tornar-se progressivamente autônomo, resultando em uma maquinaria laboriosa, pesada, composta e frágil. Como nos mostram os processos de desenvolvimento, os grupos humanos são estimulados por feixes de finalidades, contraditórias, porém relacionadas entre si; o efeito é raramente aleatório ou arbitrário. Também a constituição de uma sociedade-mundo é provável, não porque seria melhor, mas porque é a solução mais econômica para tratar dos problemas mundiais. O mundo é um sistema de sistemas em movimento.

A dificuldade em prever o futuro, mesmo que próximo, de uma totalidade igualmente complexa nos chama à prudência, mas também a imaginação. O domínio das Relações Internacionais corresponde mais a um campo do que verdadeiramente a uma disciplina científica; descreve as *coisas* (as relações interestatais) em vez de explorar uma *problemática*. É, em todo caso, um gênero que se inscreve na tradição “diplomática”: terminamos um texto de natureza cognitiva com conselhos que visam a esclarecer a ação do príncipe. Isso pode conduzir a dois tipos de atitude: quer a tentativa de dar à prática do poder mais distanciamento, mais respiração, mais ambição moral, quer a preocupação em preservar a ação governamental de um entusiasmo excessivo e de uma falta de lucidez. A tradição “realista”, cujo pai é sem dúvida Mackinder (1919), pertence à segunda corrente. Outra escola, frequentemente procedente de uma esquerda decepcionada com as monstruosas derivações que os seus ideais permitiram, busca o resgate, insistindo com força no caráter, ao mesmo tempo, *amoral e fatal* da geopolítica.¹⁵ O nosso livro não apresenta um objetivo “performático”; visa, por meio da *explicação*, apenas a aumentar a nossa capacidade de *compreensão*. Não é proibido explicar e compreender, porém ambos exigem uma abordagem dinâmica. A ciência não constata (e, ainda menos, não conta) somente as permanências; ao contrário, procura desmontar as lógicas de desenvolvimento do seu objeto. A elas pertencem também os movimentos de tendência apenas esboçados; delas também fazem parte as representações individuais e coletivas dos membros das sociedades e, nomeadamente, suas projeções para o futuro. Em outros termos, a rejeição inequívoca de qualquer sentido mítico à nossa evolução e de uma história já escrita, anexada às incontestáveis fraquezas dos evolucionismos do século XIX, não necessariamente leva a desistir de pensar a história. Convém, sem dúvida, resistir à pressão de um terrorismo intelectual que seria semelhante ao que marcou a época da hegemonia ideológica marxista nas ciências sociais. O mito morreu, mas a história continua; nada permite pensar que ela não seja compreensível. Para abordá-la, é melhor usarmos todos os instrumentos úteis, incluindo as construções teóricas que, pela sua condensação do real, fazem progredir os nossos raciocínios ao se abrirem à análise crítica. A vitória

provável dos “idealistas” sobre os “realistas”¹⁶ não se situa na ordem da ideologia, mas na do conhecimento: a complexidade, a prospectiva e a consideração da dimensão ética sempre compensam, não porque procedem de intenções simpáticas, mas porque são elas que dão conta do mundo tal *como ele é*. Nesse sentido, é porque são, definitivamente, mais realistas do que os “realistas” que os pensadores “idealistas” são ouvidos. É nesse estado de espírito que o nosso livro foi escrito e que, nós esperamos, que ele será lido.

Posições, situações

A geopolítica está na moda; as Relações Internacionais conservam um nicho estratégico óbvio. Nem na primeira nem na segunda buscamos aninhar ou encaixar o nosso trabalho. Essas duas *démarches* clássicas apresentam dois inconvenientes: apresentam uma visão parcial do estado do mundo, na versão unidimensional ou regional (as *áreas de estudos*); mobilizam de forma insuficientemente e de modo excessivamente descritivo e pontual o gigantesco potencial dos trabalhos no campo das ciências sociais. O viés geográfico visa a definir, precisamente, um *código de acesso* para facilitar o encontro entre a preocupação com a escala mundial e a riqueza dos trabalhos sobre as sociedades. Isso é realmente necessário, pois mesmo quando o espaço é abordado, parece mais um *álibi*, um “golpe”, sem que se explorem seus significados mais profundos. Também nós nos situamos claramente em uma *démarche* que passa pela renovação dos contextos e grades do pensamento nas ciências sociais. A evolução recente da geografia, ainda há pouco tempo uma disciplina escolar e empírica, enciclopédica e fechada em si mesma, aponta para uma ciência social mais aberta, mais teórica e mais reflexiva, com efeitos ainda parciais na prática do ensino (programas de estudos e concursos, profissões) e na imagem que a geografia dá aos outros dela mesma. Esse é um exemplo significativo¹⁷, que vale, também, para a cartografia – linguagem preciosa apesar de pouco conhecida e demandando, ainda, muito enriquecimento (ver quadro 1).

Existe uma relação tradicional e de proximidade entre o mapa e a abordagem geográfica. A geografia compõe representações teóricas do espaço; o mapa representa “uma porção do espaço terrestre” em uma linguagem certamente *simbólica*, ou seja, não figurativa, mas entrando em uma relação *analógica* de espaço a espaço com a realidade representada. Essa construção gráfica não é nem discursiva (texto), nem mesmo sequencial (música), mas global e sincrônica. Em outros termos, em oposição à linguagem verbal que é necessariamente temporal, a linguagem cartográfica impõe uma leitura espacial. O conjunto de informações é apreendido simultaneamente, *olhado* e *visto* (como diz Jacques Bertin) e não *lido*. O mapa é, assim, um conjunto estruturado de informações: o que se oferece ao leitor deve, para não errar o seu alvo, definir uma mensagem e adotar uma estratégia de comunicação que, como sempre, demanda uma consideração das especificidades do emissor, do receptor e das condições da comunicação¹⁸.

Existem *regras* comuns a todos os mapas, que devem ser respeitadas imperativamente para que permaneçam dentro da linguagem cartográfica. Também há uma série de *escolhas* sucessivas, que orientam o conteúdo semântico que se quer atribuir ao objeto. A pesquisa gráfica, a informatização das linguagens e a revolução epistemológica da geografia rejuvenescem o “saber-fazer” cartográfico. De fato, quatro elementos permitem dar precisão às características dessa linguagem: a escala, a projeção, a métrica e a simbologia. Os três primeiros parâmetros referem-se ao fundo do mapa, ou seja, o mapa básico que dá informações contextuais consideradas úteis para o cenário; o quarto traz as informações projetadas sobre o fundo.

A escala. Trata-se do problema simples de redução da área representada de modo que tenha um formato utilizável pelo leitor. Escala, em cartografia, significa fator de redução do mapa em relação “ao terreno”; uma grande escala corresponde a um mapa que se aproxima da realidade (de 1/1 para 1/100 000, por exemplo); uma pequena escala, contrariamente, supõe uma forte redução (de 1/1000 000 para 1/50 000.000, por exemplo).

A projeção. A Terra é uma esfera, as superfícies curvas que a compõem não podem ser representadas sem manipulação em uma folha de papel (plana). Fora dos mapas esféricos (globos), torna-se necessário recorrer a deformações, ao mesmo tempo, topográficas e topológicas, que chamamos de projeções. As classificações das projeções são diversas, mas o fundamental é saber que todo mapa, qualquer que seja a sua projeção, é necessariamente centrado em um lugar, o que supõe um ponto de vista.

A métrica. A representação homotética das áreas é apenas uma opção entre outras. Permanecendo, ao mesmo tempo no âmbito da métrica euclidiana, podem-se conceber fundos de mapa com base nas distâncias-tempos ou nas distâncias-custos ou ainda de indicar a proporção das superfícies de acordo com outras grandezas (população, riquezas, etc.).

A simbólica. Para projetar sobre o fundo as informações selecionadas, é necessário primeiro respeitar a regra da *não exaustividade*: qualquer mapa pressupõe a eliminação de uma quantidade de informações que têm a ver com a porção de espaço considerada e implica uma escolha teórica ou pelo menos uma visão defendida: o que dá para ver por meio deste mapa? A resposta a essa pergunta implica, em primeiro lugar, uma escolha e, ademais, uma preparação de dados que pode ser efetiva (dados brutos ou tratados para dividi-los em classes) ou conceitual (tipologias, modelos). A segunda regra refere-se à escolha dos instrumentos gráficos chamados figuras. O seu caráter simbólico, ou seja, não figurativo, não deve provocar equívocos de interpretação.

Quadro 1 - Os mapas e a cartografia

Fonte: Elaboração do organizador.

Culturas, cultura: *Eppur se muove*¹⁹

O livro de Marie-Françoise Durand, Jacques Lévy e Denis Retaillé é uma maneira de percorrer o mundo. Já se disse que o mundo seria necessariamente *complicado*, antes de se tornar realmente *complexo*. Há vários modelos porque existem várias lógicas; há várias lógicas porque a que poderia se tornar fator de união, a lógica da sociedade, permanece na incompletude.

A análise da *globalidade* deixa em aberto a pergunta da *universalidade*. Não se trata mais de um sonho, mas de um desafio. Nascido entre os monoteístas, forjado pelos gregos e formatado pelos tenores do iluminismo, o universal tropeçou nos séculos XIX e XX. Evolucionistas, colonialistas, totalitários, torturadores e exploradores, depredadores da natureza e ainda muitos outros homens, todos que eram responsáveis em seu tempo ofereceram uma caricatura da unificação do planeta. Capitalista ou anticapitalista, a era industrial fabricou diferentes formas

do universal, sem se incomodar com a aprovação obtida por seus universais. Mesmo as suas democracias, raras, trataram os atores internos desviantes e os vizinhos externos com brutalidade. Nessas circunstâncias, pode parecer mais sábio e prudente renunciar a generalidades por receio de que sejam os novos avatares da violência, ainda que simbólicos, do passado recente.

É necessário esquecer Prometeu e satisfazer-se com Héstia? Falar de *culturas* e não de *cultura*?

A palavra “cultura” oculta uma rica polissemia composta da acumulação dos edifícios teóricos que percorremos. Vários casais de oposições libertam-se. O casal natureza/cultura, produzido pela antropologia anglo-saxônica, é talvez menos interessante porque poderíamos substituir “cultura” por “sociedade”. O par cultura/civilização origina-se da tradição histórica latina; patrimônio acumulado por uma sociedade durante a sua história, uma civilização se identifica ao compartilhar uma cultura assimilável pelas outras culturas. De fato, encontra-se em numerosos autores uma hesitação quanto a esse assunto: a palavra “cultura”, anteriormente portadora de uma finalidade unificadora, descambou para o sentido particularista. É a “civilização” que se reencontra como uma noção menos circunstancial. Independentemente do termo escolhido, essa problemática se insere na oposição tradicional entre o particular e o geral. Na escala do planeta, o *geral* seria a interseção comum a todos os *particulares*, um teorema que definiria uma natureza humana “estática”, feita de apetites invariantes e de comportamentos constantes. Nesse empirismo a-histórico (para não dizer antihistórico), existe uma alternativa mais estruturada: na sequência de Pareto e de seus “resíduos”, chamaríamos de *cultural* o que escaparia ao *racional*, a racionalidade do agente econômico. Essa concepção é, com efeito, a mais metafísica de todas, pois remete à oposição necessidade/liberdade na qual o “fator humano” reside, não na consciência dele próprio, mas na capacidade de se desfazer dessa consciência. Perante uma ordem natural determinista, a especificidade da nossa espécie estaria, por conseguinte, na imprevisibilidade e na opacidade dos nossos comportamentos.

E se partíssemos de uma outra ideia? Os homens não são “dotados de razão”, mas se encontram em situação e com a capacidade de inventar racionalidades. Isso não nos faz renunciar ao encontro com o

universal, mas nos leva à imaginação de outros caminhos. Não existe universalidade já escrita, mas universalidades produzidas. Chamamos de *cultura* o que, nas representações, pode contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade. Pertencem à cultura todos os instrumentos mentais, independentemente dos seus estatutos, que concorrem para dar a uma sociedade e aos seus membros os meios para controlar as suas condições de existência. Não existe maneira de apreender o mundo e a ação sobre o real: por conseguinte, há necessariamente as culturas. Mas pode existir em cada um dos elementos cambiáveis, que não se presta somente à contemplação da diversidade, mas a assimilação/acomodação, à integração. Esse movimento para a integração gera, então, tendências contrárias, fundadas no princípio oposto ao da incomensurabilidade e partindo da incomunicabilidade das culturas, donde as tensões recorrentes, a cada momento em que a integração progride, ainda que de modo pacífico.

Muitos ficarão incomodados com a busca da cultura no diálogo entre as culturas: os que pensam que qualquer avaliação é perigosa (porque em nome de que princípio se decretará que tal elemento é admissível e outro não?); os que pensam que as identidades não podem se abrir sem se empobrecer (o que é uma identidade em movimento?). A ideia de cultura não é outra coisa salvo o desafio de relançar o debate, invertendo a mensagem que a Europa impôs ao mundo em golpes de sabre e de canhoneira. Trata-se de uma mensagem ainda mais exigente, visto que, doravante, todos os seus inventores podem tornar-se emissores. Quando um Coreano é o maestro na Ópera de Paris, não podemos mais nos satisfazer em satirizar os apelos ecléticos e comerciais da *World Music*. O que chamamos na mídia de “cultura”, destinada ao grande público, mas também a “vanguarda” mais inovadora da literatura, da música, da dança, do teatro ou do cinema contemporâneos, já possui a natureza de um internacional em que as hierarquias geopolíticas e econômicas nem sempre têm vez, contrariamente ao que pode pensar um analista demasiado rápido. A África brilha; a Europa do Leste e a Rússia têm grandes papéis; a América latina está bem presente; a Ásia emerge. E o Japão, apesar de oprimido por estereótipos desrespeitosos, inova de maneira, ao mesmo tempo, profunda e acessível: Kawabata, Kurosawa, Kenzo, Yamamoto... Esses comerciantes apressados e sem escrúpulos

(e que demonizamos com inveja) também têm, aparentemente, a capacidade de inventar e comover. A “nouvelle cuisine” não teria mais parentesco com o *sashimi* do que com o *hamburger*?

A cultura que se fabrica sob os nossos olhos foi definida, sem dúvida no seu princípio, pelos atenienses do século V, pelos primeiros cristãos e filósofos do Iluminismo. No seu conteúdo, ela pode ser doravante o concerto *dialógico* (uma polifonia que beira, às vezes, a cacofonia) de múltiplos instrumentistas.

O que na minha visão do mundo me dá controle sobre o mundo e contato com ele: há, nessa demanda, muito de singular e universal, e pouco de particular e geral. O particular forma um enclave e é incommunicável. O geral é apenas um lugar comum e empobrecido. O singular é um mundo complexo; o universal, também. A cultura é utopia, complementar de duas outras utopias que são, ao mesmo tempo, os seus motores e os seus horizontes: a sociedade e o indivíduo. À condição de serem assumidas como utopias, como ficções racionais (e não como realidades míticas), essas três virtualidades podem se converter em instrumentos para o presente.

Deve-se ver nisso que afirmamos um apelo à ação, uma chamada humanista para tornar o mundo melhor para todos e para cada um? Não. Não misturemos os gêneros. Contribuir para compreender melhor as lógicas do mundo de hoje foi o objetivo de nosso trabalho. Os domínios do conhecimento aqui abordados continuam a ser excessivamente balizados pelo fogo cruzado das ideologias, esses modos de apreensão do real que permitem aos homens se orientar nos conflitos planetários. Essas ideologias merecem ser estudadas como sistemas de representação e como modelos de ação, na diversidade das suas relações com o real. Recesso comunitário, potência de Estado, dinheiro-rei, cidade planetária, tais concepções do mundo não são alheias aos modelos explicativos analisados em nosso livro. Em cada família de ideologias, encontramos, de fato, numerosas gradações, entre a cegueira absoluta e uma racionalidade parcial, sedutora a partir do momento em que admitimos o seu postulado fundador. Assim os nacionalismos e os discursos dos diplomatas têm em comum uma hipóstase da potência, estipulando que a elevação do bem-estar de uma sociedade pressupõe o crescimento da influência territorial de seu Estado. Para analisar essas

representações, é necessário, tanto quanto possível, tornar-se capaz de exterioridade. Não se trata necessariamente de rejeitar tudo em bloco, mas de se proteger de sua influência: passar do implícito ao explícito; recusar a dependência, contra qualquer evidência, de um princípio autolegitimado; buscar a tensão criativa entre validação empírica e construção teórica; pensar a produção de modelos globais como um objetivo e não como um axioma.

A ideia de ter produzido algum recuo (por menor que ele tenha sido) da segurança com que se cerca o mito, e isso em proveito do risco da razão, seria suficiente para acreditarmos na utilidade de nosso livro. A modéstia de limitar-se à epistemologia, à metodologia e à teoria se associa a uma ambição evidente: contribuir, pelo menos com uma pequena parcela, na construção de uma *cultura* de que a sociedade-mundo tanto necessita – a cultura de cidadão.

Referências

- ARON, Raymond. *Les dernières années du siècle*. Paris: Julliard, 1984.
- _____. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.
- AURIAC, Frank BRUNET, Reger (Org.), *Espaces, jeux et enjeux*. Paris: Fayard: Fondation Diderot, 1986.
- BERTIN, Jacques. *La graphique et le traitement graphique de l'information*. Paris : Flammarion, 1977.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XV-XVIII siècle)*. Paris : A. Colin, 1980.
- BRUNET, Roger. *La carte, mode d'emploi*. Paris/ Montpellier: Fayard-Reclus, 1987.
- CHALIAND, Gérard; RAGEAU, Jean-Pierre. *Atlas stratégique*. Paris: Fayard, 1983, p. 13-18. Nova edição de 1991.
- DURAND, M. F. et al. *Atlas da mundialização*. Tradução de Carlos R. S. Milani. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DURAND, M.-F; LEVY, J.; RETAILLE, D. *Le monde, espaces et systèmes*. 2. ed. Paris: FNSP/ Dalloz, 1993, 597p.
- FOUCHER, Michel. *Fronts et frontières*. Paris: Fayard, 1988.

- GARCIA, Patrick; LEVY, Jacques; MATTEI, Marie-Flore. *Révolutions, fin et suite*. Paris: EspacesTemps (BPI, Centro Georges-Pompidou), 1991.
- GODELIER, Maurice. *L'idéal et le matériel*. Paris: Fayard, 1984.
- KOBER, Stanley. Idealpolitik. *Foreign Policy*, v. 79, p. 3-24, 1990.
- KONINCK, Rodolphe de. La paysannerie comme fer de lance territorial de l'Etat: le cas de la Malaisie. *Cahiers des sciences humaines* (ORSTOM), v. 22, n. 3-4, p. 355-370, 1986.
- LACOSTE, Yves. *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Paris: Maspero, 1976.
- _____. (Org.). *Géopolitiques des régions françaises*. Paris: Fayard, 1986. 3 v.
- LEVINAS, Emmanuel. *Entre nous*. Paris: Grasset, 1991.
- MACKINDER, Halford J. *Democratic Ideals and Reality*. Londres: Constable and Company, 1919.
- O'BRIEN, Richard. The end of geography, the impact of technology and capital flows. *The AMEX Bank Review*, v. 17, n. 5, p. 2-5, maio 1990.
- REYNAUD, Alain. *Société, espace et justice*. Paris: PUF, 1981.
- SERRES, Michel. *Le passage du Nord-Ouest*. Paris: Minuit, 1980.
- SANDNER, Gehrard. Mitteleuropa als 'Kultur-Landschaft'. In: STEGER, Hans-Albert; MORELL, Renate (Org.). *Ein Gespent gebt um...: Mitteleuropa*. Munich: Theo Eberhard, 1987, p. 127-152.
- STEGER, Hans-Albert; MORELL, Renate (Org.). *Ein Gespent gebt um...: Mitteleuropa*. Munich: Theo Eberhard, 1987.
- TAI, Hung Chao. *Confucianism and economic development: an Oriental alternative*. Washington: The Washington Institute, 1989.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalisme et économie-monde: 1450-1650*. Paris: Flammarion, 1980.
- WEBER, Max. *The religion of China: confucianism and Taoism*. Glencoe: The Free, 1951. Edição original alemã: 1915.

Notas

- 1 Excertos selecionados a partir da introdução e da conclusão de Durand, Levy e Retaille (1993). Contamos com o apoio pessoal de Marie-Françoise Durand para escolher o texto aqui traduzido.

- 2 Conferir o que afirma, por exemplo, Michel Serres (1980): “Podemos não gostar da palavra ‘síntese’, nem da coisa; podemos questionar a unidade, isso tudo é um fato. No entanto, podemos tentar pensar grande”.
- 3 Ao longo do livro, distinguiremos os termos “paradigma”, “teoria” e “modelo”. Paradigma: um conjunto de representações de diferentes naturezas constituindo o que está por detrás e o próprio fundamento de um discurso; no caso do discurso científico, podemos chamar um paradigma, seguindo Michel Foucault, de *episteme*. Teoria: um enunciado visando a tornar inteligível, da forma mais econômica possível, o modo de funcionamento e/ou a dinâmica de um determinado objeto, respeitando três condições: a consistência interna (autocomunicação), a falseabilidade (comunicação com o mundo empírico), a conexão com as teorias existentes (comunicação com a comunidade “científica”). Modelo: representação de uma teoria a fim de torná-la mais operacional, em função de um objetivo de aplicação tecnológica, de verificação empírica ou de produção teórica nova. Os modelos são expressos em uma linguagem – discursiva, gráfica, matemática – que permita, da melhor forma possível, mobilizar o enunciado teórico no uso que lhe é atribuído.
- 4 Conferir, entre suas obras mais recentes, Levinas (1991). Conferir também o número especial da revista *Cahiers de l’Herne* (organização de Catherine Chaliand e Miguel Abensour), dedicado a esse autor em 1991.
- 5 Do grego *holos* (todo, inteiro), o termo “holismo” foi levado a muitas discussões teóricas e seus antônimos são múltiplos: o atomismo, o localismo, o associativismo, etc. Aqui, privilegiamos o par que opõe dois grandes tipos de *status* do indivíduo na sociedade. Nos sistemas holísticos (que também podemos chamar, dando precisão ao termo, de comunitários), existe hoje um todo que, seja qual for o seu princípio de constituição (biológico, territorial, religioso, estatal ou monetário), transcende os indivíduos que o compõem. Nos sistemas individualistas, no entanto, o indivíduo torna-se, no mesmo plano da coletividade e das organizações, um jogador por inteiro em ação na sociedade. Reconhecer a relevância do par holismo/individualismo não significa que aceitemos a tese, expressa nomeadamente por Raymond Boudon, do “individualismo metodológico”. Essa abordagem procura reduzir uma sociedade a um conjunto de indivíduos e nega qualquer validade para as *démarches* sociais, que lidam analisam a sociedade enquanto totalidade, como um conjunto que constitui um sistema e que possui, pelo menos em parte, uma lógica unificada. Por outro lado, no presente trabalho, discutiremos, na perspectiva da totalidade, as sociedades não holísticas (tais como as da Europa Ocidental e da América do Norte).
- 6 Conferir a figura 3 e o comentário que se segue.
- 7 Conferir, por exemplo, Chaliand e Rageau (1983, p. 13-18).
- 8 Conferir, por exemplo, Tàì (1989).

- 9 Nota do tradutor: *Paz e Guerra entre as Nações* foi traduzido e publicado no Brasil pela Editora da Universidade de Brasília.
- 10 Sobre esse aspecto, consideramos que Richard O'Brien (1990) vai demasiado longe em sua análise.
- 11 Palavra emprestada dos geógrafos alemães. Conferir Steger e Morell (1987), e, nessa mesma coletânea, ver a obra de Gehrard Sandner (1987), intitulada *Mitteleuropa als 'Kultur-Landschaft'*.
- 12 Conferir, entre outros de seus trabalhos, Koninck (1986). Ver, também, o seu artigo, mais abrangente, publicado na revista *EspacesTemps* (n. 53, 1993).
- 13 Sobre o conceito de dominância (*dominance*), conferir Godelier (1984).
- 14 Conferir o número especial da *Revue internationale da sciences sociales*, da UNESCO, dedicado ao tema das interconexões entre o local e o global (n. 117, 1988).
- 15 A equipe da revista Heródoto, que parece ter sido profundamente marcada pelo surgimento da geopolítica no mundo comunista (a rivalidade sino-soviética em 1969, as guerras da Indochina desde 1979), desenvolve uma abordagem generalizada para o mundo em termos de poder e importa os conceitos de geopolítica no estudo de processos políticos internos em uma sociedade. (Cf. LACOSTE, 1976, 1986; FOUCHER, 1988).
- 16 Conferir o texto de Stanley Kober (1990).
- 17 Conferir, por exemplo, Auriac e Brunet (1986).
- 18 Conferir, sobre esse tema, Durand (2009). Ver também: Bertin (1977) e Brunet (1987).
- 19 Frase atribuída a Galileu (1564-1642): “e, no entanto, move-se”.

GEOGRAFIA E PODER

Quando se imaginava que se apresentariam os teóricos de relações internacionais, foram os geógrafos que afluíram. Alguns deles empreenderam, há alguns anos, uma reflexão sobre o sentido da geopolítica dentro do contexto do pós Guerra-Fria. Essa reflexão desembocou, por sua vez, em uma desconstrução inédita da disciplina “geografia” e em questionamentos úteis para a análise das relações internacionais. Por exemplo: como se constitui o saber geopolítico? Como se pode conceber um espaço político mundial? Existe um “saber-fazer” geopolítico? Quem o controla?

O que falta, todavia, nesse apanhado de reflexões é o questionamento acerca do “porquê”. A que serve, efetivamente, a geografia política ou a geopolítica em um mundo pós-Guerra Fria? Qual seria a sua função, em particular, do ponto de vista das relações internacionais? O objetivo deste artigo é apresentar alguns trabalhos de geógrafos, mas também mostrar a pertinência dessa nova problemática para outros domínios (notadamente as relações internacionais) e outros tipos de questionamentos, tal como o uso político do imaginário.

Repensar o mundo, repensar a geografia política

A queda do muro de Berlin se tornou uma espécie de imagem repetida ou um clichê que representa a passagem de um mundo dividido de múltiplas maneiras a um mundo fluído e “globalizado”, em que não somente a grande divisão bipolar, mas centenas de outros “muros” foram derrubados. As teses sobre a globalização que se desenvolveram durante os anos 1980, como a de K. Ohmae, limitavam-se à visão de um mundo sem fronteiras, onde uma certa euforia ocupava, frequentemente, o lugar da argumentação. As reflexões sobre esse tipo

de questão, que foram empreendidas no início da década seguinte, produziram debates muito mais complexos, como, por exemplo, acerca da noção de ingerência. O papel do mercado e do Estado, a transnacionalização das mobilizações políticas, a articulação do global e do local, entre outros assuntos, demonstram que as linhas divisórias que se acreditava serem tão sólidas quanto uma cortina de ferro poderiam muito bem compartilhar do destino do próprio muro.

Mas quando as fronteiras não são suprimidas, transgredidas, contornadas ou renegociadas, quando se supõe simplesmente que elas são necessárias ao funcionamento das sociedades, então se deve, apesar de tudo, repensá-las ou simplesmente pensá-las. A questão pode ser abordada de duas maneiras. Ela pode incidir seja no sentido da fronteira geopolítica, em outras palavras, sobre o objeto em si mesmo, como fazem os trabalhos pioneiros de Michel Foucher ou os de Malcolm Anderson¹, seja no que a fronteira delimita. Assim, se a Europa é uma entidade balizada no espaço, a perspectiva do seu alargamento em direção ao Leste convida a uma redefinição de seus limites, diante da qual não existe um cenário simples ou evidente. Decidir se a Ucrânia ou a Turquia deve ou não fazer parte da União Europeia implica escolhas que estão, necessariamente (e de fato), sujeitas ao debate. E se vê bem que, no fundo, não existe nem história “objetiva”, nem geografia “natural” que possam responder, de maneira satisfatória, a esse tipo de questão. O problema pode ser formulado também em outros espaços. A assinatura do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) renovou a reflexão sobre as delimitações do espaço americano, para além das exclusivas considerações sobre as trocas comerciais ou os fluxos migratórios. A ascensão da Ásia no início da década de noventa assistiu à confrontação entre as concepções de uma “Ásia-Pacífico” e uma “Ásia Oriental”, conduzindo ao questionamento seguinte: em que medida as outras “Ásias” (“do Sul” ou “Central”) seriam, elas também, asiáticas?

Às perguntas sobre os limites das regiões acrescentam-se outras: como representar as redes transnacionais, as cidades globais, as comunidades desterritorializadas? A essas questões se faz necessário buscar respostas a fim de se obter uma visão organizada do mundo que nos permita pensar as relações internacionais. Sem dúvidas, daí resulta o

crescente interesse pela geopolítica, e isso há alguns anos. Mas a diversidade de interpretações dadas a esse termo é, todavia, reveladora de uma confusão persistente. É nesse contexto que alguns geógrafos procuraram estabelecer uma nova articulação entre a sua disciplina e a da política internacional, considerando, como Christian Grataloup, que se tornou urgente “[...] pensar o mundo caso não se queira contentar com a sua cura”.² Retomar um caráter operatório da geopolítica, examinando detalhadamente a relação triangular entre “geografia”, “política” e “internacional”, aparece como o ponto de convergência dos interesses de numerosos pesquisadores, tanto na França como nos Estados Unidos e na Grã Bretanha.³ Contudo, para além dessa plataforma comum, os caminhos tomados pelos geógrafos são diversos.

Mastering space ou a “nova geopolítica”

No número que comemora os vinte anos de aniversário de sua revista⁴, Yves Lacoste salienta a continuidade da sua concepção da geopolítica, que se quer científica e politicamente engajada, uma vez que intenciona observar as relações de poder do ponto de vista não dos “dominantes”, mas sim dos “dominados”. Ela se aplica, antes de tudo, aos conflitos territoriais entre Estados, mas pode se estender, também, de agora em diante, às rivalidades de poder no interior de um mesmo Estado-nação (donde a noção de “geopolítica interna”). O britânico John Agnew, responsável pelo departamento de geografia da Universidade de Los Angeles, e seu colega Stuart Corbridge, creem igualmente na possibilidade de uma geografia “ativa”, posicionando-se diante dos acontecimentos políticos internacionais. Para eles, o controle material do espaço – a organização, a dominação ou o desenvolvimento do território – passa necessariamente por um controle intelectual, ou seja, uma compreensão do papel do espaço no comércio internacional. (AGNEW; CORBRIDGE, 1995) Mas, enquanto Yves Lacoste pretende relatar fatos (a geopolítica sendo então uma espécie de descrição geográfica da política internacional), Agnew e Corbridge propõem uma definição mais analítica e contextual. A proposta deles é “[...] o exame das suposições, classificações e interpretações geográficas que estão in-

seridas na produção da política mundial”. (AGNEW, 1998; AGNEW; CORBRIDGE, 1995) Não é suficiente, portanto, manter-se o estudo das práticas e representações correntes. É preciso, ademais, historicizar a geopolítica moderna, substituí-la dentro de uma perspectiva que permita medir a que ponto certas hipóteses centrais podem, em realidade, ser relativizadas. A organização do mundo em Estados-nação territorializados é uma dessas hipóteses. O princípio pelo qual se associam Estado-nação e território não existiu sempre e seria perigoso dizer que ele tenha sido definido de uma vez por todas. A interdependência econômica dos países, a globalização das questões políticas, a implicação de uma multidão de atores não governamentais na vida internacional transformam hoje o papel do território estatal no espaço mundial. A “nova geopolítica”⁵ leva em conta esta evolução.

Do lado da geografia francesa, encontra-se em Denis Retaillé (1994)⁶ a ideia de que não se pode analisar o mundo de hoje confinado à esfera do território estatal. A pobreza e a prosperidade desenvolvem-se no interior dos Estados, mas também de maneira transnacional. Certos fenômenos, por sua característica transfronteiriça e aparentemente difusa, escapam, às vezes, aos instrumentos de análise quantitativa e qualitativa dos governos. Deve-se, com tudo isso, renunciar a levá-los em consideração? A análise de Denis Retaillé sobre o papel do Estado-nação e de seu território na geografia francesa leva-o a confrontar personagens tão diferentes quanto Yves Lacoste e Marie-France Garaud. Ele reprova-lhes, ao mesmo tempo, uma abordagem doutrinária e uma definição muito conservadora da geopolítica que, tanto em um como no outro, “[...] se referiu sempre a um objeto central, o Estado, observado a partir de suas duas faces, a interna e a externa”. (RETAILLE, 1994, p. 91)

Em um efêmero encontro entre a geografia francesa e a anglo-saxã, Gearoid O’Tuathail, geógrafo irlandês morando nos Estados Unidos, dedica algumas páginas à crítica das teses da equipe de *Hérodote*. (O’TUATHAIL, 1996, p. 160) Ele concorda com o argumento de partida de que existe uma articulação fundamental entre a prática geográfica e a prática política. Para ele, a geografia não é, com efeito, “uma associação ocasional de conhecimentos e de erudição, mas um conjunto de tecnologias do poder ligadas à produção e à gestão governamental do espaço territorial”. (O’TUATHAIL, 1996, p. 7) De maneira mais

simples, a geografia é percebida como um instrumento de governo que pode ser usado tanto para fazer a guerra, como para desenvolver a economia nacional. Porém, a similaridade das abordagens termina aí. Pois, para O'Tuathail, os trabalhos de Lacoste caem precisamente na armadilha de buscarem denunciar, reivindicando, eles mesmos, uma improvável verdade geográfica. A divergência vem provavelmente do fato de que Yves Lacoste e, de outra maneira, Denis Retaille e John Agnew, se interessam pelo “como” da geopolítica, enquanto Gearoid O'Tuathail, ou outros como Simon Dalby e Paul Routledge⁷, se preocupam preferencialmente com o “quem”. Os primeiros examinam as circunstâncias ou as novas condições da produção da geopolítica, tais como a diversificação dos atores nas relações internacionais e a globalização dos problemas. Para os segundos, o rigor e a confiabilidade do saber geopolítico são secundários em relação à sua eficácia. O que importa é o uso que fazem os atores políticos, mais particularmente os governos, dos códigos geográficos. Para analisar esse uso, é necessário recorrer àquilo que Simon Dalby (1991) em primeiro lugar, chamou de “geopolítica crítica”. Isso permite ver como os governos, especialmente por meio da construção de sua política externa, contribuem para moldar o espaço político mundial.

“Geopolítica crítica” e “geo-poder”

Os exemplos concretos estudados por Gearoid O'Tuathail dão uma ideia do campo de aplicação da “geopolítica crítica”. Ele se interessou pela história da construção nacional da sua Irlanda natal, e, igualmente, pela política externa americana na época dos conflitos comerciais com o Japão (no fim dos anos 1980) e durante a guerra da Bósnia. (O'TUATHAIL, 1992a, 1996) Logo, ele estudou o uso político da geografia dentro de um contexto interno e externo. A criação da Irlanda ou, para se retomarem os termos do autor, sua “invenção geográfica” é, primeiramente, ligada à vontade dos colonos ingleses do fim do século XVI de estabelecer, tanto pelas armas quanto pela cartografia, uma entidade que se inscreve logicamente dentro da esfera da Inglaterra. Mas ela resulta também da estratégia de resistência dos senhores irlandeses

que foram, então, convidados a delimitar o território de sua identidade e de sua soberania. A percepção da “ilha irlandesa”, de uma nação insular em oposição a uma “outra” inglesa, é o produto de uma rivalidade militar e de um conflito, cuja gestão passa pela capacidade dos atores políticos implicados de distinguir entre “eles” e “nós”.

Vê-se, em seguida, como se passa do doméstico ao externo e como os mecanismos de construção (ou de invenção) geográfica podem servir aos governos tanto para legitimar seu projeto nacional como para moldar suas relações com o resto do mundo. A geopolítica crítica permite, igualmente, repensar as relações nipo-americanas no final do século XX (de um modo, aliás, mais abrangente que o proposto por O’Tuathail). Durante algum tempo durante a Guerra Fria, o Japão apareceu como uma “ameaça econômica”, até mesmo uma “ameaça” pura e simplesmente, no discurso geopolítico dominante nos Estados Unidos. Essa designação remete a um conjunto de aspectos bem mais amplo do que a representação de um conflito comercial. Referia-se a certa visão de mundo, um mundo constituído de Estados soberanos, rivais comercialmente, mas capazes de dividir uma linguagem e valores comuns, os quais eram defendidos pelos EUA de uma maneira exemplar, e ignorados pelo Japão. As contradições entre o discurso e a prática não faltavam: entre o discurso da soberania econômica e a manifesta interdependência industrial e tecnológica entre os dois países, ou ainda, o discurso sobre o livre comércio e a grande quantidade de dispositivos protecionistas americanos. Essas contradições eram secundárias com relação à eficácia de um imaginário geopolítico em que o Japão desempenhava o papel do “outro”, pois estava, segundo a fórmula célebre de um jornalista holandês, “no mundo sem ser do mundo”. (WOLFEREN, 1990)

Para Gearoid O’Tuathail, que aqui se apoia em Michel Foucault, a geografia é indissociável de uma dinâmica essencial que une saber e poder: a prática dos geógrafos constitui, simultaneamente, uma forma de saber e de poder. Daí resulta a noção de “geo-poder”, ou seja, a governamentalização do saber geográfico pelo Estado, da qual a geopolítica é uma expressão necessariamente mutável. Não é inútil, sem dúvida, recordar que a geopolítica moderna, antes de se tornar a *Geopolitik* dos nazistas, foi uma disciplina concebida e defendida pelo Britânico Hal-

ford Mackinder, cuja proposta era mais de se reformar a geografia do século XIX, a dos exploradores, do que incitar os súditos de sua majestade a “pensar de maneira imperial”. (O’TUATHAIL, 1992b) Certas grandes definições geográficas, que são veiculadas pelas comunidades acadêmicas ou pelos governos, têm sentido apenas quando são vistas dentro de seu contexto político e estratégico.

A geopolítica crítica, tal como foi desenvolvida até o presente, pouco se interessou pela constituição de regiões internacionais. No entanto, esse fenômeno se presta muito bem a esse tipo de análise, em particular no caso do regionalismo asiático. A noção de “Ásia Oriental” (um conjunto que engloba o Japão, a China e a Indonésia, excluindo, portanto a Índia) foi ferrenhamente defendida pelo governo da Malásia no início dos anos noventa. A ideia de que existiriam “valores asiáticos” ou um “asiatismo” perdeu sua força depois da crise financeira de numerosos de países da região, mas a hipótese inicial da existência de uma entidade Leste-Asiática singular, finalmente, não foi colocada em questão e permanece como argumento para fins de mobilização de recursos econômicos e políticos. Caso se procure verificar a validade científica dessa hipótese, corre-se o risco de se aventurar em um labirinto abandonado pela “neutralidade” da geografia. Em contrapartida, caso se pense no interesse de Mahathir em retirar o seu país do paradigma Norte- Sul, posicionando a Malásia não mais dentro da “Ásia em desenvolvimento” (uma encruzilhada ambivalente entre a Índia e o mundo chinês), mas dentro de uma nova “Ásia Oriental”, e isso em termos de igualdade política com o Ocidente próspero, as coisas se tornam mais claras. Volta-se a uma lógica de equilíbrio de poder, em que o geo-poder aparece como um dos elementos-chave.

Para além da geopolítica crítica: algumas pistas de reflexões

Assim, a geopolítica seria, antes de tudo, uma “[...] política da escritura do espaço mundial” (O’TUATHAIL, 1996, p. 18), sendo que a força internacional dos Estados estaria ligada, entre outros, à sua capacidade de impor uma certa visão do mundo, a sua própria interpretação geográfica da política mundial. Nesse sentido, o exemplo da Malásia de

Mahathir ilustra bem a hipótese de O’Tuathail. No entanto, uma vez empreendido esse trabalho de desconstrução, uma vez desmontados os mecanismos do imaginário geopolítico, uma vez cassadas as ilusões geográficas, ainda resta, do mesmo modo, a questão do “por quê?”. A geopolítica crítica desnuda o imaginário, mas não permite verdadeiramente a compreensão da utilidade desse mesmo imaginário. Não existiria nada além do poder por detrás do poder?

Tomemos, desta vez, o exemplo da noção de *Ásia-Pacífico*. Essa noção decorre da ideia de que existe uma “comunidade do Pacífico”, um espaço de cooperação organizado em torno, não de um continente, mas de um oceano, em que o eixo fundamental é nipo-americano. Essa noção e, notadamente, o argumento oceânico no qual ela se fundamenta podem ser debatidos, pois ensejaram dois tipos de análise. Os trabalhos dirigidos por Arif Dirlik constituem, precisamente, uma espécie de “geopolítica crítica” da *Ásia-Pacífico*, procurando ir além das proposições da geografia “pura”, a fim de “[...] descobrir as premissas ideológicas subjacentes à representação espacial do Pacífico [...]”. (DIRLIK, 1993, p. 3)⁸ Para Arif Dirlik uma dessas premissas é a invenção de um destino comum à *Ásia* e à *América*, em que o fio condutor seria o liberalismo econômico. Outra análise, a de Pekka Korhonen, considera, de entrada, que a *Ásia-Pacífico* contém um elemento de invenção que ele chama de “romance do Pacífico” (KORHONEN, 1998), que é, também, parte integrante do processo de regionalização. De maneira geral, Korhonen afirma a utilidade de se interessar pelas construções narrativas que acompanham as formações das comunidades políticas, pois, destaca ele,

[...] o fato de que as grandes narrativas encontrem, ainda, uma oposição política, de que uma parte da população lhes seja indiferente, de que uma parte da inteligência as considere ridículas, nada disso diminui nem a sua existência, nem o seu poder [...]. (KORHONEN, 1998, p. 6)

Acrescenta o autor que, em essência, as sociedades humanas sempre terão necessidade de grandes narrativas: se algumas histórias acabaram (como a da Guerra Fria), isso não significa que outras deixarão de aparecer, baseadas eventualmente em outros tipos de metáforas culturais ou especificamente geográficas.

No primeiro caso, desmitifica-se a Ásia-Pacífico. No segundo, examina-se o papel que desempenhou o mito da Ásia-Pacífico durante certo período, regionalmente, e de maneira mais geral nas relações internacionais (notadamente dentro da agenda econômica mundial). A “geopolítica crítica” mostra como as representações geográficas intervem também no equilíbrio das forças internacionais, como os jogos de poder se exprimem igualmente em termos geográficos, e não somente em termos político-filosóficos. Mas a aproximação de um autor como Pekka Korhonen permite ir mais além, por meio de uma análise positiva das representações geográficas – que não são mais, unicamente, ilusões a serem desconstruídas: elas remetem, igualmente, a jogos quase mecânicos de poder e às dinâmicas complexas de sociedades que buscam definir um espaço de fidelidade e de solidariedade. No território europeu, encontra-se tal abordagem nos trabalhos de Iver Neumann, que também evoca a necessidade de estórias (*the need for “as if” stories*) que, nos contextos democráticos devem poder integrar as múltiplas identidades anteriormente negociadas. (NEUMANN, 1999)

Indagado sobre o sentido do alargamento da União Europeia, Romano Prodi, Presidente da Comissão, respondia que ele desejaria empreender “um amplo debate sobre o mapa da Europa”, a fim de responder às seguintes questões: “Quais são as fronteiras da Europa?”, “Qual é sua alma?”.⁹ Duas hipóteses subjazem a essa declaração. De um lado, e apesar da força da narrativa da mundialização, a formulação de um projeto como o da União Europeia torna inevitável que nos perguntemos, em um dado momento, questões sobre as fronteiras fundamentais, as que distinguem entre “eles” e “nós”. Por outro lado, a constituição de um metadiscurso e, mais especificamente, a construção da representação geográfica à qual correspondem essas fronteiras, é indissociável de outros aspectos do processo de regionalização. A grande narrativa da Europa, as construções institucionais e as dinâmicas socioeconômicas do regime comunitário fazem parte de uma mesma realidade. Pode-se, com naturalidade, analisar separadamente esses diferentes elementos, mas isso não significa que se possa escapar de uma experiência que os engloba de fato. Há um fator que nos parece incontornável, que remete a um fato tão essencial quanto a faculdade de uma grande massa de indivíduos de aderir, ao mesmo tempo, à teoria do

big bang e à explicação bíblica do Gênesis. No domínio específico das relações internacionais, essa visão parece ter sido perdida de vista. As questões postas hoje em dia na Europa e, portanto, também em outras regiões do mundo e inclusive em novos espaços políticos, deveriam permitir a esse domínio do saber recuperar toda a pertinência.

Referências

- AGNEW, John. *Geopolitics: re-visioning world politics*. Londres: Routledge, 1998.
- _____. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, v. 1, n. 1, 1994.
- AGNEW, John; CORBRIDGE, Stuart. *Mastering space*. Londres, Routledge, 1995.
- _____. The new geopolitics: the dynamics of geopolitical disorder. In: JOHNSTON, R.; TAYLOR, P. (Ed.). *A world in crisis?* Oxford: Blackwell, 1989.
- ANDERSON, Malcolm. *Frontiers*. Cambridge: Polity, 1996.
- DALBY, Simon. Critical geopolitics: discourse, difference and dissent. *Environment and Planning D*, n. 9, 1991.
- _____; O'TUATHAIL, Gearoid; ROUTLEDGE, Paul. *The geopolitics reader*. Londres: Routledge, 1998.
- DIRLIK, Arif (Org.). *What is in a Rim?* Boulder: Westview, 1993.
- DIRLIK, Arif; WILSON, Rob (Org.). *Asia/Pacific as space of cultural production*. Durham: Duke University, 1995.
- DURAND, Marie Françoise; LEVY, Jacques; RETAILLE, Denis. *Le monde, espaces et systèmes*. Paris: Sciences Po, 1992.
- FOUCHER, Michel. *Fronts et frontières*. Paris: Fayard, 1991.
- GRATALOUP, Christian. Où est la géographie? *Le Débat*, p. 77, nov./dez. 1996.
- KORHONEN, Pekka. *Japan and Asia Pacific Integration*. Londres: Routledge, 1998.
- LACOSTE, Yves. Vingt-ans de géopolitique, 1976-1996. *Hérodote*, Paris: La Découverte, n. 81, p. 14, maio 1996.
- NEUMANN, Iver. *Uses of the other: "The East" in European identity formation*. Manchester: Manchester University, 1999.
- O'TUATHAIL, Gearoid. *Critical geopolitics*. Minneapolis: University of Minnesota, 1996.

_____. Pearl Harbor without bombs: a critical geopolitics of the US-Japan “FSX” debate. *Environment and Planning A*, n. 24, 1992a.

_____. Putting Mackinder in his place: material transformations and myth. *Political Geography Quarterly*, n. 11, 1992b.

O’TUATHAIL, Gearoid; DALBY, Simon. (Org.). *Rethinking geopolitics*. Londres: Routledge, 1998.

RETAILLE, Denis. L’État, le territoire et les relations internationales : nouvelles approches géographiques. *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n. 68-69, jun. 1994.

_____. La vérité des cartes. *Le Débat*, p. 91, nov./dez. 1996.

WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings (Org.). *Border identities*. Cambridge: Cambridge University, 1998.

WOLFEREN, Karel van. *L’énigme de la puissance japonaise*. Paris: Robert Laffont, 1990.

Notas

- 1 Conferir Foucher (1991) e Anderson (1996). Sobre o funcionamento antropológico das fronteiras, ver também Wilson e Donnan (1998).
- 2 Conferir Grataloup (1996, p. 77), dossiê especial consagrado às “novas geografias”. Nota do tradutor: Há um trocadilho fonético na prosódia da frase em francês entre os signos *penser* (pensar) e *panser* (curar). No original: “penser le monde si l’on ne veut pas se contenter de le panser”.
- 3 A título de introdução ver o “mode d’emploi du monde” proposto por Durand, Lévy e Retaille (1992).
- 4 *Hérodote* (ver LACOSTE, 1996, p. 14).
- 5 Confira Agnew e Corbridge (1989). As primeiras hipóteses colocadas neste artigo são desenvolvidas em sua obra comum. A este respeito, ver Agnew e Corbridge (1995).
- 6 Ver também John Agnew (1994).
- 7 Ver Dalby, O’tuathail e Routledge (1998) e O’tuathail e Dalby (1998).
- 8 Ver também Dirlik e Wilson (1995).
- 9 *Le Monde*, 26 out. 1999.

O USO DA HISTÓRIA NAS POLÍTICAS EXTERNAS

Muitas avaliações aplicadas *a posteriori* sobre decisões de política internacional demonstram uma ignorância da História ou sua utilização inábil e abusiva. É assim que o comprometimento americano no Vietnã testemunharia, de um lado, a falta de conhecimento da história vietnamita e, de outro, uma leitura dos acontecimentos da Ásia excessivamente marcada pelos eventos da Segunda Guerra Mundial (“capitulação” das democracias em Munique, avanço japonês no Sudeste Asiático etc.) e da Guerra da Coreia. (KHONG, 1992) Portanto, a utilização da história seria, ao mesmo tempo, indispensável e perigosa. A história está, no entanto, muito presente no discurso público sobre as políticas externas e no discurso oficial que as legitima, irrigando, igualmente, muitos raciocínios situados a montante, a exemplo dos arquivos.

Não se trata, aqui, de ressaltar, nos comentários que são feitos sobre a situação internacional, as insuficiências do recurso à história ou, ao contrário, os inúmeros vieses quando de sua utilização; no entanto, as práticas de verborragia midiática que acompanham cada crise mereceriam um tratamento sistemático, tanto de seu conteúdo quanto de seu método. Tampouco seria possível retornar ao estatuto da história nas sociedades ou ao da experiência na formação da psicologia, nem se interrogar, mais amplamente, sobre todos os usos políticos do passado. (HARTOG & REVEL, 2001) Enfim, não se trata de ventilar as disputas da memória e do passado nas relações internacionais, na sua dimensão política ou jurídica. O objetivo, aqui, é mais modesto: mostrar, a partir de exemplos concretos, diversas maneiras de referir-se à história, ver como tais formas podem evoluir e interrogar-se sobre as concepções da história que elas veiculam.

Na sua obra sobre os usos da memória nas relações franco-alemãs e franco-argelinas, Valérie-Barbara Rosoux (2000) propõe distinguir entre “o peso da história” e “a escolha da história”, se é que todo peso pressuposto da história não seja, em realidade, uma escolha ou uma vontade de não escolher. Essa distinção será retomada, acrescentando dois usos do passado: “o bis da história” e a “fé na história”. Essa classificação, porém, apenas não visa nada além da conveniência.

“O peso da história”

O peso da história corresponde à herança acumulada, quer sob a forma de uma experiência individual (a trajetória pessoal, frequentemente recordada nos casos do General de Gaulle ou de Mitterrand) ou coletiva (fenômeno de geração ou de promoção, como o do ambiente de presidente Eisenhower, marcado pela experiência da guerra), quer sob a forma de referências transmitidas no seio de uma organização, de instituições de um grupo social ou nacional.

Essa herança pode ser reavivada pelo discurso: Hitler quis recriar o “espírito de 1914” e contribuiu para mitificar essa experiência coletiva da nação alemã. (VERHEY, 2000) Invocar o peso da história no outro equivale, muitas vezes, a provar que ele existe em nós. Foi isso que logrou mostrar, às vezes sem matizes, o “orientalismo”: falar de “barril de pólvora balcânico”, “da China imóvel” ou de um “Oriente Médio carregado de história, berço das três religiões monoteístas”, por exemplo, informa menos sobre a história da região do que sobre o peso das representações e da visão estática e seletiva daqueles que empregam tais expressões. (TODOROVA, 1997) É assim que a história, como a geografia, pode ser considerada como um constrangimento e como um patrimônio. Isso vale para o discurso alemão sobre a posição central da Alemanha, que permitia tanto a vitimização quanto a ambição, e que se tornou novamente um truísmo no pensamento acerca do lugar da Alemanha na Europa. Isso também vale para o discurso ocidental sobre a geopolítica russa, que data de mais de dois séculos e que coloca em evidência uma pretensa busca de abertura aos mares quentes, a criação de um novo império em Constantinopla (RESIS, 1985) ou um messianismo antiocidental, quer ele seja paneslavista ou euroasi-

ático. A geopolítica crítica desconstruiu esses discursos deterministas. (O'THUATHAIL; DALBY, 1998) Isso vale, finalmente, para as múltiplas “obrigações” com o passado (preservar territórios ou uma ordem) ou em relação a laços “históricos” com outros países, que podem ser marcados, igualmente, por acontecimentos traumáticos (Alemanha e Israel, Japão e China, França e Argélia etc.).

Com efeito, a gestão das relações bilaterais permite inúmeras referências ao peso da história. Amizades e inimizades “históricas” pesam sobre as relações internacionais: rivalidades “históricas” entre grandes potências, alianças que frequentemente refletem mais os interesses do que as relações sentimentais (essa é toda a questão da “relação especial” anglo-americana), laços históricos de amizade que são uma especialidade francesa (apesar das histórias movimentadas, como no caso da Polônia, da Sérvia ou do Líbano). Além disso, é a própria abordagem da ordem internacional que nos leva, de maneira mais ou menos implícita, a referir-nos a uma herança que permite reivindicar um lugar privilegiado (a França que não poderia, devido ao seu passado, passar por uma degradação em termos de estatuto; a China que deveria reencontrar um lugar digno da sua projeção tradicional...), ou lamentar-se em relação a um lugar subordinado (“vitimização” das pequenas nações da Europa central ou dos Estados do Oriente Médio em relação ao imperialismo ocidental).

Essas reificações históricas das políticas, das relações e das estruturas, além de causar muitos determinismos nos raciocínios, são o resultado de múltiplas reconstruções, erigindo em realidade e em constrangimento permanente o que, às vezes, realça apenas o acontecimento ou simplesmente a coincidência. Mas também resultam de grandes narrativas e práticas cumulativas. Foi assim que se construiu a neutralidade austríaca, para além do tratado fundador de 1955. As relações franco-alemãs são legitimadas pela sua própria história, qual seja: a dos discursos históricos, das cerimônias e dos gestos simbólicos, bem como o fluxo de intercâmbios de qualquer natureza e as formas múltiplas de cooperação. Para a França, falar de tudo e em todos os lugares do mundo lhe permite pretender continuar a participar na gestão da ordem mundial. O discurso dos atores acerca da construção europeia testemunha uma dupla referência à história: a recordação da densidade

crescente do que foi feito e a certeza de que é indispensável perseguir uma obra jamais acabada, mas cujo sentido não gera dúvida alguma. O institucionalismo e o construtivismo mostraram, ambos, a importância das práticas ao longo da história.

Que a referência à história possa inscrever-se em uma nebulosa de acontecimentos simbólicos, de micro decisões, de imagens incessantemente reiteradas, etc. dá-lhe certamente mais legitimidade, mas também modela as posições presentes e futuras. A ação política cria narrativas históricas que se cristalizam em organizações administrativas e políticas e na opinião – que são difíceis de modificar: isso se aplica aos julgamentos sem nuances sobre os responsáveis pelas guerras ou sobre a natureza do adversário em tempos de guerra. Daí deriva a dificuldade em mudar de política, e mais ainda em implementar “revoluções diplomáticas”: nesse sentido se orientam as relações dos Estados Unidos com a China comunista, do Egito e da Jordânia em suas relações com Israel. A marinha francesa, por muito tempo, teve uma relação muito particular com o império colonial e a Grã-Bretanha. Eden teve contornar um *Foreign Office* proárbabe durante a crise de Suez...

Já o trabalho diplomático é uma obra de acumulação e de autocitação, a única que assegura uma certa permanência de posições e, por conseguinte, uma certa credibilidade: instruções, gestão de processos e de contenciosos fazem multiplicar as lembranças cronológicas e as sínteses “históricas”. Ora, qualquer governo que se instala é herdeiro das decisões anteriores, que constroem a sua própria ação. Mendes France bem o afirmou ao chamar para si a responsabilidade das negociações da Conferência de Genebra. Os historiadores americanos continuam a enfrentar-se para saber qual é, nessa mesma região, a decisão que teria conduzido, inexoravelmente, os presidentes que se seguiram a se decidirem pela guerra. O Presidente Mitterrand percebeu rapidamente, no dia seguinte ao de sua eleição, a utilidade do diálogo institucionalizado franco-alemão, e constatou que não se podiam alterar completamente as regras do diálogo franco-soviético.

Nesse sentido, levar em conta o efeito cumulativo dos atos e palavras passadas, ou seja, o peso da história, é, em alguns casos, saber dela servir-se a fim de consolidar uma relação, uma negociação ou uma

instituição e, em outros, saber dela emancipar-se reconhecendo a sua natureza de construção social e de discurso.

Os “bis da história”

Se o peso da história parece impor-se a um só ator ou a um grupo mais preciso de atores da cena internacional, o “bis” da história deveria impor-se a todos, pois eles realçariam senão uma ciência, pelo menos constatações supostamente objetivas. A disciplina das relações internacionais, no âmbito da ciência política, teve a pretensão, particularmente ao utilizar métodos quantitativos, de chegar a esses “bis” que permitiriam aos tomadores de decisão reduzir a incerteza em que se debatem no cotidiano. Resta interrogar-se de que maneira o fato de saber que dois Estados vizinhos têm mais possibilidades de fazer a guerra, ou que duas democracias nunca teriam entrado em conflito, ajudou a modelar os comportamentos dos atores, visto que se buscou, ao mesmo tempo, minimizar as questões territoriais e estender a democracia de mercado.

Frequentemente, os historiadores permaneceram céticos diante desses projetos que trituravam as realidades e operavam certas escolhas de índice e de classificação que os deixavam perplexos: isso vale para os ciclos hegemônicos ou a distribuição da potência como causas das guerras. (EIMAN & EIMAN, 2001) Mas eles mesmos manejam facilmente a analogia; e se evitam falar de “bis”, tentam colocar em evidência recorrências, não sem esperar que tenham, por vezes, valor preditivo. (DUROSELLE, 1992) Isso se aplica a Paul Kennedy na análise do declínio do império americano ou aos especialistas da Rússia, sempre prontos a enfatizar os “ciclos” da história russa. Muitas vezes, essas previsões são simplistas, moduladas com base no tema do declínio, afirmando que tudo o que se constrói tende a se desfazer (os impérios, o Estado, a nação, a ocidentalização). Diante da incerteza, parece preferível buscar referências no passado: o Império romano para o Império americano, o Sacro Império romano germânico para a construção europeia, a nova “Idade Média” para um mundo dito “pós-vestfaliano”.

No entanto, para além dessas apostas no longo prazo, que conhecem inflexões a cada momento em que as aparências de imutabilidade são colocadas em xeque (o discurso sobre “a ruptura”, a “guinada”, “o acontecimento histórico” etc.), os historiadores têm a pretensão de ensinar aos tomadores de decisão a utilizar a história, a fim de fazer boas analogias que permitam dispor de bons *road maps*, tirando, assim, as boas lições da história. Nesse sentido, um dos historiadores mais reputados os aconselhou várias vezes e criticou a estreiteza do leque de analogias dos tomadores de decisão, bem como a maneira pela qual se focalizam excessivamente nas semelhanças, sob o risco de esquecer as dessemelhanças (MAY, 1973; MAY; NEUSTADT, 1986) Ele empreendeu uma análise muito documentada da derrota francesa em 1940, com o objetivo de demonstrar que os Estados Unidos não deveriam, como a França dos anos 1930, afrouxar sua vigilância após sua vitória na Guerra Fria; mais que isso, eles deveriam utilizar precisamente os seus serviços de informação. (MAY, 2000) O estudo da decisão evidenciou os indivíduos ou as instituições que utilizam, à montante de uma sequência de decisões, uma série de raciocínios analógicos a fim de representarem um problema, mas também enfatizou como tais analogias são sujeitas a debate. (HOUGHTON, 2001)

A política utiliza referenciais duros, cujo sentido é fixado uma vez por todas. Sem serem mitos, permitem dar significado e valor à complexidade dos acontecimentos e às incertezas da ação política. Defensores da ideia de ceder aos alemães e seus oponentes (chamados “cedistas” e “anticedistas” na França) acusavam-se mutuamente de muniquenses (“Munichois”). A referência a Yalta proporcionou uma clareza aparente às opções políticas dos republicanos americanos, gaullistas franceses, pacifistas alemães ou dissidentes da Europa central. Para além dessas referências muitas vezes historicamente descontextualizadas, retomava-se uma pergunta recorrente (cujas possibilidades de resposta eram restritas) quanto à atitude a ser adotada diante de uma ou de potência(s) considerada(s) expansionista(s). A valorização de um referencial em função do qual tudo é medido e calibrado causa problemas, ainda mais quando o próprio referencial e o fato de utilizá-lo são escolhas enviesadas e construções artificiais.

Ora, o referencial serve igualmente para demonstrar que a história pode repetir-se (Maine, Pearl Harbor, World Trade Center...) e para tentar fazer com que ela não se repita. Os Estados Unidos, durante a Guerra Fria, consideraram que muitos socialistas que acediam ao poder eram Kerenskys em potencial. Os *appeasers* estavam persuadidos de que, como na guerra de 1914-1918, a revolução e o comunismo progrediriam após as repercussões de um novo conflito: em certa medida, a extensão do comunismo na Europa oriental e sobre o continente asiático lhes deu razão. Os anti-intervencionistas de 1940 e, a seguir, os críticos do macarthismo, apoiando-se no precedente de 1917-1918 e nos contra-exemplos nazistas e bolcheviques, consideraram que a guerra transformaria a democracia americana em regime totalitário. As lições de 1918 levaram a exigir da Alemanha nazista uma capitulação sem condições; as tensões nascidas das dívidas de guerra conduziram Washington a editar a cláusula do *cash and carry* e, depois, a escolher a fórmula do empréstimo-aluguel. Se Weimar deu nascimento ao nazismo e à Segunda Guerra Mundial, será necessário evitar, após 1991, que a Rússia se “weimarize” (HANSON; KOPSTEIN, 1997); se a irrupção da potência alemã perturbou o equilíbrio internacional no início do século XX, é necessário evitar que a China desempenhe o mesmo papel um século mais tarde; se a França, depois a Alemanha e, enfim, a Rússia provocaram contra eles mesmos coalizões de Estados, os Estados Unidos devem velar para não provocar esse tipo de reação dentro de vinte ou trinta anos. As desconfianças franco-alemãs foram, por muito tempo, vistas pelo prisma do pesadelo da aliança franco-russa (a lei do equilíbrio e a do envolvimento) e do pesadelo de Rapálio (a lei da complementaridade econômica e estratégica).

O referencial nem sempre é um fator de repulsa. A democratização da Alemanha e do Japão pode justificar que os Estados Unidos tentem reiterar mundo afora essa experiência. *State-building*, *conflict-resolution*, *peace-building* e outros projetos, como o desenvolvimentismo dos anos 1960, procuram extrair, se não for o bis, pelo menos as receitas das experiências históricas. Muitas vezes também partem de pressupostos ideológico-culturais. O “método Monnet” é regularmente invocado a cada vez que a dinâmica política europeia parece ficar bloqueada.

A socialização diplomática justifica, com base na formação profissional e na experiência, a hipótese de que existiria uma “ciência mole” da técnica diplomática. Não faltam profissionais da negociação para definir as regras que permitiriam obter um resultado ótimo: parece que a história das relações entre os negociadores durante a negociação pesa nos seus resultados e na sequência do acordo obtido. Como observa William Quandt a propósito do investimento americano no processo de paz no Oriente Médio há trinta e cinco anos, “as lições da história são inevitavelmente aprendidas, mas implicam julgamentos extremamente subjetivos, embora sirvam de linhas diretrizes bem estruturadas para as discussões intraburocráticas”. O próprio autor, por meio de múltiplas comparações e avaliações dos balanços das diferentes administrações, utiliza calibradores pouco fiáveis e, ao mesmo tempo, indispensáveis. (QUANDT, 2001, p. 391)

Portanto, falar de “bis da história” implica encontrar os meios de decifrar a realidade por meio de opções claras e já balizadas e, a seguir, utilizar um conjunto de técnicas cuja eficiência está afinada com a experiência. A memória histórica (a avaliação) e as técnicas diplomáticas (a experiência e a prática) permitem, pois, justificar a direção dada aos assuntos externos pelos diplomatas profissionais.

A “escolha da história”

Instrumentalização da história, cumplicidade dos historiadores nas políticas expansionistas ou mesmo nas “limpezas étnicas”, conflitos entre historiadores que procuram legitimar as reivindicações territoriais, tratamentos nacionais da memória... A história parece uma arma que se torna ainda mais importante porque as mídias fazem eco a todas as espécies de discursos, inclusive os marginais. Eric Hobsbawm pensou uma vez que “a profissão do historiador, à diferença, por exemplo, do físico nuclear, não podia, pelo menos, provocar o mal”, mas se diz, doravante, persuadido exatamente do contrário. (HOBSBAWM, 1993, p. 63) Se a história é uma arma, o discurso sobre a história torna-se estratégico, como no caso da Ásia oriental entre a China e a Coreia, a Coreia e o Japão, ou a Coreia e os Estados Unidos.

Muitos regimes procuram controlar a história graças à distribuição de postos e de recursos para a pesquisa. Certos historiadores também demandam que o regime utilize seus trabalhos: nesse sentido, o nacional socialismo foi uma oportunidade para historiadores e muitos profissionais da *Ostforschung* tornaram-se operadores ativos dos planos de remodelagem da Europa oriental. (BURIEIGH, 1988) Os regimes comunistas mostraram a que ponto o passado podia ser retrabalhado e a sua queda de modo algum encerrou tais manipulações, como demonstra, por exemplo, a virada racionalista e extremista de Milosevic, apoiando-se (entre outros) em um Memorando redigido por historiadores. (BUDDING, 2000) Mas essas manipulações seriam, em relação a outras formas de utilização da história pelos Estados, mais uma questão de grau do que de natureza. Qualquer cronologia é, com efeito, uma manipulação: não há neutralidade em começar uma cronologia sobre a questão israelense-palestina pela destruição do Templo ou pela declaração de Balfour; datar a reconciliação franco-alemã de 1963 é lançar conscientemente às masmorras do esquecimento todo o trabalho da Quarta República.

A história pode servir de justificação: conflitos e reivindicações territoriais revelam a escolha por utilizar a história, mas também a necessidade de optar na história. Contribui para tornar sagrada uma referência aos antepassados e aos territórios, privilegiando, por conseguinte, um jogo de soma nula: em nome de uma história reconstruída, torna-se texto sagrado de uma religião identitária, parecia sacrilégio aceitar uma reconstrução histórica alternativa que daria direitos à outra parte. Os conflitos resultam em novas redações da história em cada um dos campos: os manuais escolares se tornaram nacionalistas nas Repúblicas da ex-Iugoslávia. (HOEPKEN, 1999) Os profissionais da consolidação da paz e da reconciliação sabem que é necessário, principalmente, focalizar os esforços na revisão dos manuais escolares e suas grandes narrativas exclusivistas, em benefício de uma história “pluralista”. Eles se defrontam com o fato de que essas histórias não são apenas construções artificiais, mas jogam com ressentimentos e referenciais históricos enterrados que, em caso de conflito, têm somente de ser reavivados: a propaganda da primeira guerra mundial se desenvolveu em um terre-

no fértil. (AUDOIN-ROUZEAU; BECKER, 2001; STIBBE, 2001) As reivindicações territoriais são tão explosivas que encontram eco em um imaginário alimentado por uma cultura popular: isso vale para os territórios do Leste para a Polônia (BEAUVOIS, 1999) ou da Transilvânia para a Hungria. (KURTI, 2001)

A história é uma arma diplomática. Não foi apenas a posse da bomba atômica e de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas que, por muito tempo, permitiu à França segurar a onda diante de uma Alemanha mais poderosa economicamente; deve-se pensar também na lembrança incessante do nazismo como mancha indelével no passado alemão. Toda pretensão internacional ou regional do Japão é oposta imediatamente pela China por meio de uma recordação de crimes de guerra que Pequim julga insuficientemente reconhecidos por Tóquio: a questão do massacre de Nankin tornou-se, assim, uma questão internacional que flutua ao sabor das relações diplomáticas entre a China e o Japão. (FOGEL, 2000) Seria necessário estudar sistematicamente como uma reaproximação entre dois países modifica os discursos sobre a história, sejam os dos dirigentes, os dos pesquisadores ou os dos manuais escolares.

A história serve facilmente de desculpa. Invocar uma opressão sofrida permite explicar atrasos e desestruturas, à imagem de certos discursos búlgaros a propósito da ocupação otomana, ou africanos a propósito da escravidão e da colonização. A Sérvia e a Polônia foram capazes de elaborar uma história dolorosa que devia garantir a remissão por certos comportamentos agressivos. Japoneses e Alemães puderam fazer da segunda guerra mundial uma história que os transformava em vítimas, o que permitiu, por substituição, ocultar os crimes cometidos durante algum tempo. (BERGER, 2001; ORR, 2001) Os comunistas chineses lograram pretender ter liberado seu país do imperialismo e utilizar essa temática com vistas à mobilização e ao controle interno, ao passo que o regime nacionalista havia permitido reencontrar ampla independência e *status* político.

Se a história é uma arma, a contra-história e o revisionismo servem para neutralizá-la. Após o Tratado de Versalhes, o poder alemão mobilizou os historiadores a fim de demonstrar que Berlim não havia sido responsável pela guerra e fez propaganda para convencer as opiniões

e os dirigentes da Europa e dos Estados Unidos. (WILSON, 1996) A Áustria apresentou-se como a primeira vítima de Hitler a fim de distinguir-se da Alemanha e ocupar um lugar privilegiado durante a Guerra Fria. Para defender a servofilia tradicional da França face à Croácia, a editora *L'Age d'Homme* publicou uma obra antípoda à de Paul Lagarde, logo depois da publicação de sua *Vida e morte da Iugoslávia*. (IVIC, 1992) Trabalhar constantemente para rever os mitos fundadores do Estado israelense equivale a propor-lhe outra política externa. (CAPLAN, 2001; KARSH, 2000; LAURENS, 2000)

No entanto, ao se limitar aos mitos da história oficial, corre-se o risco da paranóia. Isso se aplica à “história negra” da colonização europeia, que se contrapõe à “história rosa” oficial sem evitar as simplificações, mas também ao revisionismo americano dos anos 1970, que por vezes se assemelhava à autoflagelação e à demonização. Apesar das referências aos arquivos visando a proporcionar a caução da objetividade na narrativa, a história dos Estados Unidos se tornava uma linha reta desde os massacres das populações indígenas até o Vietnã, prolongando-a, nos dias de hoje, à morte das crianças iraquianas.

Para mostrar que os Estados- Unidos sonham apenas com a cruzada contra o Islã, basta ocultar as intervenções em benefício dos muçulmanos nos Bálcãs. Uma vez que os Estados Unidos são naturalmente imperialistas, buscam-se todos os indicadores a fim de demonstrar que, de Pearl Harbor aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, passando pela Guerra do Golfo, Washington teria conspirado e provocado crises que lhe deram liberdade para estender a sua potência em nome de interesses sórdidos. A utilização da tese da conspiração é uma forma de racionalização da história em função de um *a priori* frequentemente irracional que rejeita a análise histórica oficial, além de ser a construção de uma narrativa linear a partir de alguns indicadores, sistematizando a imputação causal em função de raciocínios apriorísticos essencialistas. (MERTUS, 1999)

Selecionar e deformar a história não é somente um ato de governos autoritários ou de pequenos grupos extremistas. Nenhuma construção nacional pode se conceber sem adulteração da história que convenha a uma grande narrativa nacionalista. (BERGER; DONOVAN; PASSMORE, 1999) Desde os anos 1960-1970, um imenso esforço de

desconstrução foi empreendido, em particular no Ocidente. A Europa, tornada “pós-nacional”, inquieta-se, assim, diante das nações que pretendam escrever a história nacionalista da qual elas foram privadas, como a Ucrânia. (BEAUVOIS, 1999) O discurso sobre a história da construção europeia é muitas vezes teleológico e leva a apagar as asperezas nacionais. Para mostrar que deixou de praticar o revisionismo territorial, demonstrando ao mesmo tempo a inanidade do destino de que foi vítima em Trianon e depois em Paris, a Hungria tenta provar que sempre foi partidária da cooperação danubiana. A justificativa do papel dos Estados Unidos como “*hegemon* benigno”, reinante em um “império por convite” (termo do historiador norueguês Gail Lundestad) necessita mascarar certas facetas da política americana do passado e do presente.

A escolha na história pode impor-se aos Estados em busca de direção em política externa. É difícil construir uma política sem referir-se às tradições. Tal foi o trabalho “histórico” de todos os novos Estados. A Rússia mostrou recentemente o quanto essa referência ao passado era complexo e o quão difícil era encontrar um passado “utilizável”. A escolha na história pode, por outro lado, ser uma estratégia assumida quando se trata de afirmar ou de valorizar uma identidade: se o Vietnã recorda ostensivamente, nas suas discussões com os Estados Unidos, as décadas de guerra que o marcaram, essas quase desaparecem nas narrativas destinadas aos turistas. (KENNEDY; WILLIAMS, 2001) A questão do lugar que deve ocupar a Prússia e, a seguir, a Alemanha, na história das políticas externas, mostrou os desafios contemporâneos das escolhas efetuadas na “galeria dos antepassados”. (BERGER, 2001) Na competição para atrair investimentos, a história é aplainada e enfatiza certas posições geográficas (centralidade, interface...) ou experiências adquiridas. Enfim, a história construída pela mídia constitui um constrangimento para os governantes, dado que devem levar em consideração em seu discurso interno simplificações mitológicas ou estratégicas que dão forma à representação dos problemas: isso vale para as imagens populares do Oriente Médio ou do Tibete, produzidos nos Estados Unidos pela indústria de entretenimento. (DODIN; RKTHER, 2001; MCALISTER, 2001; SCHELL, 2000)

A história, longe de ser apenas um constrangimento, é assim também um recurso político. Uma vez que se pode aproveitar da história, por seus excessos e por seus silêncios, ela é, como todo recurso, uma disputa que incide, prioritariamente, na legitimidade da palavra que a conta. Em situação de conflito, deslegitimar o Outro passa por um ataque sobre a sua maneira de dizer a história; as batalhas de comunicados já são conflitos sobre a história. Em situação de consensos ou de hegemonia, essa legitimidade não é posta em dúvida... o que não torna, porém, a história mais credível.

A “fé na história”

Fazer referência à história ou analisar os acontecimentos em termos de evolução histórica é não somente ter fé no suposto poder explicativo da história, mas igualmente ter fé em uma história que teria um sentido e que daria sentido à superficialidade dos acontecimentos. Querer uma guerra em 1914 em vez de 1916, lamentando por não tê-la levado a cabo em 1905 ou em 1911, era para o Estado-maior alemão ter uma visão das relações internacionais marcada pela dupla obsessão do conflito (até mesmo da “guerra inevitável”) e da acumulação de potência militar. Apostar, na França e no meio dos anos 1950, em uma *détente* entre o Oeste e a União Soviética e na ruptura sino-soviética resultava de uma certa visão das rivalidades raciais (o temor “do perigo amarelo”) e de uma percepção da potência demográfica. Uma abordagem específica da história irrigava a análise soviética das relações com os Estados Unidos: todo progresso de “forças socialistas” e “progressistas” ia ao sentido da história. Essa verificação empírica da teoria marxista alimentava o otimismo, mas preenchia também um pessimismo profundo devido à reação previsível de um campo “imperialista” que recusasse essa evolução inegável. Desse modo, os períodos que pareciam ser os mais favoráveis em Moscou (dias seguintes ao ano de 1945, meados dos anos 1960, final dos anos 1970) foram aqueles que por lá provocaram mais desconfiança.

A reação muito viva dos Estados Unidos à repressão de Tiananmen não pode ser compreendida sem que se considere o lugar da China na narrativa americana sobre modernização política. (MADSEN, 1995) Em termos gerais, para além do jogo de interesses (que explica, às vezes, a aparente irracionalidade), o imperialismo é a projeção de um discurso sobre si. (NINKOVJCH, 2001) Que a história das relações internacionais pareça repetir-se, obedecer a vários “bis” imutáveis, evoluir, progredir (THOMPSON, 2001) ou inclusive acelerar-se, em todos os casos ela estará sendo colocada em perspectiva.

Toda a literatura sobre as “imagens” e os “códigos”, desenvolvida desde o fim dos anos 1960 na interface entre a psicologia política e a análise do processo de tomada de decisão, aperfeiçoa direta ou indiretamente as concepções da história que se situam a montante, sejam tais concepções da ordem da permanência (das estruturas, dos desafios, dos atores...), da evolução ou da recorrência. O historiador pode disso fazer a genealogia. O jurista internacional não pode, no seu caso, abstrair-se das concepções da história que suas práticas veiculam, em particular quando ele se aventura do lado do costume. Retirar de seu contexto histórico as práticas internacionais que passariam a ser simples produto da razão gera tantos problemas quanto estar persuadido de que a história determina o presente e o futuro. Não é impossível que essa consciência da história resulte menos da cultura ambiente ou da formação profissional e mais da experiência pessoal: são sobretudo os diplomatas em fim de carreira ou aposentados que se lamentam da pretensa ignorância histórica dos jovens que entram na profissão; são eles, também, que podem advertir contra a impressão recorrente da aceleração da história e da novidade absoluta do tempo presente.

O raciocínio e a consciência histórica não relevam somente a política, mas também a construção do laço social. A sociedade internacional existe apenas em função de uma história perpetuamente reconstruída e, em função disso, consolidada: o respeito compartilhado das regras e das formas de comportamento justifica-se por uma história comum, pelo conhecimento das consequências na história, de sua violação, pelo julgamento implícito sobre a sua validade no tempo, pela necessidade de não criar um precedente que hipotecaria seu próprio futuro e o de toda a sociedade de Estados.

Da mesma maneira, nas alianças ou nas instituições internacionais, as noções de confiança, lealdade (LAROCHE, 2001) ou credibilidade fazem referência a uma história passada e à antecipação de uma futura história comum. Daí deriva que o sentimento de que as alianças são vinculativas e potencialmente perigosas, tal como teria demonstrado o desencadeamento da Primeira Guerra Mundial. Numerosas intervenções americanas na periferia, durante a Guerra Fria, foram justificadas pela necessidade de ser credível na relação com os aliados, deixando implícita a visão do pesadelo que seria uma América abandonada pelos Estados que duvidariam da determinação dos Estados Unidos. Tratava-se de manter sua palavra, seus compromissos e, portanto, ser previsível em uma economia da confiança e da reputação, fiador da continuidade histórica. Pode-se avançar que o discurso da previsibilidade até mesmo substituiu o que bendizia a liberdade dos Príncipes e dos Estados.

A relação à história se situa igualmente na antecipação das consequências de uma decisão sobre a história e de avaliação dessa decisão *a posteriori*, em função desse mesmo critério. Agir tendo em conta que a história preservará e em função do *status* histórico que se poderá obter, basear-se nas figuras históricas de referência (Pedro o Grande ou Alexandre I para Stálin, por exemplo) ou então se limitar a práticas passadas (os democratas nos Estados Unidos, por exemplo, preocupados em nunca sofrer a acusação de “ter perdido” um país, após a acusação de *loss of China*), gerir a divisão de responsabilidades de um sucesso ou de um fracasso (os golpes baixos entre civis e militares para não endossar a responsabilidade de um armistício), orientar a narrativa futura da história graças à falsificação... muitos comportamentos testemunham uma preocupação com o julgamento da história. Construir conscientemente uma trama histórica parece indispensável à ação política. Uma história permite condenar; a outra, triunfar: porta-voz e propaganda são duas faces da constituição de uma história autojustificadora. Visto que a democracia autoriza o debate historiográfico em uma sequência cronológica, o julgamento “histórico” é imediato e as reabilitações posteriores são apenas uma anódina compensação. A Quarta República confrontou-se com essa injustiça, enfrentando desafios mais numerosos e complexos do que os governos durante os prósperos anos 1960, em uma França liberada da questão colonial e de ameaça comunista interna.

Ao contrário, ataques e oposições refazem a história com os “se”, construindo uma história virtual a partir de escolhas que teriam provocado ocasiões perdidas: ocasião perdida de não começar uma guerra (Indochina, por exemplo, com as figuras de Sainteny na França e de Kennedy nos Estados Unidos, que suscitaram muitas controvérsias), de não prosseguir-la (podia-se pôr fim à Guerra Fria e à divisão da Europa e da Alemanha a partir de meados dos anos 1950?) ou de terminá-la mais cedo ou inclusive de outra maneira². Todas as técnicas elaboradas pela diplomacia preventiva analisam os conflitos nestes termos, buscando os pontos de bifurcação plausíveis. (JENTIESON, 2000)

A consciência de ser ator da história (mais ainda de sua própria história) induz, então, uma relação particular com o tempo, uma apreciação particular em relação ao ambiente internacional, nacional e pessoal e uma escrita múltipla de histórias das quais o ator participa e que pensa ter podido orientar. Os pretensos grandes homens resolveram essa equação de múltiplas variáveis, identificando o seu próprio destino com o de sua nação ou mesmo com o de toda a humanidade.

A plasticidade das referências históricas

Como evoluem os estoques de referências históricas (cujo sentido parece estabelecido) que os atores utilizam em sua argumentação? O tempo, por um lado, faz o seu trabalho: certas referências se tornam obsoletas e, em seguida, desaparecem. Malgrado alguns combates de retaguarda, a retórica antialemã não parece mais ser politicamente rentável na França; em contrapartida, parece que “o complexo de Fachoda” ainda pesa em Paris na política africana. “As comunidades de segurança” repousam, ao mesmo tempo, sobre uma supervalorização da história passada (“guerra nunca mais!”) e sobre uma descentralização da história, que se torna menos a história dos Estados e das guerras e mais a dos povos e do progresso. Permanece o desafio de analisar de maneira completa o declínio da ideia colonial e as referências à “obra” colonial francesa. O efeito de geração contribui para renovar a relação explícita à história, além mesmo das culturas históricas das organizações institucionais ou políticas. Seja na China ou na União Soviética,

o efeito das gerações contribuiu para alterar as políticas exteriores, embora não devamos exagerar os seus efeitos mecânicos. (LIU, 2001)

A narração histórica de referência pode ser perturbada por um evento. Seu “tratamento” histórico criará um “modelo” (corrente na instituição militar), um “complexo” ou uma “síndrome”. A identificação dessas construções intelectuais pode ser facilmente realizada, mas é difícil separar a utilização instrumental da marcação real que logrou se produzir, da mesma forma que sua utilização como esquema explicativo pelos analistas ou comentadores externos é, muitas vezes, apenas uma chave-mestra cômoda. Mesmo se o impacto “da síndrome de Langson” surge nos raciocínios da Quarta República (uma derrota militar menor que provoca a queda de um regime mesmo quando a vitória está próxima), são evidentes os limites do uso da expressão “síndrome vietnamita” nos Estados Unidos, visto que foi empregada para explicar um pouco de tudo e que as “lições” tiradas da guerra são estrangeiras. É claro que não devemos exagerar os efeitos mecânicos. (NEU, 2000)

Esses “momentos decisivos” criam referências históricas novas, modificando o sentido das narrações anteriores. Isso vale para todo o discurso justificativo do pacifismo na França após Munique e a derrota de 1940, mesmo se, na Alemanha, o discurso pacifista, ultra minoritário no momento pré-guerra, ganhe legitimação considerável após 1945. Toda a narrativa da marcha para a Primeira Guerra Mundial nos anos 1920 mostrava a corrida em direção ao abismo, produzida pelas políticas de aliança e pela corrida armamentista; se ocultarmos essa visão das causas do conflito precedente, não poderemos compreender a pacificação e as hesitações diante da reconstituição de uma aliança com a Rússia. (GROSSER, 1999) Um último exemplo mostra a fronteira tênue entre o papel “pedagógico” da história e a utilização da história a fim de justificar uma reviravolta política: Clinton explicou sua mudança de atitude na guerra na Bósnia Herzegovina, evocando uma mudança de compreensão da história dos Bálcãs. Inicialmente, teria sido influenciado pelo ensaísta Robert Kaplan, vendo nessa história apenas “ódios ancestrais” produtores de caos: assim, uma intervenção americana sempre seria inútil. Em seguida, teria lido o livro sobre a Bósnia Herzegovina de Noel Malcolm, que apresenta uma longa his-

tória da coabitação tolerante, assolada pela irrupção de nacionalismos exclusivos e sobretudo pela manipulação dos ressentimentos, operada por empreendedores políticos que utilizam a etnicidade como recurso. A partir daquele momento, bastaria neutralizar esses dirigentes e desintoxicar os povos para reencontrar os tempos pacíficos do Império Otomano... É impressionante notar como as narrativas que apresentam os Impérios como prisões dos povos, diante do temor do hiper nacionalismo e da “balcanização”, cederam lugar a discursos de reabilitação.

Para além das grandes evoluções das “mentalidades” e dos choques que perturbam a percepção da história, toda política pública (e a política externa é uma delas) funciona com base no “incrementalismo”, por constituição diária de um discurso histórico fundado na acumulação de julgamentos de curto prazo, de prospectivas baseadas em raciocínios históricos e avaliações retrospectivas que são, antes de tudo, esforços de uma história imediata. Quando o processo é linear, reveste-se de aprendizagem (*learning*) (BRESLAUER; TETLOCK, 1991; LEVY, 1994), provocando uma verdadeira transformação da política.

O tomador de decisão é, assim, historiador de sua própria ação e deve suportar todas as incertezas daí decorrentes. Como saber se um resultado conforme a posição defendida é o produto de sua própria ação? Como isolar as variáveis? No coração de toda atividade de política externa, encontra-se a aposta ousada no domínio da interação entre os Estados e na possibilidade de alterar o comportamento do outro. Aqui se situa toda a série de indagações sobre o papel do Ocidente no fim da Guerra Fria, e que convida à prudência: o mundo ocidental teve algum papel? Este seu papel foi direto? Foi a firmeza ou a confiança que permitiu pôr um termo à Guerra Fria? (GROSSER, 1995) Como evitar que a correlação seja abusivamente considerada como uma causalidade? Como atingir o “Graal” da hierarquização das causas sem arriscar atolar-se em raciocínios contrafactuais (NINCIC; LEPGOLD, 2000; TETLOCK; BELKIN, 1996), certamente indispensáveis, mas que introduzem muitas dúvidas? Como aceitar que o que sucedeu podia não suceder e, então, reler os desdobramentos cronológicos sem que eles sejam orientados pelo seu resultado (como a leitura dos anos 1930 na França à luz da derrota de 1940 e não condenar opções alternativas que somente, talvez, “um acidente” tenha logrado não validar? A consciên-

cia histórica, mesmo se o raciocínio que lhe deu forma repousa sobre evidências fragmentadas, progride muito rapidamente, criando edificações com escassas fundações, mas sobre as quais o espírito se apraz de maneira aconchegante. (GROSSER, 1999) É necessário, a seguir, construir muitas evidências para trincar as fachadas desses edifícios, e mais ainda para demoli-las.

A história “racionalista” sofre, atualmente, uma nova onda de ataques, que transformam a narrativa histórica apenas em uma narrativa literária, abusando dos tropos e multiplicando discutíveis imputações causais mal disfarçadas por uma avalanche de referências. (MUNSLow, 2000) A transposição da teoria do caos às ciências humanas, carreando a afirmação da imprevisibilidade, lança dúvidas sobre a possibilidade de um raciocínio histórico que articule as causas de forma concatenada; a análise dos sistemas complexos já havia evidenciado os limites desse raciocínio. (JERVIS, 1997) As manipulações da história, os abusos de sua utilização, as utilizações múltiplas dos mesmos “ícones” históricos nos jogos políticos (BUFFET; HEUSER, 1998; COHEN, 1999; TISMANEANU, 1998), os limites intrínsecos de qualquer raciocínio cronologicamente linear, entre outros aspectos, poderiam condenar os usos da história. Todavia, os riscos de relativização dos discursos históricos, de desconstrução ao extremo, de pluralismo causal indistinto, até mesmo de relativismo sistemático são consideráveis: o ceticismo absoluto é tão perigoso quanto o “fundamentalismo” histórico. (PHILIP, 1992) Tender a uma interpretação flexível e vigilante da história e de seus usos constitui o modesto trabalho do historiador (EVANS, 1997), prevenido diante das inumeráveis armadilhas lógicas (FISCHER, 1971) e dos imperativos de distanciamento historiográfico. Mas um Kissinger e um Bidault, munidos de seu duplo boné de historiadores e de agentes (diferentemente de muitos diplomatas que se improvisaram como historiadores), tinham tal tipo de postura? Retorna-se aqui às concepções gerais da história e à formação intelectual dos tomadores de decisão...

Referências

AUDOIN-ROUZEAU, Stéphane; BECKER, Annette. *14-18, Retrouver la guerre*. Paris: Gallimard, 2001.

BEAUVOIS, Daniel. Qui prétend que l'Ukraine n'a pas d'histoire?. *Nouveaux Mondes*, out. 1999.

BERGER, Stefan. Prussia in History and Historiography from the Nineteenth to the Twentieth History. In: DWYER, Philip (Org.). *Modern Prussian History, 1830-1947*. Londres: Longman, 2001.

_____; DONOVAN, Mark; PASSMORE, Kevin (Org.). *Writing national histories: Western Europe since 1800*. Londres: Routledge, 1999.

BRESLAUER, George; TETLOCK, Philip (Org.). *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy*. Boulder: Westview, 1991.

BUDDING, Audrey. Systemic Crisis and National Mobilization: the Case of the "Memorandum of the Serbian Academy". In: GITELMAN, Zvi et al. (Org.). *Cultures and Nations in Central and Eastern Europe: essays in Honor of Roman Szporluk*. Cambridge: Harvard University, 2000.

BUFFET, Cyril; HEUSER, Beatrice (Org.). *Haunted by history: myths in International Relations*. Providence: Berghahn, 1998.

BURIEIGH, Michael. *Germany turns eastwards: a study of "Ostforschung" in the Third Reich*. Cambridge: Cambridge University, 1988.

CAPLAN, Neii. Zionism and the Arabs: Another Look at the "New" Historiography. *Journal of Contemporary History*, v. 36, n. 2, 2001.

CHARILLON, Frédéric (Org.). *Politique étrangère. Nouveaux regards*. Paris: Sciences Po, 2002.

COHEN, Shari. *Politics without a past: the absence of history in postcommunist nationalism*. Durham: Duke University, 1999.

DODIN, Thierry; RKATHER, Heinz (Org.). *Imagining Tibet: perceptions, projections and fantasies*. Boston: Wisdom, 2001.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Tout empire périra: théorie des relations internationales*. Paris: Armand Colin, 1992.

EIMAN, Coiin; EIMAN, Minam (Org.). *Bridges and Boundaries: historians, political scientists, and the study of international relations*. Cambridge: MIT, 2001.

- EVANS, Richard. *In defence of history*. Londres: Granta, 1997.
- FERGUSON, Niall (Org.). *Virtual history: alternatives and counterfactuals*. Londres: Picador, 1997.
- FISCHER, David. *Historian fallacies: toward a logic of historical thought*. Londres: Routledge, 1971.
- FOGEL, Joshua (Org.). *The Nanjing massacre in history and historiography*. Berkeley; University of California, 2000.
- FRY, Michael (Org.). *History, the white house and the Kremlin: Statesmen as Historians*. Londres: Pinter, 1991.
- GONG, Gerrit. The beginning of history: remembering and forgetting as strategic issues. *The Washington Quarterly*, v. 24, n. 2, p. 45-57, 2001. Disponível em: <<http://www.twq.com/01spring/gong.pdf>>.
- GROSSER, Pierre. *Pourquoi la seconde guerre mondiale?*. Bruxelles : Complexe, 1999.
- _____. *Les temps de la guerre froide: réflexions sur l'histoire de la guerre froide et les causes de sa fin*. Bruxelles : Complexe, 1995.
- HANSON, Stephen; KOPSTEIN, Jeffrey. The Weimar/ Russia Comparison, *Post-Soviet Affairs*, n. 3, 1997.
- HARTOG, François; REVEL, Jacques (Org.). *Les usages politiques du passé*. Paris: EHESS, 2001.
- HOBSBAWM, Eric. The new threat of history. *The New York Review of Books*, p. 62-64, 16 dez. 1993.
- HOEPKEN, Wolfgang. War, memory, and education in a fragmented society: the case of Yugoslavia. *East European Politics and Society*, v. 13, n. 1, 1999.
- HOUGHTON, David. *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. Cambridge: Cambridge University, 2001.
- IVIC, Pavle et al. *De l'imprécision à la falsification: analyses de "Vie et Mort de la Yougoslavie" de Paul Garde*. Paris: L'Age d'Homme, 1992.
- JENTIESON, Bruce. *Opportunities Missed, Opportunities Seized: preventive diplomacy in the post-cold war world*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.
- JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics*. Princeton: Princeton University, 1976.
- _____. *System effects: complexity in political and social life*. Princeton: Princeton University, 1997.

KARSH, Efraïm. *Fabricating Israeli history the "New Historians"*. Londres: Cass, 2000.

KENNEDY, Laurei.; WILLIAMS, Mary. The past without the Pain: the manufacture of Nostalgia in Viêtnam's Tourist Industry. In: Hue-Tâm Ho Tâi (Org.). *The country of memory: remaking the past in late socialist Vietnam*. Berkeley: University of California, 2001.

KHONG, Yuen Foong. *Analogies at war: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam decisions of 1965*. Princeton: Princeton University, 1992.

KURTI, Laszlo. *The remote Borderland: Transylvania in the Hungarian imagination*. Albany: State University of New York, 2001.

LAROCHE, Josepha (Org.). *La loyauté dans les relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001.

LAURENS, Henry. Palestine 1948: les limites de l'interprétation historique. *Esprit*, n. 8-9, p. 119-135, 2000.

LEVY, Jack. Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield. *International Organization*, v. 48, n. 2, 1994.

LIU, Xiaohong. *Chinese ambassadors: the rise of diplomatic professionalism since 1949*. Seattle: University of Washington, 2001.

MACDONALD, Scot. *Rolling the Iron Dice: historical analogies and decisions to use military force in regional contingencies*. Westport: Greenwood, 2000.

MADSEN, Richard. *China and the American dream: a moral inquiry*. Berkeley: University of California, 1995.

MAY, Ernest. *Lessons of the Past: the use and misuse of history in American foreign policy*. Oxford: Oxford University Press, 1973.

_____. *Strange victory: Hitler's conquest of France*. Londres: Tauris, 2000.

_____.; NEUSTADT, Richard. *Thinking in time: the uses of history for decision-makers*. New York: Free, 1986.

MCALISTER, Melani. *Epic Encounters: culture, media, and US interests in the Middle East, 1945-2000*. Berkeley: University of California, 2001.

MERTUS, Julie. *Kosovo: how myths and truths started a war*. Berkeley: University of California, 1999.

MOEILER, Robert. Remembering the War in a Nation of Victims: West German Pasts in the 1950s. In: SCHISSLER, Hanna (Org.). *The Miracle Years: a cultural history of Western Germany, 1949-1968*. Princeton: Princeton University, 2001.

- MUNSLOW, Alun. *The Routledge companion to historical studies*. Londres: Routledge, 2000.
- NEU, Charles (Org.). *After Vietnam. legacies of a lost war*. Baltimore: The John Hopkins University, 2000.
- NIELSON, Jonathan. *Paths not Taken: speculations on American foreign policy and diplomatic history, interests, ideals and power*. Westport: Praeger, 2000.
- NINCIC, Miroslav; LEPCOLD, Joseph (Org.), *Being Useful, Policy Relevance and international Relations Theory*. Ann Arbor: The University of Michigan, 2000.
- NINKOVJCH, Frank. *The United States and Imperialism*. Londres: Blackwell, 2001.
- ORR, James. *The victim as Hero, Ideologies of Peace and National identity in Postwar Japan*. Honolulu: University of Hawaiï, 2001.
- O'THUATHAIL, Gearoid; DALBY, Simon (Org.), *Rethinking geopolitics*. Londres: Routledge, 1998.
- PHILIP, Tetlock. Symposium on Good Judgment in international politics. *Political Psychology*. v. 13, n. 3, p. 429-539, set. 1992.
- QUANDT, William. *Peace Process. American Diplomacy and Arab-Israeli Conflict since 1967*. Washington: Brookings, 2001.
- RESIS, Albert. Russophobia and the Testament of Peter the Great, 1812-1980. *Slavic Review*, n. 44, p. 681-693, 1985.
- ROSOUX, Valérie-Barbara. *Les usages de la mémoire dans les relations internationales*. Bruxelles: Bruylant, 2000.
- SABATIER, P; SCHLAGER, E. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, p. 209-234, abr. 2000.
- SCHELL, Orville. *Virtual Tibet: searching for Shangri-la from the Himalayas to Hollywood*. New York: Metropolitan, 2000.
- STIBBE, Matthew. *German Anglophobia and the Great War 1914-1918*. Cambridge: Cambridge University, 2001.
- SYLVAN, Donald; VOSS, James (Org.). *Problem representation in foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University, 1999.
- TETLOCK, Philip; BELKIN, Aaron (Org.). *Counterfactual thought in world politics: logical, methodological and psychological perspectives*. Princeton: Princeton University, 1996.

THOMPSON, William (Org.). *Evolutionary interpretations in World Politics*. Londres: Routledge, 2001.

TISMANEANU, Vladimir. *Fantasies of Salvation. Democracy, Nationalism and Myth in Post-Communist Europe*. Princeton: Princeton University, 1998.

TODOROVA, Maria. *Imagining the Balkans*. Oxford: Oxford University, 1997.

VERHEY, Jeffrey. *The spirit of 1914: militarism, myth and mobilization in Germany*. Cambridge: Cambridge University, 2000.

VERTZBERGER, Yaacov. Foreign policy decision makers as Practical-Intuitive Historians: applied history and its shortcomings. *International Studies Quarterly*, v. 30, n. 2, jun. 1986.

WILSON, Keith (Org.). *Forging the collective memory: government and International Historians through Two World Wars*. Providence: Berghahn, 1996.

Notas

- 1 A versão original deste artigo foi publicada com o título de *De l'usage de l'histoire dans les politiques étrangères*, na coletânea organizada por Charillon (2002).
- 2 Numerosas obras de história militar são intituladas *What If.. ?*, propondo cenários do tipo “a vitória de Hitler durante a Segunda Guerra Mundial”.

AS AMBIGUIDADES DA ORDEM INTERNACIONAL

Toda ação humana se confronta com dilemas que ela deve destrinchar dentro de um cenário de incertezas e riscos. Mas nenhuma delas os resolve em um vazio absoluto, sem referências tradicionais ou racionais, culturais ou jurídicas, inerentes à consciência do ator ou personificadas nas instituições religiosas ou políticas. Essas referências são, ao mesmo tempo, mais indispensáveis e menos evidentes: 1) quando se trata de ações públicas ou coletivas; 2) quando se trata de ações opostas em relação a outros Estados (mais do que no interior de uma mesma comunidade); 3) quando se trata de empregar a força. A questão moral clássica dos meios e dos fins se complica graças a duas questões que dizem respeito, respectivamente, à esfera coletiva ou pública de maneira geral (a identidade dos atores) e à esfera internacional em particular (a estrutura do meio).

Nossa época se caracteriza pela emergência do indivíduo (quer como vítima, quer como responsável) e do planeta (ao mesmo tempo, como espaço global e como objeto de preocupação). Essa emergência tem como contrapartida duas crises: a de identidade coletiva e a das instituições. Ora, é aí onde se situa a política: os indivíduos e o planeta sofrem as consequências dessa dupla crise. Alguns indivíduos orientam a política ou a dirigem, mas ela consiste essencialmente em competição, colaboração ou conflito entre atores coletivos.

Mas quem são esses atores? A quem se colocam os dilemas éticos da ação internacional? Aos Estados, às classes, às redes, aos grupos organizados, às organizações internacionais e não governamentais? À comunidade internacional? E em que contexto agem tais atores? Hegel destacou fortemente e as concepções atuais de uma ética “situacional” lembram a noção seguinte: a ação ética e seus dilemas sempre se

situam no âmbito de um universo moral e jurídico de valores, normas e instituições, em relação aos quais ela reage livremente, mas que não são de sua responsabilidade direta. Mais particularmente, a violência é tradicionalmente contida, canalizada ou sublimada pela religião ou pelo Estado. Ora, ambos passam por uma plena crise ou, pelo menos, por uma evolução abrangente e, de qualquer maneira, não são objeto de um consenso e gozam ainda menos de autoridade no plano mundial. Essa lacuna é particularmente grave para analisar o tema do qual nos ocupamos, a saber: a intervenção militar.

Na verdade, quem diz intervenção, em vez de guerra ou invasão, tem em mente um caráter jurídico ou uma analogia médica: faz-se uma intervenção violando ou revogando a ordem normal, àquela da não ingerência nos negócios internos, e isso se faz, em princípio, não para fins de conquista egoísta, mas a fim de salvar ou reparar, para prevenir, conter ou eliminar uma desordem ou uma injustiça, da qual a comunidade visada é incapaz de cuidar sozinha. A dupla questão “Quem pode intervir? Em nome de quem ou do quê?” coloca-se com acuidade particular. Se a primeira parte de nosso trabalho tenta responder as questões “quem, por que e como?”, a segunda se prende à outra face do problema, que diz respeito à legitimidade, à autoridade ou ainda à competência. Trata-se de uma questão bem mais delicada em uma época e um domínio em que, como já destacamos, abundam os poderes sem autoridade e as autoridades sem poder. A nossa tese é de que esse último paradoxo, sem ser eliminado, pode ser atenuado, levando-nos à essência da política, à essência da política internacional, à essência de nossa época.

A política como tal, sobretudo na medida em que ela não é teocrática, militarista ou totalitária, implica que “as armas cedam à toga”, que o mais frágil (o governo, mesmo o de uma monarca absoluto) comande o mais forte (o exército ou a população), que o poder executivo reconheça a primazia do direito e da representação popular, que o poder temporal respeite a autonomia do poder espiritual (ou se incline diante dele). Embora a força, positiva ou negativa, potencial ou em ação, não esteja ausente de nenhuma organização política, ela nunca é a única a controlar o processo.

Mas se toda política repousa em uma combinação, um equilíbrio ou uma tensão entre a força e o direito, entre autoridade e liberdade, entre pluralismo de indivíduos, de grupos e de interesses e a solidariedade de todos, entre a competição e a cooperação ou a coordenação, entre a igualdade de direito e a desigualdade real, é certo que, na política internacional, os polos “separatistas” e “competitivos” prevalecem, por definição, sobre os polos “unificadores” e “cooperativos”. Um universo internacional baseado no domínio do direito e da unidade não seria mais um universo internacional, seria um império ou uma federação mundial.

Nossa época é, precisamente, caracterizada por fluidez e ambiguidade que desafiam e contradizem as soluções unilaterais e as divisões absolutas. As separações entre o interior e o exterior, entre Estados e sociedades, o nacional e o internacional, estão embaralhadas ou relativizadas por uma série de fatores bem conhecidos: da revolução da comunicação à democratização da violência, da etnia ao terrorismo globalizado, das guerras civis à interdependência econômica, da incipiente justiça penal internacional à multiplicação de zonas de “não direito” e de Estados em decomposição. A distinção clássica entre estado civil e estado de natureza não é mais operável, em particular, quando se tenta fazê-la coincidir com a oposição entre ordem interna e internacional. Conflito e cooperação, ordem e desordem se justapõem para formar clivagens e alinhamentos múltiplos, que podem coincidir ou não com as divisões e associações entre as unidades políticas.

Em um mundo em que as aspirações à soberania e as restrições impostas pela globalização coexistem e se enfrentam, é nos espaços múltiplos que não se reduzem nem à soberania dos “soberanistas” nem à mundialização dos “mundialistas” (ou a dos altermundialistas) onde se poderão buscar os elementos de legitimidade e de regulação. A política e o direito encontram-se, eles próprios, divididos em dimensões e expressões, ao mesmo tempo, convergentes e contraditórias. Isso justifica plenamente as indicações de Antoine Garapon (2005), Mireille Delmas-Marty (2004), e Alain Supiot (2005) sobre o direito mundial e a justiça internacional, além da fórmula de Kolakowski, o “elogio da incoerência”, que Matts Berdal (2005) aplica às relações entre unilateralismo e multilateralismo no mundo das organizações internacionais.

Muitos autores estão de acordo com o que acabei de sublinhar. Quer se trate de doutrina ou de prática, ninguém defende um sistema completo e definitivo, tradicional ou revolucionário, nem se resigna à arbitrariedade pura. Todos reconhecem que os dois fenômenos que estão no centro de nossos interesses (a intervenção militar e a dualidade de terrorismo-antiterrorismo) nos remetem a problemáticas clássicas, mas também expressam novos problemas. Para a maioria deles, a tradição da guerra justa, de origem religiosa, representa, simultaneamente, um renascimento e uma transformação. Além disso, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o *corpus* do direito internacional humanitário ou do direito da guerra, abalados por novos desafios, continuam a preencher uma função essencial de controle, legitimação e limitação do emprego da força, não se prestando a uma revolução radical. A tensão entre os dois polos (o da política de poder e o das normas, instituições e construções jurídicas) não pode ser suprimida, mas deve ser gerida.

Michel Glennon (2005) e Ariel Colonomos (2005) têm uma posição mais crítica e radical. Colonomos, a partir de um ponto de vista pragmático e construtivista, apresenta um relativismo da justificação (e se junta a Adam Roberts - 2005, para quem seria necessário falar da justificação do emprego da força, em vez da guerra justa). Dentro da tradição da guerra justa (que expressa uma *démarche* teológica ou maniqueísta), o autor identifica a moral do indivíduo em vez da moral dos Estados (e inversamente), o que, no cálculo utilitarista dominante, coloca no centro os indivíduos – sendo que a lógica própria das relações interestatais liberadas pelo direito internacional clássico e pela política internacional vestfaliana seria ignorada ou ultrapassada. Glennon faz também referência ao pragmatismo, mas ao de tradição americana, apoiado, no plano teórico, em um realismo político e um positivismo jurídico intransigentes. Ele recusa as estipulações da Carta das Nações Unidas, obsoletas segundo ele, assim como a noção de “causa justa” e de normas impostas aos Estados. Tudo é, de acordo com ele, uma questão de convenções e de contratos que emergem por meio de experiências de tentativa e erro. Mas para esses dois autores, o problema da legitimidade permanece e deve ser repensado.

Pode-se estar de acordo com Colonomos ao considerar que alguns critérios da doutrina da guerra (como a “intenção determinada”) per-

dem o seu sentido para as entidades coletivas em um mundo secularizado. Mas também com Glennon ao conceder mais importância ao que os atores realmente fazem em relação ao que dizem. Ainda é preciso se perguntar quem são os atores e qual é o mundo.

Como sinaliza Hedley Bull, de acordo com as teorias do direito natural ou da lei natural de inspiração católica, “são os seres humanos individuais, e não os arranjos particulares entre eles, que são considerados como sujeitos primordiais do direito natural”. (BULL, 1979, p. 171-175) Inversamente, o direito público europeu dos séculos XVII e XVIII não reconhece nada, de acordo com Carl Schmitt (1992), salvo os Estados, e ignora as guerras civis e os combatentes irregulares. O direito internacional público atual e a ONU também são baseados, essencialmente, na preeminência dos Estados, porém se esforça em dar espaço aos direitos humanos, sobre os quais três Secretários-Gerais da ONU afirmaram a primazia em relação à soberania e aos direitos da minoria. A teoria realista das relações internacionais não reconhece outros atores além dos Estados, mas o papel dos atores não estatais (indivíduos, forças políticas, sociais e econômicas, nacionais e transnacionais) é destacado no seu início, por seus partidários moderados, tais como Arnold Wolfers (1962).

No plano político, os debates opõem, na França, os proponentes da “inteligência do Estado personificado” (ou seja, das autoridades eleitas como únicos atores internacionais) e as organizações não governamentais (que se apresentam como expressão da sociedade civil ou testemunhas uma solidariedade e uma moral universal). Nos Estados Unidos, o debate opõe os que defendem que o governo americano não tem de dar satisfação, a não ser para o seu próprio país (que, por definição, é bom), e aqueles que consideram a ONU ou o direito internacional como árbitros legítimos. Os outros Estados têm dificuldade em admitir uma moral imperialista pela qual somente um Estado seria o juiz entre o bem e o mal. Em toda parte, inclusive nos Estados Unidos, existem indivíduos ou grupos que recusam a autoridade do Estado, imperial ou nacional, opondo-lhe a sua consciência individual, os seus imperativos religiosos e inclusive a sua revolta indiscriminada.

Se for certo – contrariamente a uma concepção totalitária, teológica e “holística” – que o sujeito da ética é necessariamente o indivíduo, não

será menos exato afirmar que, quando se trata do emprego da força, o indivíduo agindo em nome de uma coletividade enfrenta, inevitavelmente, o problema da razão do Estado ou o seu equivalente ideológico. O problema central de fins e meios se agrava se considerarmos a questão do sacrifício que se mostra diferentemente para o indivíduo *per se*, para a coletividade com a qual ele se identifica ou que ele representa, ou ainda para os terceiros que, sem serem visados pela sua ação, dela se beneficiam ou sofrem seus efeitos. Podem-se sacrificar certos homens ou grupos para o bem de outros homens ou de outros grupos? Um homem pode se suicidar, mas ele pode levar um grupo com ele? Um homem pode dar a outra face se baterem nele, mas um Estado pode fazer o mesmo? Inversamente, um homem pode ou deve cometer, a serviço do seu Estado, de sua classe ou de sua religião, atos como a mentira, o assassinato, a pilhagem, mas eles seriam repreensíveis no plano privado? Um Estado pode renegar seus compromissos se não corresponderem mais aos seus interesses? Trata-se menos da moral que do estado de natureza ou do estado civil provido de leis comuns e decidindo, pela arbitragem da autoridade, o que é permitido e o que é ilícito? Mas seria necessário, para isso, um *ethos* comum que resulte de uma convenção ou de um contrato e seja vivido como se houvesse uma força normativa autônoma, impondo-se até mesmo aos que lhe deram origem. A dimensão simbólica do conflito entre Antígona e Creonte diz respeito não apenas à pluralidade dos fins e meios de toda ação humana, em particular coletiva, mas também à pluralidade dos mundos espaciais e temporais nos quais tal ação pode inscrever-se.

A ambiguidade dos objetivos

As finalidades da intervenção humanitária se compõem de metas finais e gerais, bem como de objetivos intermediários e específicos. A palavra “humanitária” se presta evidentemente à confusão. Trata-se, claramente, de combater os males físicos e morais que afetam os seres humanos. Mas o soldado, em contraste com o médico, tem como trabalho causar (ou ameaçar causar) sofrimento ou morte, ao invés de trazer cura e vida. Esse mal deve servir a um bem maior, mas esse bem nem sempre é o dos indivíduos que se quer salvar ou ajudar e

que podem se tornar vítimas da própria guerra humanitária. Será que a intervenção deveria se limitar ao fim negativo e imediato de combate à fome ou ao genocídio, e de pôr fim às catástrofes humanitárias, sejam elas de origem natural ou humana (ou, pelo menos, de atenuar seus efeitos) ou será que deveria prestar-se à finalidade positiva, porém potencialmente indefinida, de colaborar para o desenvolvimento e a democracia das sociedades? Em muitos casos, seria melhor se falar de “intervensões contra a desumanidade”.

Os objetivos da intervenção variam de acordo com a sua natureza (fornecer assistência e proteção) e escala (local, regional ou global). Deveriam as intervenções se limitar a situações de extrema urgência e deixar os passos seguintes à própria população atendida, que agiria assim que se restabelecesse um mínimo de segurança e estabilidade? Elas consistiriam, então, em formas de garantir a essas populações a oportunidade de controlar o seu próprio destino e de não permanecer em uma situação de populações amparadas ou controladas? Ou, ao contrário, a intervenção, sobretudo a militar, deveria ser um elemento de um *continuum* que iria do socorro de emergência até a reconstrução, da interrupção da guerra até o estabelecimento de uma paz perene?

É evidente que a resposta depende das circunstâncias. Mas duas questões gerais devem ser mantidas. A primeira diz respeito ao crescente envolvimento e, por conseguinte, ao aumento dos meios usados e dos riscos incorridos, ou da redução dos objetivos que, caso o risco fosse previsível, tornaria contestável o envolvimento inicial. Pode-se intervir no âmbito de uma missão limitada quanto a seus objetivos e com uma duração prevista, porém se achar envolvido pelo que os militares americanos chamam de *mission creep*, ao se assumirem responsabilidades cada vez mais estendidas e indefinidas ou, ao contrário, ao se envolver em tarefas de longo prazo e abandoná-las diante dos obstáculos, dos custos ou do repúdio da opinião pública doméstica.

A segunda questão é a da clareza ou da ambiguidade dos objetivos, especialmente no caso de intervenções multilaterais. Se for verdadeiro, seguindo a bela fórmula de Christoph Bertram (1997, p. 133), que “[...] a comunidade internacional nasce apenas quando alguns Estados estão prontos para agir em conjunto”, esses Estados devem fundá-la a partir de certo consenso, que, mesmo não sendo reduzido ao me-

nor (e menos eficaz) denominador comum, deve repousar sobre um equilíbrio (implícito ou explícito) entre motivos e programas e, pelo menos, prioridades diferentes. Caso contrário, corre-se o risco de que os interesses, as tradições e as solidariedades diversas prevaleçam em detrimento de uma avaliação imparcial da gravidade e da urgência da situação que provoca a intervenção.

Esta é uma das principais tarefas das organizações internacionais, governamentais ou não, e de outras autoridades morais: tentar restabelecer o equilíbrio e pleitear pela prioridade de uma justiça e de uma solidariedade universais em relação a interesses e laços particulares. No entanto, se a perspectiva universalista deve ser considerada como a única legítima, se toda intervenção cujos motivos sejam parcialmente egoístas ou interessados deve ser desqualificada, os *Pol Pots* e os *Amin Dadas* permanecerão no poder até que a “comunidade humanitária internacional” esteja pronta para agir no lugar de vietnamitas e de tanzanianos, cujos motivos, apesar de terem tido muito pouca relação com a defesa dos direitos humanos, foram suficientes para livrarem cambojanos e ugandenses de seus respectivos tiranos.

As intervenções no Zaire, na Iugoslávia (em 1995 e 1999), no Iraque (em 2001), bem como as não intervenções em Ruanda, em Darfour, na Iugoslávia (em 1991), no Iraque quando Saddam Hussein era ajudado pelo Ocidente contra o Irã, entre outros, demonstram as imperfeições do ajuste entre a urgência das tragédias e as prioridades dos Estados.

O dilema dos meios

As mesmas contradições e os mesmos dilemas são encontrados, também, quanto aos meios. Certamente, a persuasão é preferível à coerção; as sanções positivas, às sanções econômicas; os golpes de repressão ou até mesmo os ataques direcionados contra líderes criminais, ao bombardeio indiscriminado de populações civis. Mas, em alguns casos, a negociação ou a persuasão não podem ser bem sucedidas sem a ameaça da coerção; a recusa ou a retirada de estímulos positivos pode ser considerada como uma sanção negativa; as sanções econômicas podem ser eficazes apenas no longo prazo e não durante um estado de

emergência. Esse tipo de sanções pode causar mais danos duradouros a vítimas inocentes, em comparação com uma ação militar rápida e limitada, também sem a certeza de poder evitar a escalada e poupar as populações civis.

Há casos em que a necessidade de agir deveria impor-se (por exemplo, no genocídio); nestes, a resposta à questão sobre a intervenção diria respeito apenas aos meios. Alguns deles (por exemplo, a guerra atômica ou toda outra ação de violência extrema contra civis) deveriam ser proibidos. Embora, em tempos normais, a diversidade de meios seja desejável e inevitável, não deveriam ser empregados ao mesmo tempo, no mesmo local e pelos mesmos atores. Assim, subsídios e sanções econômicas não se casam muito bem, da mesma forma que a manutenção e a imposição da paz. A concepção de Bernard Kouchner, para quem a “ajuda humanitária do Estado” seria, junto com o direito de ingerência, uma etapa rumo a uma ordem internacional que traria socorro tanto às vítimas de tiranos como às de desastres naturais, é combatida por uma maioria de “humanitários” e “ex-humanitários” franceses. Para estes, os médicos e as organizações humanitárias deveriam prestar socorro às vítimas sem comprometer sua neutralidade e sem tomar partido do ponto de vista político; os governos deveriam seguir os seus interesses nacionais sem se disfarçar com roupagem humanitária e os soldados deveriam permanecer como soldados, em vez de se transformarem em enfermeiros.

Nesse debate, as posições extremas se revelaram insustentáveis. A ajuda humanitária, o campo da política e o militar devem permanecer conceitualmente distintos e suas missões, embora complementares, deveriam se desenrolar separadamente; entretanto, a ação humanitária pode precisar da proteção militar e não é desejável deixar os Estados com uma concepção estritamente egoísta ou material de seus interesses. Eles podem e devem incluir nos seus objetivos a busca por uma ordem internacional menos desumana. Inversamente, a ajuda humanitária, a política e o exército que, algumas vezes, podem se estorvar uns aos outros ou entrar em conflito, encontram-se justapostos quando se trata, por exemplo, de dar um ponto final a um massacre em vez de tentar suavizar suas consequências.

Parar Hitler e o genocídio se constitui em uma ação humanitária, política ou militar? A resposta é menos importante do que o fato de ter detido os crimes, salvado vidas, julgado os criminosos, mesmo com o custo de um acordo com outro regime totalitário e de uma convulsão total, para o bem e para o mal, da ordem europeia.²

O conjunto de resultados das intervenções militares do momento após a Guerra Fria nos convida à mesma reflexão. Com o devido distanciamento, nós nos tornamos cada vez mais conscientes da complexidade das relações entre a urgência e o longo prazo, e mais precisamente, entre o dever de intervenção (termo que prefiro ao de “direito de intervenção”) e as condições e efeitos geopolíticos da intervenção. Prevenir ou deter um massacre é imperativo, porém significa mudar inevitavelmente a sociedade, o estatuto jurídico, o ambiente do país em questão: com isso, modifica-se o mapa de uma região e sua orientação política, provoca-se a liberação de uns e os ressentimentos de outros, resolvem-se certos conflitos e criam-se outros, comete-se (voluntária ou involuntariamente) um ato de neoimperialismo ou de neocolonialismo. Para evitar as armadilhas opostas de abandono ou tutela permanente, não se deve certamente sacrificar a urgência, mas repensá-la e inseri-la em uma perspectiva mais ampla, no espaço e no tempo.

A esse respeito, a comparação entre o Kosovo e o Iraque, esboçado em nosso livro por Stanley Hoffmann, e, mais geralmente, entre os Balcãs e o Oriente Médio, além das perspectivas que proporcionava a integração europeia aos primeiros³ na comparação com o peso do conflito Israel-Palestina, a luta pelo petróleo e o perigo nuclear no segundo caso são elementos que nos fornecem ensinamentos preciosos, concomitantemente retrospectivos e prospectivos.

O principal deslocamento da problemática origina-se de que, no período precedente, tratava-se essencialmente de intervir pelos direitos humanos e contra o genocídio ou a limpeza étnica, enquanto, hoje, trata-se de uma questão de combate ao terrorismo e de difundir a democracia, principalmente.

Além das suas divergências, todos os autores convergem na constatação das dificuldades políticas e nas contradições jurídicas com as quais se confrontam a definição de terrorismo e a de seu combate. A reflexão ética, que nos interessa particularmente aqui, é confrontada

com o mesmo dilema, o da reciprocidade: os que não respeitam os outros têm o direito de serem respeitados? Ou devem ser considerados como “inimigos da humanidade” contra os quais tudo é permitido? Responder sim a segunda opção nos levaria ao questionamento sobre os perigos que tal afirmação traria para os direitos e a vida moral das comunidades que praticam essa abordagem. E como levar em consideração os terceiros (povos ou Estados) que são vítimas e árbitros da luta entre terroristas e os que a eles se opõem?

Promover a democracia?

Desde a reeleição de George W. Bush e seu segundo discurso de posse, a promoção da democracia tende a passar pela luta contra o terrorismo para se tornar o tema dominante da política e da retórica do governo norte-americano, juntamente com a noção de diálogo mundial que elas suscitam. As reações ainda são desconfiadas a respeito das intenções e dos métodos, porém parecem mais favoráveis que em relação ao discurso anterior. Quem, além de Al Zarkawi e o Presidente iraniano Mahmud Ahmadinejad, pode afirmar-se hostil em relação à democracia?

Seria, assim, cabível concluir que a promoção da democracia está se tornando um objetivo quase aceito universalmente, inclusive pelos que repudiam as ações americanas tomadas em seu nome?⁴ Existiria, como afirmam alguns, um direito emergente à democracia? (FRANCK, 1992) Ou seria preferível a formulação de Evans e Sannoun (2001), de que o Estado tem a responsabilidade de proteger os seus cidadãos, mas, se ele não conseguir levar adiante essa tarefa, ou se, devido a uma razão mais radical, ele ameaçar os seus cidadãos, a responsabilidade de protegê-los mesmo contra o Estado passaria para a comunidade internacional? Se sim, isso implica que tenhamos como ponto de partida o direito do indivíduo e não os direitos da comunidade ou do Estado.

Existiria uma definição universal da democracia? A democracia que o Ocidente quer promover seria conotada socialmente, como afirmam os fundamentalistas marxistas ou mulçumanos ou os defensores de “valores asiáticos”? A emancipação e a igualdade das mulheres seriam

uma exigência de natureza política, cultural ou religiosa? Isso poderia ser discutido indefinidamente.

No entanto, seria suficiente – a fim de demonstrar a dificuldade das relações entre objetivos e consequências, entre evolução doméstica e relações internacionais – ilustrar, por meio dessa última questão, uma observação acerca das relações entre o Ocidente e o mundo islâmico. George Bush declarou, para justificar o atentado de 11 de setembro, que: “eles detestam a nossa liberdade”; seria justo responder-lhe, como foi feito em vários contextos, que o ódio da rede Al Qaida se dirige à política dos Estados Unidos.⁵ Mas como lembra Coral Bell (2003-2004, p. 44-54), a evolução interna das sociedades ocidentais em matéria de hábitos, em especial no campo da emancipação feminina, penetra inevitavelmente o resto do mundo através da globalização; ela é vivenciada pelos fundamentalistas religiosos e outros tradicionalistas como uma política deliberada de agressão.

Algumas regras provisórias parecem emergir para evitar que a promoção da democracia não provoque o mesmo grau de rejeição. Convergem com as lições que Eric Chevalier (2005) tira de uma experiência “pós-intervenção”: 1) não impor instituições democráticas aos povos que não as querem, mas apoiar os que, dissidentes ou eleitores como na Ucrânia e na Geórgia, delas são privados e as reivindicam; 2) evitar, sempre que possível, ferir os sentimentos de identidade ou de orgulho nacional, cultural ou religioso, e favorecer as síntese ou os equilíbrios *ad hoc* entre os princípios democráticos e as tradições dos povos em questão; 3) dar-lhes a palavra (e as responsabilidades) o mais cedo possível. Trata-se da “integração respeitosa” ou da “intervenção modesta” de que nos fala Sandrine Tolloti (2004, p. 69). Os Estados Unidos se esforçam em praticá-la no Iraque, após mais de um ano de erros, aceitando as eleições demandadas pelo Aiatolá Sistani e reconhecendo-o como o interlocutor principal. No entanto, eles continuam a se confrontar com os dilemas da luta antiterrorista e pagam o preço da desconfiança e do ressentimento suscitado por suas condutas passadas.

Em relação aos meios, pode-se somente preferir o equilíbrio da União Europeia que pratica, diante de seus vizinhos, a intervenção como condição de ajuda e adesão. Certamente, a Europa não pode, não

mais, renunciar ao emprego da força, diante de uma ameaça direta ou de um genocídio. Ela não pode não mais referir-se aos Estados Unidos em matéria de *soft power*. A potência americana o fez mais que a Europa, por meio de seus organismos governamentais e não governamentais (bastante hostis aos governos atuais, como no caso do trabalho onipresente da Fundação para uma Sociedade Aberta, criada por George Soros, líder das finanças e oponente feroz a George Bush), a fim de apoiar a democracia em numerosos países, começando pela Geórgia e pela Ucrânia. A Europa agiu mais através da sua força de atração do que por uma política ativa propriamente dita. Mas o importante é que a concepção europeia do emprego da força se reserva a casos extremos e tem um papel subordinado no interior de um conjunto de medidas políticas, econômicas e jurídicas.

Nem os Estados Unidos, nem a União Europeia resolveram o problema de articulação equilibrada entre o direito e a força ou entre a moral e a política. Sem dúvida porque são problemas que não podem ser resolvidos de maneira permanente e satisfatória. Certa aproximação ou certo equilíbrio com complementaridade poderiam, contudo, ser desenhados entre as duas abordagens, como condição de se evitarem os clichês (uma América imperialista e unilateral não crendo senão na força; uma Europa pacifista e multilateral crendo apenas no direito) em prol de uma verdadeira reflexão sobre as condições e dimensões da legitimidade na ordem internacional.

Essa reflexão nos parece esboçada em nosso livro, a partir particularmente, da exposição de Ward Thomas (2005, cap. 14), de Michael Glennon (2005, cap. 10) e de Pierre Buhler (2005, cap. 11), sobre as normas, bem como Matts Berdal, Adam Roberts e Antoine Garapon acerca das instituições. Podemos resumi-las às três proposições seguintes:

- Entre a força e a lei, encontramos a *norma*, o costume, a deliberação e a negociação;
- Entre a dominação e a governança, entre a monarquia universal e a igualdade dos Estados, entre a liberdade de ação dos atores estatais e as restrições em função da interdependência econômica e social, há espaço para *um regime semiconstitucional misto*, que organizaria um equilíbrio entre a desigualdade e a reciprocidade, entre o pluralismo e a solidariedade.

- Entre a rigidez dos enquadramentos jurídicos e as desordens técnicas, políticas e culturais existe a possibilidade de adaptação recíproca entre instituições ambíguas e mudanças contraditórias.

A força, a lei, a norma

O diálogo euro-americano pareceu ter tomado uma estranha direção nos últimos anos, notadamente sobre o assunto da guerra no Iraque e da denúncia pelo Governo Bush de alguns tratados multilaterais. Do lado europeu, considera-se a ONU como árbitro único ou, pelo menos, instância máxima, para avaliar o uso da força. Do lado americano, parece-lhes surpreendente a legitimidade superior que os europeus concedem a princípios abstratos e a organizações imperfeitas, criadas por Estados, enquanto eles próprios, americanos, não reconhecem outra legitimação salvo a que se origina em sua própria constituição e no seu povo. Como destaca Francis Fukuyama (2003), os americanos têm, por vezes, tendência a recusar aos outros Estados o mesmo privilégio de não obedecer somente às suas próprias leis e a considerar que os princípios americanos se aplicam ao mundo inteiro. Donde resultaria o direito que eles se arrogam em julgar os outros e executar suas sentenças sem serem eles mesmos julgados, ou ainda em serem ultra-soberanistas para eles mesmos e ultra-intervencionistas com relação aos outros. Trata-se de uma posição propriamente imperialista que, para alguns autores (entre eles: Krauthammer, 2002), opõe “[...] os que creem no poder e os que creem no papel”, mas que acaba por se aparentar ao direito do mais forte ou à posição dos atenienses de Thucydide (1964) – para quem “[...] a justiça ocorre apenas entre iguais, pois os fortes fazem o que podem e os fracos se sujeitam ao que devem”.

Tanto uns quanto os outros esquecem que a legitimidade é, de acordo com a expressão de Ward Thomas, “nem objetiva nem subjetiva, mas intersubjetiva”; dito de outra forma, ela pressupõe um elemento de reciprocidade e de diálogo. Para uns, pode-se lembrar, com Rousseau (1903, cap. 3), que o “[...] o mais forte nunca é tão suficientemente forte a ponto de ser sempre o mestre e senhor, caso não transforme a força em direito e a obediência em dever”. Para outros, pode-se lembrar uma parte da argumentação de Michael Glennon.

Depois de demonstrar que nenhum Estado aplica verdadeiramente o artigo 51 da Carta das Nações Unidas e renuncia ao emprego da força unilateral, depois de afirmar que o fato de a lei ter sido violada não impede que ela seja lei, Glennon responde que, em matéria internacional, os contraventores são os mesmos que concordaram quanto ao que está na origem da lei. O direito internacional foi fundado não com base em uma autoridade superior, mas no acordo entre Estados que podem, a qualquer instante, desfazer o que tinham acordado. Os acordos internacionais seriam feitos e desfeitos de maneira puramente pragmática, por tentativa e erro. No entanto, Glennon negligencia o elemento normativo que determina o que, em uma época dada, é considerado como um comportamento aceitável ou inaceitável (BELL, 2003-2004), e que contribui com o respeito das leis e a estabilidade dos acordos.

Qual é a origem dessas normas e de sua autoridade? A questão está bem ilustrada, no plano filosófico, pelas posições antitéticas, mas paradoxais; a de Rousseau e a de Pascal. Rousseau afirma que a legitimidade da lei repousa, justamente, sobre o contrato social, ou seja, no fato de que os cidadãos são, ao mesmo tempo, os legisladores; ele não diminui, porém, a necessidade de se recorrer a um “grande legislador”, que se esforçaria, ele mesmo, em modelar a opinião e os costumes, de aumentar “o sentimento de sociabilidade” e, por isso, “de honrar os deuses com a sua própria sabedoria”. Já Pascal parte de uma posição puramente positivista quanto ao fundamento das leis (“o que é justo é o que está estabelecido, não se deve obedecer às leis porque elas são justas, mas porque elas são leis”) e se apressa em acrescentar que, subjetivamente, elas devem ser obedecidas quando se acredita que elas sejam boas. Mas a sua célebre fórmula “[...] não podendo fazer que o que seria justo seja forte, faz-se com que o que é forte seja justo” (PASCAL, 1905, p. 293, 298, 312) poderia ser interpretada de duas maneiras. É preciso, de qualquer jeito, partir do que ou quem é forte, ou seja, das relações de poder. Porém, se for necessário apresentar o que é forte como sendo justo para que ele seja aceito, isso pode significar que é preciso torná-lo efetivamente mais justo, conforme critérios que são, em grande medida, variáveis e convencionais, mas que se referem, ao menos, a uma ideia de justiça e de verdade cuja exigência deveria se situar em um âmbito universal: “[...] nós temos uma incapacidade de provar, invencível

a todo dogmatismo; nós temos uma ideia da verdade, invencível a todo pirronismo”. (PASCAL, 1905, p. 395) Para Pascal, assim como para Rousseau, as leis concretas são convencionais, mas não podem deixar de fazer referência a alguma coisa que as supere. Nem uma legitimidade fundada no respeito da ordem estabelecida, nem uma legitimidade fundada sobre o contrato, nenhuma das duas pode prescindir de uma parcela de mito e de uma aspiração ao universal. Por que isso seria diferente no caso da ordem internacional?

No plano empírico, Ward Thomas mostra como as normas internacionais voltadas para o emprego da força são determinadas pela interação entre interesses nacionais, relações de força (os mais poderosos estariam, evidentemente, em melhor situação para determinar as regras do jogo), mas também por considerações jurídicas e morais. Salienta o papel das tradições e da opinião, que se impõem, às vezes, aos mais poderosos e que, de maneira certamente seletiva e em parte arbitrária, autoriza ou impede certos comportamentos. Mesmo sob uma monarquia absoluta, a soberania se encontrava na “feliz impotência” (JOUVENEL, 1955, p. 259-262) de impedir certos costumes.

Entre Estados, trata-se do que a Escola Inglesa elaborou sob o termo nome de “sociedade internacional”⁶ (e a ciência política americana de “regimes”), que resultaria de acordos implícitos ou explícitos sobre valores e interesses comuns, mas também de influências recíprocas e de negociações. É conveniente não se esquecer do que Michael Foesel, citado por Julie Allard e Antoine Garapon (2005), chamou de “cosmopolitismo pela base”, produto do “comércio de cortes” (ou seja, de contatos e de influência recíproca entre juízes pertencentes a tradições diferentes) e, em termos mais gerais, da interpretação das sociedades.

Do mesmo modo que a justiça internacional, a ONU (inclusive o Conselho de Segurança) deveria melhor organizar a deliberação e a negociação para dar corpo ao consenso parcial ou virtual, em vez de constituir uma autoridade suprema que se impõe aos Estados.

No plano da teoria jurídico-política, a discussão deveria se inspirar no esforço de Jean Cohen (2004-2005) para repensar as ligações entre soberania, intervenção e direito internacional, à luz da evolução dos três termos.

É por isso que nossa segunda proposição evoca um *regime misto semiconstitucional*, de acordo com a expressão utilizada por David Calleo (2004) e por William Odom e Robert Dujarrrie (2004, p. 61). *Constitucional* graças à exigência de normas consensuais e de limitação do arbitrário. *Semi*, pois certos Estados se recusam a se prender a uma soberania incondicional ou a exigir outro consenso, e porque um Estado revolucionário ou mais poderoso que os outros pode, através de um golpe de Estado, superar as regras aceitas ou procurar impor-se aos outros. *Regime*, pois a legitimidade repousa hoje, ao menos na concepção ocidental, menos na identidade ou as origens daqueles que governam do que na maneira pela qual exercem o seu poder.

De início, caso se admita, apesar das diferentes estruturas que distinguem a ordem internacional da ordem interna, que a primeira não é regida unicamente pelo conflito nem a segunda somente pela lei, pode-se buscar inspiração na classificação aristotélica dos regimes políticos. Esta comporta dois critérios: um relativo ao número de detentores do poder e outro que se refere ao modo como este poder é exercido (de maneira arbitrária ou regido pela lei ou ainda pelo interesse único dos governantes ou o do conjunto de cidadãos). Daí derivam os pares monarquia-tirania, aristocracia-oligarquia, república-democracia. Seria possível distinguir entre os sistemas internacionais fundados no primado do conflito, potencial ou real, e das relações de força pura e simplesmente (primeira coluna) e os sistemas que se embasam na cooperação mais ou menos organizada (segunda coluna). Assim, teríamos uma série de pares, a saber:

Império	Federação Mundial
Bipolaridade	Condomínio
Equilíbrio multipolar	Concerto
Anarquia	Segurança coletiva
(ou <i>Unit Veto System</i> ⁷)	(um por todos e todos por um)

Outro empréstimo à teoria clássica dos regimes é a ideia de *regime misto*. Para Cícero e um bom número de clássicos, como à sua manei-

ra para Hegel, esse regime é preferível, em um caso, porque repousa sobre um equilíbrio entre a aristocracia e o povo, em outro, porque o governo exige uma unidade de decisão de cúpula, das instituições que representam o conhecimento ou a competência, ou de outras instituições que permitam que a opinião popular logre fazer-se ouvir. (HEGEL, 1940)⁸

No plano internacional, a primazia dos Estados Unidos é inconteste no período atual, e tem suas vantagens – mesmo quanto à ameaça ou até mesmo ao emprego da força, pois a dissuasão será mais crível se for unilateral. A ação de urgência não pode sempre esperar uma decisão multilateral e, no estágio atual, esta última dificilmente pode ser executada, nos casos mais graves, sem os Estados Unidos. Mas a sua hegemonia relativa somente poderá ser aceitável se comportar alguns elementos de negociação, se os aliados tiverem uma influência real, se as regras de reciprocidade forem estabelecidas com as outras grandes potências. Contudo, não se pode parar por aí. A época atual não é mais aquela em que o concerto europeu podia, à sua vontade, decidir a independência e as fronteiras de pequenos países. A revolução das comunicações, a mobilização das populações, a “democratização da violência” impõem um componente democrático muito maior. A igualdade dos Estados não tem sentido, salvo do ponto de vista jurídico, mas, para além da igualdade de direitos, a possibilidade dos Estados menores se expressarem e a necessidade para as grandes potências de prestar-lhes contas é uma das principais vantagens da diplomacia parlamentar internacional.

Mais que isso, a diplomacia multilateral não deveria ater-se aos Estados. O sistema internacional é igualmente misto, no sentido de que sua lógica e seus equilíbrios são constantemente modificados por outras lógicas e outros equilíbrios, os dos circuitos comerciais ou financeiros, mas também pelos movimentos de opinião internacionais ou pelas organizações que se constituem em embrião da sociedade civil transnacional.

A querela entre o unilateralismo e o multilateralismo é outro falso debate no qual se poderia aplicar, com sucesso, a noção de sistema misto, com suas distinções de papéis e fases. A ação, nós o afirmamos, é sobretudo unilateral, mas a gestão e, ainda mais, a legitimação são

inevitavelmente multilaterais. Para assegurar que o multilateralismo não seja uma fachada, é necessário um mínimo de multipolaridade nas alianças e nas organizações internacionais. Certamente, toda arte da política internacional se encontra na combinação de uma desigualdade incompleta e de uma reciprocidade imperfeita. O mais forte nunca é todo poderoso, o mais fraco nunca é totalmente destituído de poder. Mas quando a diferença é muito grande, a reciprocidade tende a desaparecer. A norma “internalizada” da moderação e do respeito deve restringir as tentações do excesso de poder, mas é bom que certo equilíbrio possa garanti-la.

O multilateralismo e a multipolaridade não são sinônimos (inclusive, eles são às vezes contraditórios, por exemplo na oposição wilsoniana entre segurança coletiva e equilíbrio de poder ou nas formas de organização do comércio internacional em que o livre câmbio generalizado se opõe à constituição de blocos regionais); eles podem ser complementares com a reserva de não se considerar um como um sistema de regras abstratas e o outro como o equilíbrio e a rivalidade entre unidades aproximadamente iguais, equidistantes e intercambiáveis.

O mesmo vale para a tensão entre heterogeneidade e interdependência. Essa tensão é geral e fecunda quando a diferença não é muito grande, mas se torna explosiva quando a heterogeneidade é tal que exclui toda compreensão recíproca ou quando a interdependência é tamanha que exclui toda forma de autonomia.

O que ocorre, *a fortiori*, quando a heterogeneidade aumenta radicalmente e em paralelo à interdependência, à interconexão ou à interpenetração? O que ocorre quando estamos cada vez mais próximos de sociedades e culturas, grupos e indivíduos com os quais não temos nada em comum, mas dos quais não podemos escapar? O que ocorre quando, em função disso, tememos perder nossa identidade? Essa é uma das fontes da violência atual e das reações suscitadas por ela, ponto de partida de nosso livro. As sociedades padecem, direta ou indiretamente, de uma violência cuja origem elas não compreendem. Tampouco entendem a coexistência contraditória de conflitos assimétricos ou de esforços para se desviarem das piores catástrofes morais ou físicas, até que sejamos afetados de maneira evidente, com o risco de reações incontroláveis que acabam por nos atingir a todos.

Tais perigos são multiplicados quando as evoluções (ou melhor, as revoluções) se precipitam e são contraditórias. Todos os nossos apelos pelo compromisso e pela moderação, todas as nossas defesas em favor de sistemas mistos possuem algo de estático ou otimista. Apostam, em todos os casos, na possibilidade de mudanças pacíficas como uma solução à alternativa que garante a manutenção do *status quo* e à guerra. Mas mesmos aqueles (como Coral Bell) que ressaltam a importância das normas, salientam, como já vimos, que vivemos uma época de “mudanças normativas”, onde consensos imemoriais se desfazem e não somos donos das consequências externas induzidas involuntariamente por nossas próprias transformações. É o caso da igualdade dos sexos, da evolução das práticas, da promoção dos direitos humanos contra a soberania ou ainda da secularização. É também o caso dos fluxos migratórios e das fantasias por eles suscitadas.

Instituições e mudança

O que fazer, neste caso, a não ser enfrentar o que há de mais urgente? Tal é o significado de nossa terceira e última proposição. Não podemos deixar de lado instituições que visam a limitar as tensões e a desordem; não dispomos de uma fórmula geral que permita regular as transformações e que as torne compatíveis. Tudo o que podemos fazer é o que Julie Allard e Antoine Garapon (2005) chamam de *bricolage* institucional.⁹ Dito de outra maneira, trata-se de tentar deter os vazamentos onde eles se produzem, de promover ilhotas de paz e de direito e de ampliar os interstícios de paz e de moderação entre os conflitos, de apressadamente construir barreiras, de preparar os extintores de incêndio. Pouco importa se os efeitos institucionais são às vezes irrisórios e frequentemente redundantes. Eles refletem, no caso da justiça internacional em suas diferentes jurisdições¹⁰ ou da ONU, as incoerências de um mundo em transição com seus diferentes papéis e órgãos, de uma época que Auguste Comte teria chamado de “crítica” em oposição à época “orgânica”. Tal época seria substituída por uma nova ordem, um novo consenso? Ou nós estaríamos, doravante, condenados a uma transição permanente, que alguns chamam de “pós-moderna”, carac-

terizada pela proliferação de problemas sem solução e de contradições sem síntese?

207

Ainda não sabemos. Mas sabemos que precisamos de uma moral provisória para os tempos de crise e de instituições suficientemente flexíveis que se adaptem a ela, suficientemente estáveis para ter alguma chance de minorar e moderar a violência aqui e ali. O historiador Michael Howard (2000) falava da invenção da paz e da reinvenção da guerra. Esta pode usar diferentes máscaras, que aqui analisamos. Se a guerra, como diz Clausewitz, é um camaleão, a paz também é um camaleão. Sob múltiplas formas e em diferentes lugares, também a paz está sendo reinventada.

Referências

ALLARD, Julie; GARAPON, Antoine. *Les juges dans la mondialisation*. Paris: La République des Idées, Le Seuil, 2005.

AMATO, G. (Org.). *The balkans in Europe's future*. Sofia: Secretariat Center for Liberal Strategies, 2005.

ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.

BELL, Coral. Normative shift. *The National Interest*, p. 44-54, 2003-2004.

BERDAL, Matts. Les Nations Unies, le multilatéralisme et l'ordre international. In: ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.

BERTRAM, Christoph. Die Volkergemeinschaft als Konfliktverhutter. In: SENGHAAS, D. (Org.). *Frieden machen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.

BULL, Hedley. Natural law and international relations. *British Journal of International Studies*, v. 5, n. 2, p. 171-175, 1979.

BUHLER, Pierre. Le dilemme de la légalité et de la légitimité. ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.

CALLEO, David. The Broken West. *Survival*, v. 46, n. 3, p. 29-38, 2004.

CHEVALIER, Eric. Leçons d'après-guerres et légitimité ex post. In: ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.

COHEN, Jean L. What Sovereignty? Empire *versus* International Law. *Ethics and International Affairs*, v. 18, n. 3, 2004-2005.

COLONOMOS, Ariel. Les contradictions de la guerre juste au miroir de l'après-Guerre Froide. In: ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Le Relatif et l'Universel*. Paris: Le Seuil, 2004.

EVANS, Gareth; SANNOUN, Mohammed. *La responsabilité de protéger*. Ottawa, Centro de Pesquisa para o desenvolvimento internacional, dez. 2001.

FRANCK, Thomas. The emerging right of democratic governance. *American Journal of International Law*, v. 6, n. 1, p. 46-91, 1992.

FUKUYAMA, Francis. Does the West still exist ? In: LE GLOANNEC, Anne-Marie; SMOLAR, Alexander (Org.). *Entre Kant et le Kosovo, études offertes à Pierre Hassner*. Paris: Sciences-Po, 2003, p. 11-42.

GARAPON, Antoine. La justice internationale: humiliation ou dynamisation de la souveraineté des États?. In: ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.

GLENNON, Michel. Droit, légitimité et intervention militaire. In: ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.

HASSNER, P. From war and peace to violence and intervention: permanent moral dilemmas under changing political and technological conditions. In: MOORE, Jonathan (Org.). *Hard Choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*. Boston: Rowman and Littlefield, 1998, p. 21-25. Tradução francesa: *Des Choix Difficiles*. Paris: Gallimard, 1999, p. 17-48.

HEGEL. *Principes de la philosophie do droit*. Paris: Gallimard, 1940.

HOWARD, Michael. *The invention of peace and the reinvention of war*. Londres: Profile, 2000.

JOUVENEL, Bertrand de. *De la souveraineté*. Paris: Marie-Thérèse Génin, 1955.

KAPLAN, Morton. *System and process in international politics*. New York: John Wiley and Sons, 1957.

KRAUTHAMMER, Charles. The Clinton Paper Chase. *The Washington Post*, 25 out. 2002.

MCFAUL, Michel. Democracy promotion as a world value. *The Washington Quarterly*, v. 28, n. 1, p 147-163, 2004-2005.

- ODOM, William; DUJARRIE, Robert. *America's Inadvert Empire*. New Haven: Yale University, 2004.
- PASCAL, Blaise. *Pensées*. Paris: Hachette, 1904. Livro 5 e 6. Edição de Léon Brunschvicg.
- ROBERTS, Adam. La 'guerre contre le terrorisme' dans une perspective historique. In: ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social*. Paris: Beaulavon, 1903, Livro 1, cap. 3.
- SCHMITT, Carl. *Théorie du partisan*. Paris: Calmann-Lévy, 1992.
- SUPIOT, Alain. *Homo juridicus*. Paris: Le Seuil, 2005.
- THOMAS, Ward. La légitimité dans les relations internationales: dix propositions. In: ANDREANI, G.; HASSNER, P. *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Paris: Sciences Po, 2005.
- THUCYDIDE. *Guerre du Péloponnèse*. Paris: Gallimard, 1964, Livro V, p. 84-116. (La Pléiade).
- TOLLOTI, Sandrine. Pour une ingérence respectueuse. *Alternatives internationales*, nov. 2004.
- WOLFERS, Arnold. The actors in international relations. In: _____. *Discord and collaboration*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1962, p. 3-24. Primeira edição de 1959.

Notas

- 1 O texto original de Pierre Hassner foi publicado na revista *Esprit*, em outubro de 2005, p. 9-28. O autor também publicara alguns trechos do mesmo texto como conclusão da obra que escrevera em colaboração com o Professor Giles Andreani. Conferir ANDREANI; HASSNER (2005).
- 2 As páginas anteriores (sobre os objetivos e os meios) se inspiram em nossas análises apresentadas em *From war and peace to violence and intervention: permanent moral dilemmas under changing political and technological conditions* (HASSNER, 1998, p. 21-25).
- 3 Ver o relatório da Comissão Internacional sobre os Balcãs, dirigido por G. Amato (2005).
- 4 Confira Mcfaul (2004-2005).

- 5 Ver, por exemplo, de autoria desconhecida: *Imperial Hubris, Why the West is losing the War on Terror* (2004).
- 6 Ver nota 8.
- 7 Trata-se de um sistema imaginado por Morton Kaplan (1957). Nessa proposta de Kaplan, cada Estado poderia se defender contra todos os outros e, até mesmo, destruir o planeta. Não haveria mais nem alianças, nem desigualdades de poder: cada um para si e a bomba para todos.
- 8 Ver, em particular, os parágrafos 272 à 320 (*La Constitution sous son aspect purement interne*).
- 9 Ver a nota 32 do livro de Allard e Garapon (2005).
- 10 Ver o número especial de *Journal of International Law and Politics*, sobre o tema *The proliferation of international tribunals: piecing together the puzzle* (New York University, v. 31, n. 4, 1999).

PARTE 2

ATORES E CONFLITOS

A OPINIÃO À CONQUISTA DO INTERNACIONAL¹

A opinião pública insinua-se na arena dos gladiadores de Hobbes. A vida internacional assemelha-se cada vez menos a um clube fechado ao debate público, em que somente os príncipes, os diplomatas e os militares tenham direito à participação. Seria certamente perigoso falar em ruptura brutal: as diferenças de opinião pública que se revelavam no momento dos Acordos de Munique (em 1938) tornaram-se, nos dias de hoje, um aspecto do quotidiano das relações internacionais; antes disso, o desenvolvimento dos nacionalismos apresentava, a partir do século XIX, todos os sintomas de um militantismo ativo que mobilizava os indivíduos e os grupos sociais em prol de uma reorganização do mapa-múndi, exercendo, assim, pressão sobre os governos. No entanto, a mundialização transformou profundamente os contornos do objeto em análise: não se foi atento o suficiente aos efeitos perturbadores das modernas tecnologias de comunicação na arena internacional. Evoluindo, a tecnologia modificou em profundidade aspectos essenciais das relações interestatais. De agora em diante, a comunicação imediata dá aos indivíduos uma capacidade de ação direta no cenário internacional, sem controle possível pelo poder político, sem que as fronteiras possam fazer lá grandes coisas e sem que os territórios logrem manter a marca “distinta” de sua competência. (ROSENAU, 2003; WATERS, 1995)

Tal revolução é fundamental, visto que ela diz respeito à própria identidade do ator internacional, doravante banalizada: o ator era outrora, de direito e inclusive de fato, limitado às instituições estatais, que não eram postas em xeque pela mesma distância que, então, lhes servia de recurso. As instituições estatais controlavam o essencial da informação, assim como os fluxos e as trocas. Hoje, todo mundo pode comunicar-se com todo mundo e retira dessa liberalização do mercado da comunicação uma quantidade impressionante de informação

e, portanto, de autonomia de pensamento e de ação. A partir desse momento de maior implicação de diferentes atores nas relações internacionais, o campo do internacional não se refere apenas a “assuntos externos”, mas cada vez mais a “assuntos de todos”... Ademais, tais perturbações atingem, duplamente, a opinião pública: favorecendo um desenvolvimento significativo da opinião pública sobre o internacional (OPSI), inserindo-a nos próprios mecanismos do jogo internacional e criando, assim, uma verdadeira opinião pública internacional (OPI). Sujeito observante e sujeito em ação, a opinião pública torna-se um importante intruso nesse mundo de monstros frios, que são condenados a acomodar-se e, alternadamente, a trapacear, manipular, mas também adaptar-se, às vezes ser flexível e, frequentemente, negociar. Regra admitida no plano nacional, à medida que se constituía, a partir do século XVIII, um espaço público de debate, essa prática hoje se confirma no plano internacional e assusta ou, pelo menos, desorienta. Ela é negada considerando-se, simultaneamente, que ela não é nova, nem tem alcance real algum; ela pode ser limitada e reduzida a um simples universo de manipulação; daí resulta a comoção quando se constata as turbulências manifestadas em dezembro de 1999 quando da Cúpula da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Seattle, como se o papel de contestação possuísse um sentido muito mais dramático quando exercido contra instituições internacionais. Em suma, essa falta de maturidade na consideração da OPI e da OPSI poderia surpreender, se ela não enunciasse, de fato, uma ruptura nos paradigmas. Essa falta também padece de muitas incertezas e contradições, conduzindo, no entanto, sem contestação possível, a uma nova ordem internacional.

Nascimento complexo

A ideia não é nova. Já a partir do século XIX surgia a convicção de que a diplomacia dos monstros frios podia ser temperada pela pressão das sociedades civis. Não se falava, ainda, em opinião pública, mas já se pensava no que a precedia: o olhar trazido pelos atores sociais, a vigilância sobre as estratégias dos Estados, o peso das mobilizações domésticas. A hipótese desenvolvida por Jurgen Habermas não podia

permanecer indefinidamente situada unicamente no interior das fronteiras dos Estados (HABERMAS, 1975): as disputas nacionais cruzaram muito rapidamente as que se relacionavam com a política internacional. Uma vez que era burguês, dominado pelo movimento das nacionalidades, assistindo ao nascimento da Internacional Socialista, o século XIX foi, certamente e por múltiplas razões, o século que marcou os primórdios de tal cruzamento.

James Mill ressaltara muito cedo que o sentimento moral permitiria compensar a injustiça das nações, consagrando talvez o despertar de uma visão pré-humanitária das relações internacionais, afrouxando, assim, os resquícios da escolha racional. Richard Cobden clamava os movimentos sociais para que garantissem a paz, associando livre comércio e pacifismo, desenvolvimento dos fluxos transnacionais e tutela das diplomacias de Estados, desenvolvimento do comércio e despertar das sociedades ao internacional. A *British Peace Society* defendia o direito de praticar “uma arrogante indiscrição”, sugerindo que libertar a diplomacia do segredo e entregá-la ao debate público a levaria obrigatoriamente, de certa forma, à paz [...]. (OLSON; GROOM, 1991, p. 28)

Em termos de política internacional, a opinião pública encontra, assim, a sua fonte na própria ideia de debate e na hipótese habermasiana de publicidade. Antes mesmo de ser efetiva, ela é demandada, suscitada, organizada e convocada, a fim de rescindir o segredo de Estado do qual, supõe-se, pode vir todo o mal. Sem ainda falar das virtudes da democracia, as do jogo social são pressentidas, tais como a contenção da potência ou talvez o contra-poder... Ninguém se surpreenderá que, nessa busca, a obra do Presidente Woodrow Wilson tenha marcado uma etapa decisiva: um dos seus Catorze Pontos sustentava a publicidade dos tratados e a reconsideração da ideia de segredo de Estado. A Sociedade das Nações devia favorecer o nascimento de uma opinião pública mundial, ao passo que a obra da paz devia levar em conta as virtudes da transparência.² A conjuntura, no entanto, congelou tal postura no idealismo: essa nova corrente das relações internacionais seria, perenemente, associada à própria ideia de opinião pública a fim de marginalizá-la ou inclusive desacreditá-la em sua pertinência. O funcionalismo revelava a sua fraqueza: a necessidade de debate mascarava muito mal o seu irrealismo no momento em que a diplomacia clássica

retomava o seu lugar e a potência passava a ser adulada pela emergência dos totalitarismos...

No entanto, o caminho estava traçado: tanto no ambiente acadêmico quanto no mundo político de Woodrow Wilson, impunha-se a ideia de que a opinião pública, ao afirmar-se, tornaria a guerra mais difícil e, assim, as leis internacionais seriam mais eficazes e mais eficientes se elas se beneficiassem de uma compreensão ou mesmo de uma apropriação popular.³ Encontra-se, aqui, com as próprias fontes da ideia de paz positiva, enquanto já se esboça o processo da manipulação dos governados pelos governantes: recorda-se, pois, que o realismo encontra suas origens em Machiavel e em Hobbes, bem como em uma postura que arrebatava ao indivíduo toda legitimidade de ocupação do campo internacional.

Munique restabelece, curiosa e dramaticamente, os elos em um contexto de dupla revolução tecnológica. O advento do rádio e a difusão da informação, de um lado, a invenção das sondagens e a opinião pública que se revelava por si mesma, de outro, proporcionavam um sentido novo ao evento internacional, que se tornava público no momento em que, havendo risco de guerra, ele seria considerado, mais do que nunca, um assunto do interesse de todos. Quando a opinião pública se convidou para a arena internacional em torno do problema dominante da paz, isso deu crédito às intuições de Cobden e Wilson; quando ela se afirmou em um contexto totalitário, lançou uma sombra sobre o que corria o risco de se tornar, muito rapidamente, um pacifismo vergonhoso das massas: a opinião pública perdia, assim, a sua oportunidade de participar no cenário internacional. Pior ainda, os realistas se referem com muita facilidade ao ano de 1938 para demonstrar que essa irrupção é contra-indicada, que ela exerce um efeito nefasto nas estratégias internacionais e que o monstro frio defende mais eficazmente os interesses gerais do que a afetividade de uma opinião incompetente, imprudente e incapaz de pensar o longo prazo.

De um ponto de vista sociológico, no entanto, o paradigma estava constituído: a opinião pública seria considerada um intruso e se definiria com base em sua exterioridade em relação aos circuitos governamentais, embora construísse a sua função a partir de sua capacidade de pressão sobre os governos. Nesse aspecto, a opinião pública era e per-

manece profundamente irreduzível à teoria realista que postula uma fusão total, tal como descrito por Carl Schmitt (1972), entre governantes e governados sempre que se tratar de questões internacionais. Misturando questões domésticas e externas, a opinião se rebela profundamente contra a teoria dominante. Pressupondo uma autonomia dos comportamentos sociais e com base em sua pertinência internacional, a opinião pública força a teoria realista a dobrar-se aos cânones da sociologia. Afasta Weber e se aproxima de Durkheim.

Entretanto, a realidade é mais complexa. Ninguém contesta que a globalização das comunicações tem um efeito real sobre os comportamentos sociais, abrindo os indivíduos ao internacional e favorecendo, assim, uma opinião *sobre* o internacional. Não se deveria, contudo, esquecer que essa globalização é profundamente desigual: a cidade de Nova Iorque conta mais telefones do que o conjunto da África Subsaariana, ao passo que a Grã-Bretanha dispõe de mais televisões do que todo o continente negro... 95% dos computadores estão implantados nos 50 países mais ricos. A técnica não tem, porém, o monopólio da produção da opinião pública: ela controla apenas uma porta de acesso ao cenário internacional. Em contrapartida, deve-se notar que, no caso de insuficiência, os fluxos de informação podem ser compensados por modos de comunicação indireta: o rumor, a posição dos formadores de opinião ou das celebridades, a imagem veiculada por agentes intermediários, a apropriação gregária de uma informação à qual não se tem acesso direto, entre outros aspectos, contribuem para uma extrema simplificação das representações internacionais pelos agentes sociais. A desigualdade do acesso à informação não mais bloqueia a inserção da opinião pública no cenário internacional, mas favorece a circulação dos estereótipos e reforça a competição entre correntes de opinião.

Tanto isso é verdade que dispor de informação não pode ser considerado suficiente para criar competência. O efeito de ignorância é muito perceptível nos casos em que a informação irriga o jogo social e esbarra no desinteresse. Em março de 2003, 40% dos cidadãos norte-americanos acreditavam que o Iraque dispunha de bomba atômica; 44% que os autores do ataque de 11 de setembro eram iraquianos; 45% que Saddam Hussein se encontrava pessoalmente implicado nesse atentado. Enquanto a informação a menos pode levar a solicitar os lí-

deres nos quais se tem confiança, a informação em excesso pode incitar os que se desinteressam do internacional a se nutrirem com dados da propaganda oficial... Em uma perspectiva semelhante, a retórica de coesão mantém toda sua eficácia: ela foi hábil e fortemente utilizada por François Mitterrand, em 1990, diante de uma opinião pública francesa reticente em apoiar a participação da França na operação “Tempestade do deserto”; ela serviu plenamente durante o inverno de 2003 para levar a opinião norte-americana a aderir à causa da guerra: o conflito era sustentado, em 23 de janeiro de 2003, por apenas 52% dos cidadãos dos Estados Unidos, ao passo que a média se elevou a 58% após o discurso de Colin Powell diante do Conselho de Segurança, atingindo 63% em 7 de fevereiro⁴...

Portanto, ninguém pode defender seriamente a hipótese de uma opinião pública que seria, simplesmente, independente ou externa ao governo. Nesse sentido, o internacional conserva uma dose de excepcionalidade que seria imprudente ocultar. Ninguém pode tampouco negligenciar que a opinião sobre o internacional é amplamente dependente de uma cosmologia que as mídias veiculam sem restrição e em relação à qual não se exerce censura ou crítica, salvo de maneira parcimoniosa. A televisão e as grandes mídias apenas se interessam pelo Sul quando ocorrem catástrofes, tsunamis ou tremores de terra, ou com vistas a enfatizar corrupções, violências ou fomes. (ALLEYNE, 1997) À exceção, talvez, das praias de areia branca, outros aspectos são tradicionalmente silenciados: riquezas culturais, transformações sociais ou políticas, crescimento econômico são aspectos amplamente ignorados, mantendo os cidadãos dos países desenvolvidos com a ideia de que os países em desenvolvimento seriam zonas de desgraça ou de caridade e confirmando, assim, a necessidade de liderança de um Norte e, sobretudo, de um Ocidente que figura nessa situação como se houvesse sido escolhido. Quando vários países vítimas dessa representação militaram por uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), a Grã-Bretanha e os Estados Unidos optaram por deixar a UNESCO.

Esse jogo interativo contribuiu muito para a invenção da ajuda humanitária. Um verdadeiro mercado da piedade logrou, assim, constituir-se a partir do final dos anos sessenta, à medida que os olhares se

desviavam de um conflito Leste-Oeste, predominantemente dominado pelos gladiadores de Hobbes. (MINEAR; WEISS, 1995) A guerra de Biafra desempenhou um papel nada negligenciável; o Coronel Ojukwu compreendeu muito rapidamente o proveito que poderia tirar dos esforços visando a compadecer a opinião ocidental. (BRAUMAN, 1995, p. 57-61) Visitas muito bem organizadas para jornalistas ou representantes de ONG vindas do Norte permitiam entregar à indignação de pessoas honestas um espetáculo dos campos de refugiados e de populações famintas, frequentemente postos em cena de maneira muito hábil. Pode-se recordar, além disso, a operação *Restore Hope* na Somália e o modo como foi preparada a partir de imagens espetaculares de agonia humana. Em contrapartida, a midiaticização de linchamentos que vitimaram alguns soldados norte-americanos em Mogadíscio precipitou a decisão de Bill Clinton de repatriar os *marines* mobilizados. (CLARKE; HERBST, 1997)

Se ele de fato existe, rompendo com uma tradição bem estabelecida, o mercado da piedade conhece sérios limites. A emoção popular depende muito raramente de uma deliberação soberana: conjugando a busca comercial do espetacular e a sensibilidade às pressões bem orquestradas, as mídias realizam um papel de empreendedor que coloca a opinião pública em posição secundária e inclusive instrumental. Muito tempo ausente do Sudão, a mídia ignorou, da mesma forma, o conflito do Timor (entre 1975 e 1991), que a opinião não soube encontrar por si só. Qualquer que tenha sido a sua cobertura da crise dos Grandes Lagos, não teve, do mesmo modo, efeito algum sobre os tomadores de decisão e alterou apenas marginalmente o curso da política internacional na África. Não é sequer bem certo que a concordância de *timing* tenha sido tão forte na Somália e que a decisão de retirar as tropas americanas tenha ocorrido *após* a emoção suscitada no seio da opinião pública... Talvez se tenha buscado, pelo contrário, explorar as imagens de horror a fim de justificar uma escolha política que poderia parecer à contracorrente, no mesmo momento em que muitos elogiavam os benefícios da ingerência humanitária. (ROBINSON, 2002; VOLKMER, 1999)

Entretanto, seria igualmente excessivo cair em uma teoria da conspiração ou da manipulação: fáceis de sugerir, essas teorias não são de

cômoda demonstração. Principalmente, desdenham algumas análises não negligenciáveis que confirmam que o *soft power*, a doce persuasão, também provoca efeitos de bumerangue ou, pelo menos, reações de resistência. Uma pressão demasiado forte sobre a opinião pública cria comportamentos de reação e de protesto: a opinião pública latino-americana cultivou um antiamericanismo dos mais virulentos, reagindo às fórmulas intrusivas da mídia que despejava seus símbolos e mensagens oriundas do Norte. Os estudos sobre o mundo árabe evocam um consumo material e simbólico dos mais impressionantes que, de Mac Donald's a Coca-Cola, do *jeans* ao fascínio pelas universidades americanas, traduzem uma verdadeira adesão à cultura dominante. A importação de filmes americanos nas redes nacionais alcança, nesse caso, níveis impressionantes: no fim do século XX, correspondia a 66% na Jordânia, 83% no Líbano, 86% na Síria (UNESCO, 1999), enquanto a Arábia Saudita e o Egito contavam, cada um, com mais de uma centena de estabelecimentos Mac Donald's em seu território. Nenhum Estado árabe, à exceção compreensível do Kuwait, apresenta, com tudo isso, um saldo positivo de opiniões favoráveis aos Estados Unidos, enquanto as opiniões negativas atingem níveis recordes no Egito ou na Jordânia, enquanto os respectivos governos se colocam explicitamente sob a proteção da bandeira estrelada.

A complexidade que resulta de todos esses choques e contrastes é apenas aparente, sugerindo, simplesmente, que as opiniões em matéria de política internacional conservam uma dimensão nada irrelevante de autonomia, tanto em relação a seu próprio governo como em relação às maneiras de ser e de consumir. Recorda-nos de que o poder brando (*soft power*) pode ser portador de fascínio sem que produza filiação e lealdade política. Essa complexidade mostra que a sensibilidade das opiniões a uma cosmologia quase imposta não implica nem passividade, nem menos ainda arregimentação. Ser vítima de preconceitos, de estereótipos, banhar-se em “más percepções” das quais nem mesmo se pode suspeitar, emanar de uma cultura que impõe um sistema de significados, até mesmo uma imagem do outro são alguns dos elementos que não conduzem, em absoluto, aos alinhamentos passivos de que tratava Carl Schmitt, hoje temidos por Samuel Huntington, não sem uma certa jubilação.⁵

Gostar de *cheeseburger* ou de bebidas fabricadas em Atlanta, possuir uma visão simplificadora e angustiante das sociedades árabes ou do Islã não incitou as opiniões europeias a aderir à cruzada pregada pela Casa Branca contra o Iraque de Saddam Hussein. Deliciar-se com filmes americanos ou aprazer-se em vestir *T-shirts* não modera a opinião muçulmana contra o Tio Sam, sobretudo quando ela conta as inúmeras frustrações de que se sente vítima diante da política americana de apoio incondicional a Israel. Nas ruas do Cairo, uma mesma pessoa pode fazer fila na frente de um Mac Donald's ou uma loja do Kentucky (KFC) e, pouco depois, saqueá-los como forma de expressão de seu antiamericanismo...

Rumo a um espaço público internacional

Lógica interativa e espaço de autonomia vêm, assim, dar um sentido à opinião que se insinua na arena internacional. Autonomia de um sistema complexo de comportamentos sociais que ninguém pode pretender integrar, nem mesmo controlar. Interação que conecta múltiplos agentes, individuais e coletivos, e que inscreve claramente a opinião pública em um processo de trocas e negociações que modificam profundamente os próprios contornos da ação internacional. Reencontre-se, com efeito, o jogo clássico do espaço público habermasiano: o internacional é entregue às contingências da publicidade, à dinâmica do debate e ao jogo sutil da desmonopolização. O Príncipe deve, de agora em diante, compartilhar a gestão da coisa internacional, que abandona as margens do segredo e a lei da oligarquia, distinguindo-se do molde da potência e inscrevendo-se explicitamente nos registros da sociologia. (BADIE, 2004)

Os progressos impressionantes da diplomacia pública estão aí para testemunhar esse processo.⁶ Constituem um primeiro sintoma das mutações que daí decorrem. Trabalhar uma imagem de si para atingir o outro, diretamente através de sua sociedade ou por meio de uma opinião internacional, torna-se um parâmetro diplomático essencial para cada Estado. O tsunami que devastou o Sudeste asiático em dezembro de 2004, causando quase 300 mil mortes, torna-se, para a Secretária

de Estado norte-americana, Condoleezza Rice, “uma maravilhosa ocasião” de demonstrar a generosidade dos Estados Unidos... A boa técnica é, então, aparecer entre os maiores doadores no mercado mundial da piedade. Do mesmo modo, a diplomacia pública procura enfatizar ao máximo as mensagens destinadas à sua opinião pública ou de outros estados, ao passo que, antigamente, a arte diplomática consistia, precisamente, em enviar sinais aos governos estrangeiros com o máximo de discrição. Assim nasceram as grandes cúpulas da Guerra Fria e, sobretudo, as cúpulas ainda mais numerosas do período da *détente*, que muito dependia da orquestração de grandes missas diplomáticas, de apertos de mãos e tapinhas nas costas, de trocas de nomes e cartões de visita... Não se deveria subestimar a importância dessa diplomacia de publicidade: em 8 de fevereiro de 2005, uma cúpula muito midiaticizada entre Mahmoud Abbas e Ariel Sharon levaria, sozinha, a esquecer o congelamento estratégico que, então, impedia toda reaproximação de fundo entre os dois parceiros; no mesmo dia, um discurso público do Secretário de Estado norte-americano devia dissipar a desavença transatlântica sobre o Iraque, Kyoto ou o multilateralismo, relançando as parcerias... Mostrar aos seus próprios eleitores que as suas tarefas foram cumpridas com zelo é um parâmetro diplomático mais importante nos dias de hoje do que a obrigação de resultados. Não é fácil avaliar as consequências de tal postura. Pode-se, contudo formular a hipótese de seu vigor reformador. A publicação dos debates do Conselho de Segurança durante a fase diplomática da crise iraquiana, os voos líricos de Dominique de Villepin que se tornaram famosos, a diplomacia onusiana que se insinuava nos lares do interior por ocasião do jornal das “20 horas” são algumas das imagens mais ilustrativas desse processo.

Não se tratava tão somente de espetáculo, pois a opinião pública soube impregnar-se das ideias e distinguir, como demonstram as pesquisas, entre a intervenção unilateral (condenada) e outra (admitida) realizada sob os auspícios da ONU.⁷ Da mesma forma, ninguém contestará que esse efeito de publicidade tenha reforçado a aposta multilateralista de certas diplomacias que dela se beneficiavam, ou ainda que tenha prejudicado um pouco mais algumas diplomacias que já se encontravam em dificuldade. A própria estratégia dos Estados é influenciada por esse processo: o alinhamento das diplomacias ocidentais

ao projeto humanitário e a insistência pelos governos democráticos na doutrina da “morte zero” ilustram essa tendência. São, assim, algumas das consequências que não chegam a comprovar a doutrina um pouco ingênua da paz democrática, mas que certamente afastam o cenário internacional do realismo clausewitziano. São efeitos em cadeia que decompõem a sacrossanta oposição entre uma violência internacional de extração pública, necessariamente legítima, e outra, de origem privada, obrigatoriamente ilegítima. A intrusão dos comportamentos sociais no cenário internacional fragiliza a pretensão régia do Estado de, por direito, enviar seus súditos à morte nos campos de honra; no entanto, essa intrusão também leva alguns a reconhecer às associações não governamentais o direito de recorrer à violência.

Em contrapartida, a diplomacia pública favorece a emergência e o êxito de novos empreendedores da ação internacional. Forjar uma opinião internacional (OPI) ou *sobre* o internacional (OPSI) propicia a quem logra tal feito entrar no clube, até então muito fechado, dos atores internacionais. A seleção operada pelas grandes mídias entre os acontecimentos do mundo que merecem ser conhecidos e os que não valem à pena já confere aos eventos selecionados um papel diferenciado. O empreendedor identitário que tenta opor à relação de cidadania outros tipos de lealdade de substituição alcança vantagens semelhantes: pensando sobre a construção dos imaginários, modificando as imagens da alteridade, dando um sentido novo às disputas políticas internacionais, esse empreendedor contribui para criar uma verdadeira diplomacia privada, em concorrência com a dos Estados e cuja eficácia é garantida pela capacidade de influenciar as opiniões públicas. Os empreendedores humanitários, notadamente as ONG, controlando muito ou pouco o mercado da piedade, agindo sobre a oferta e a demanda de comparação, mas também efetuando tarefas de *fact finding*, tendem igualmente a criar sua própria diplomacia privada; participam, ademais, da estruturação das OPSI, até mesmo das OPI, graças à sua inserção em redes transnacionais eficientes. É suficiente evocar, nesse caso, as campanhas manejadas pela ONG *Handicap International* contra as minas antipessoal, mas também as da Anistia Internacional, da Federação Internacional dos Direitos Humanos, do *Greenpeace* ou do *Human Rights Watch*, entre outros exemplos. (BADIE, 2002, p. 270 e seguintes)

De todas essas lógicas deriva a formação de um público internacional, ou seja, de um conjunto de agentes que, debatendo publicamente o internacional, tornam públicas as temáticas e desejam pesar sobre a sua gestão. Não restam dúvidas, como vimos, de que os atores políticos não respondem a isso de maneira passiva: eles se adaptam, esforçando-se em canalizar a dinâmica e obter retribuições... Um pouco como no jogo nacional, a opinião participa da criação das disputas internacionais, distribui os trunfos, cria o acontecimento inesperado, suscita a mobilização ou as turbulências que colocam tudo em xeque e que produzem uma violência tão elementar que nenhum exército do mundo pode combatê-la nem contê-la. (BADIE, 2002, cap. 5)

Diante desses trunfos, qual é a eficácia real da opinião pública? Até onde ela pode parecer como ator pleno do jogo internacional? É prudente distinguir três posturas: a OPSI em sua ação sobre os governos, as OPSI em seu efeito de convergência metanacional, a OPI em sua existência real e tangível no seio do sistema internacional. A primeira postura não é exceção à regra (ou somente de maneira marginal): nenhum governo pode ser insensível às pressões de sua opinião pública, sobretudo quando atingem certo limiar. Isso é verdade nas democracias, mas também nos regimes autoritários: a paralisia e as dificuldades enfrentadas pelos regimes árabes pró-americanos, em 2002 e 2003, ilustram essa tendência. Mubarak do Egito e Abdallah da Jordânia, por exemplo, devem se confrontar com uma opinião muito hostil à intervenção estadunidense no Iraque. A determinação de George W. Bush era, por sua vez, tão forte que tinha de se opor realmente apenas à opinião pública de outras nações; a de Tony Blair era fundada em um jogo político que o deixava, malgrado uma opinião reticente, sem rivais no cenário britânico; a de José María Aznar conduziu à catástrofe e à derrota... Muitos parâmetros entram em jogo: Ole R. Holsti (1996) recorda a modulação exercida de acordo com a natureza das disputas, o processo de decisão, o contexto, bem como o modo de percepção dos tomadores de decisão. Thomas Risse-Kapen (1991) insiste nesse último ponto, sublinhando a importância de avaliar seu grau de indisponibilidade.

Diante de conflitos de intensidade muito forte, pode-se admitir que se abrem poucas opções aos Príncipes, ao passo que os conflitos de in-

tensidade muito fraca não provocam a opinião pública cuja influência atinge, assim, o paroxismo em situações de incerteza e de fluidez... Pode-se formular a hipótese de que, sem uma eleição com perspectivas negativas e uma opinião nacional muito hostil à guerra, Gerhard Schröder não teria tido uma política tão fechada em relação aos Estados Unidos; pode-se observar que a radicalização de Jacques Chirac acompanhou a publicação de pesquisas de opinião cada vez mais negativas em relação à iniciativa de George W. Bush; não se deve esquecer que os governos aliados mais fiéis aos Estados Unidos os abandonaram quando o percentual de antiamericanismo atingiu médias sem precedentes na Turquia, no México, no Brasil e até mesmo no Canadá...

A OPSI não dialoga tão somente com seu governo nacional. Convergindo com outras opiniões nacionais, ela suscita efeitos de agregação que adquirem verdadeiramente uma configuração transnacional. A impopularidade de George W. Bush torna-se, assim, um parâmetro realmente transnacional, graças à tendência de coincidência entre as opiniões nacionais. O antiamericanismo, que poupa apenas Israel, o Kuwait, as Filipinas ou a Austrália, torna-se também um parâmetro mundial que hipoteca os principais desafios internacionais. Do mesmo modo, a definição da ameaça, pedra angular de todas as estratégias, era classicamente estabelecida somente pelos príncipes que, em certa medida, impunham-na naturalmente a seu povo. Hoje, numerosas pesquisas de opinião revelam que a ameaça não é percebida da mesma maneira, nem com a mesma intensidade, na Europa e do outro lado do Atlântico. Uma pesquisa do Eurobarômetro, realizada de 8 a 16 de outubro de 2003, delinea Israel como principal ameaça à paz, a tal ponto que a diplomacia europeia teve de apresentar suas desculpas ao governo de Telavive. A diplomacia de opinião pública parece, assim, rivalizar com as diplomacias de Estado, interagir com elas, às vezes incitá-las e frequentemente monitorá-las [...]⁸

A ideia de vigilância (*monitoring*) caracteriza, certamente, o essencial da OPI que se situa para além da simples convergência de OPSI e permite distinguir sistemas de mobilização de natureza transnacional, capazes de suscitar desafios de maneira dinâmica e, por conseguinte, de obrigar os governos a reagir. Essa capacidade de pesar nas disputas influencia, desse modo, as políticas externas, desvia os Estados de

uma atitude deliberada de ignorância e redefine o campo do possível. Numerosos exemplos ilustram esses desempenhos: o próprio Hubert Védrine admite que a operação efetuada no Kosovo na primavera de 1999 era um primeiro eco a uma forte mobilização da opinião pública; a Operação Turquesa, apesar de sua palidez, respondia à mesma lógica. Sobretudo, a OPI tirou o Timor-Leste da indiferença em que o mergulhara a comunidade internacional. Esta, e notadamente a Austrália, adaptara-se prontamente à ocupação indonésia decidida pelo Presidente Suharto a partir de 1975, que provocaria, porém, cerca de 300 mil mortes nos quinze anos que se seguiram. Um despertar progressivo dando nascimento a uma verdadeira OPI alterou as coisas a partir de 1991: um fuzilamento filmado pela BBC em Díli, o Prêmio Nobel entregue em 1996 ao Monsenhor Belo e a Ramos-Horta, as conferências e os seminários em todo o Sudeste asiático, as campanhas ativas efetuadas no mundo inteiro pela Igreja Católica, bem como as petições e os *websites* na Internet são alguns dos muitos elementos que conduziram à intervenção multilateral sob mandato da ONU. Muito mais do que as diplomacias de Estado, que não tinham grande coisa a ganhar com isso, a iniciativa em questão correspondeu, claramente, à constituição de uma OPI. O próprio multilateralismo estava sendo colocado sob vigilância. (TAYLOR, 1999)

Os movimentos sociais transnacionais revestem-se da mesma significação. O altermundialismo, em especial, consagra uma vontade de apropriação social ativa das organizações internacionais econômicas e dos processos decisórios internacionais. Desde a grande manifestação em Seattle (dezembro de 1999), esses circuitos de decisão não são mais percebidos como foros técnicos e exteriores aos atores sociais. Não seria adequado definir aqui que a pressão dos manifestantes tenha impedido a organização da Cúpula da OMC na metrópole do oeste dos Estados Unidos: a institucionalização de fóruns sociais, a convergência estratégica de sindicatos operários (do Norte e do Sul), movimentos camponeses, ONG, militantes ecologistas, entre outros, contribuem para a formulação de disputas, que, sem sua mediação, teriam sido esquecidas. É provável que a questão dos transgênicos ou a batalha em torno do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) não tivessem emergido sem tais mobilizações. Há muitas restrições à margem de

manobra dos Estados, de sua política econômica e de sua política comercial que são imputáveis aos efeitos transnacionais dos movimentos de opinião. O fenômeno é igualmente perceptível no plano micro social, quando são considerados os efeitos dos boicotes ou dos *labelings* que empresas tão poderosas quanto a Shell tiveram de enfrentar para, por fim, cederem. (BORGHI; MEYER-BISC, 1998)

Essa presença nova da opinião pública, multiforme e complexa, é a expressão da desforra das sociedades em relação aos Estados, da proliferação das relações sociais que se misturam ao jogo dos gladiadores, mas também da incerteza de uma potência que tropeça nas resistências sociais muito cambiantes. Anuncia, sobretudo, tendências fortes que reestruturam o jogo internacional e abalam as muralhas da geopolítica. Convergências de opinião, expressões de governados e movimentos sociais transnacionais também orientam a política internacional, criando espaços de incerteza, jogos autônomos e formas de limitação do campo do possível, proporcionando ao ator individual, totalmente desarmado e desprovido de “divisões”, capacidades renovadas que são bastante distintas dos recursos da potência.

Referências

- ALLEYNE, Marco D. *News revolution: political and economic decisions about global information*. Londres: Mac Millan, 1997.
- BADIE, Bertrand. *La diplomatie des droits de l'homme*. Paris : Fayard, 2002.
- _____. *L'impuissance de la puissance*. Paris: Fayard, 2004.
- BORGHI, Marco; MEYER-BISC, Patrice (Org.). *Éthique économique et droits de l'homme*. Fribourg : Universelles, 1998.
- BRAUMAN, Rony. *L'action humanitaire*. Paris: Flammarion, 1995.
- CLARKE, Walter; HERBST, Jeffrey (Org.). *Learning from Somalia: the lesson from armed humanitarian intervention*. São Francisco: Westview, 1997.
- HABERMAS, Jurgen. *L'Espace public*. Paris: Payot, 1975.
- HOFFMAN, David. Beyond public diplomacy. *Foreign Affairs*, mar./abr. 2002.
- HOLSTI, Ole R. *Public opinion and American foreign policy*. Ann Arbor: University of Michigan, 1996.

- HUNTINGTON, Samuel. *Le choc des civilisations*. Paris: Odile Jacob, 1997.
- JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton : Princeton University, 1976.
- MANNHEIM, Jarol B. *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy*. New York: Oxford University, 1994.
- MINEAR , Larry; WEISS, Thomas G. *Mercy under Fire: war and the global humanitarian community*. Boulder: Westview, 1995.
- OLSON, William C.; GROOM, Arthur J. R. *International relations then and now*. Londres: Harper Collins, 1991.
- ROBINSON, Piers. *The CNN effect*. Londres: Routledge, 2002.
- ROSENAU, James N. *Distant proximities*. Princeton: Princeton University, 2003.
- RISSE-KAPEN, Thomas. Public opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies. *World Politics*, v. 43, n. 4, jul. 1991.
- SCHMITT, Carl. *La notion du politique*. Paris : Flammarion, 1972. Primeira edição de 1927.
- TAYLOR, John G. *East Timor: the price of freedom*. Londres: Zed Books, 1999.
- UNESCO. *Annuaire Statistique*. Paris, 1999.
- VOLKMER, Ingrid. *News in the Global Sphere: a study of CNN and its impact on global communication*. Luton: University of Luton, 1999.
- WATERS, Malcom. *Globalization*. Londres: Routledge, 1995.
- ZIMMERN, Alfred E. *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935*. Londres: Mac Millan, 1936.

Notas

- 1 Este texto foi originalmente publicado pela revista *Raisons politiques* (número 19), em outubro de 2005, pela editora da *Fondation Nationale des Sciences Politiques* (Paris).
- 2 Pode-se citar, entre outras, a obra de Zimmern (1936), um dos primeiros seguidores da corrente wilsoniana.
- 3 Como no caso do Secretário de Estado norte-americano, Elihu Root.
- 4 Pesquisa de opinião do Instituto Gallup.

- 5 Sobre as “más percepções”, conferir Jervis (1976). Ver também : Huntington (1997).
- 6 Sobre a diplomacia pública, conferir, entre outros, Mannheim (1994). Ver também: Hoffman (2002).
- 7 Pesquisa de opinião (Gallup), realizada em janeiro de 2003, em 41 países com 30 mil pessoas.
- 8 Pesquisa de opinião Eurobarômetro aplicado em 7.515 Europeus, em 15 Estados, de 8 a 16 de outubro de 2003.

OS PAÍSES EMERGENTES E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Os países emergentes, que se impuseram nos últimos anos na cena econômica internacional, estão também muito presentes na esfera da cooperação para o desenvolvimento. Para alguns, trata-se de uma reemergência (Rússia, países da Europa Central e Oriental, por meio dos novos membros da União Europeia, China); para outros (África do Sul, Índia, Brasil) são novos atores no financiamento internacional do desenvolvimento. As formas de intervenção desses novos atores modificam o campo da cooperação internacional, afetando as práticas dos doadores membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)², das instituições multilaterais, mas também dos países e das organizações de cooperação regionais beneficiárias dessas ajudas para o desenvolvimento.³

Doadores de ajuda recém chegados ou um pouco mais antigos, os países emergentes elaboraram, de maneira mais ou menos explícita, políticas de cooperação com vários países tanto na África, na Ásia, na América Latina, quanto na Europa Oriental. Entretanto, também permanecem, em sua maioria, beneficiários das ajudas ao desenvolvimento por parte dos países-membros do CAD/OCDE e das instituições financeiras internacionais, embora as ajudas recebidas constituam um pouco mais do que uma ínfima parcela do financiamento para o desenvolvimento desses países.

Esse duplo estatuto de beneficiários e de doadores torna mais complexas as relações internacionais. (SEVERINO, 2006)⁴ Isso porque, no presente contexto bastante singular do ponto de vista histórico, os países em desenvolvimento não emergentes, em particular os países menos avançados (PMA), podem vir a contestar as regras da negociação internacional sobre o financiamento do desenvolvimento, bem como os mecanismos de funcionamento da coordenação, tanto das instâncias

internacionais (a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos - OCDE, o Banco Mundial e a Comissão Europeia), quanto dos países beneficiários dos programas de cooperação.

Países emergentes doadores

A presença dos países emergentes no cenário internacional da cooperação para o desenvolvimento não é um fenômeno novo. Ao longo dos anos 1950, mais de 95% da ajuda pública ao desenvolvimento era fornecida pelos “fundadores” do Grupo de Assistência para o desenvolvimento⁵ (GAD, oficialmente no seio da Organização Europeia de Cooperação Econômica, OECE), ancestral do CAD/OCDE. O único doador que rivalizava com esses países fundadores (sobretudo Estados Unidos, França, Alemanha, Bélgica) em um contexto de Guerra Fria, era a União Soviética (com o financiamento da barragem de Assuã, no Egito). Durante os anos 1960, a cooperação dos membros do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) era realizada com países que seguissem as mesmas opções políticas (como o Mali, Guiné-Conakry etc) e tinha como objetivo formar estudantes (principalmente africanos) na China, país não alinhado à época e que já se engajava na África na construção de infraestruturas urbanas (estádios, construções públicas etc).

A partir do primeiro choque do petróleo em 1973, os países e as instituições financeiras da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se voltaram para os atores emergentes e mais significativos no âmbito do financiamento do desenvolvimento a fim de atingir cerca de 30% da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) mundial. Alguns grandes projetos, como a barragem com vocação hidroagrícola e hidroelétrica sobre o rio Senegal (no seio da Organização para a valorização do rio Senegal - OMVS⁶), foram majoritariamente financiados por fundos da OPEP, assim como as grandes obras de infraestrutura rodoviária na região sul do Saara. Nos anos 1970, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) foi criado com vistas a financiar programas agrícolas. Durante os anos 1980 e 1990, mais de 95% da APD mundial foi novamente fornecida pelos países-membros do CAD/OCDE, das instituições financeiras internacionais, incluindo

o Banco Mundial, Comissão Europeia e agências das Nações Unidas. A cooperação entre país emergente e país em desenvolvimento só viria realmente se afirmar, ou se reafirmar, a partir do início dos anos 2000.

O acompanhamento estatístico dos fluxos de ajuda em bases harmonizadas e em nível internacional, que permita mensurar unicamente a realidade das ações de desenvolvimento, continua sendo muito difícil. No que concerne aos doadores da OCDE não membros do CAD, o acompanhamento indica notadamente que países como a Coreia do Sul ou a Turquia fornecem volumes de ajuda significativos em comparação com os outros doadores do CAD (Grécia ou Portugal) e os países da OPEP (Kuwait), embora tais volumes permaneçam inferiores ao conjunto dos outros doadores. Os volumes de ajuda da China, do Brasil, da Índia ou ainda da África do Sul não são contabilizados pelo CAD devido à ausência de notificação e de harmonização de definições das categorias estatísticas. Dispõe-se apenas, por conseguinte, de estimativas mais ou menos confiáveis, alguns dados indicando pagamentos anuais, outros refletindo promessas de financiamento em um ou vários anos, mas sem maior precisão. As condições financeiras permanecem quase sempre fora no campo da publicidade, visto que a política de ajuda é concebida como elemento estratégico de uma política externa. Quanto ao conteúdo em si dessas políticas de ajuda, é necessário distinguir os eixos muitas vezes generalistas dos projetos implementados, concretamente, em cada um dos Estados.

A China na África

A ajuda ao desenvolvimento liberada pela China permanece desconhecida, pois as diferentes estatísticas são dificilmente comparáveis, devido à parcialidade e à falta de confiabilidade das fontes. De acordo com as edições do *China Statistical Yearbook*, de 2003 a 2006, a ajuda total da China subiu para cerca de 970 milhões de dólares US em 2005, ao passo que eram 650 milhões em 2002. Mas para muitos dos observadores e analistas, os fluxos são, em realidade, muito superiores, oscilando em 2005-2006 entre 1 e 2 bilhões de dólares norte-americanos. As estatísticas oficiais levavam em conta apenas os dados do Ministério do Comércio Exterior.⁷ A parte consagrada à África constituiria entre 30 e

50% do total da ajuda chinesa. Trata-se de estimativas globais e bastante incertas, mas que demonstram a relevância da ajuda e que fazem da China um doador do mesmo nível que a Bélgica, a Suíça, a Áustria ou a Dinamarca.

A estratégia chinesa na África⁸ é particularmente interessante, na medida em que reflete uma verdadeira política pública, construída em torno de um conjunto de ações altamente coerentes. A África é e sempre foi um desafio diplomático majoritário na competição entre Pequim e Taipei. (TAYLOR, 1998) Nenhum acordo de cooperação entre um país africano e a China pode ser assinado, salvo se o país em questão romper suas compromissos com Taiwan. O fundamento da cooperação não é a parceria (no sentido fixado pelo CAD, em seus princípios de eficácia de março de 2003), mas as vantagens recíprocas, estabelecendo uma contrapartida mais ou menos clara em termos de vantagens econômicas ou comerciais já no momento da assinatura. Os acordos de cooperação são sistematicamente apresentados como uma operação do tipo vencedor-vencedor (*win-win*) entre ambas as partes. Essa contrapartida se concretiza em termos de acesso à exploração de matérias-primas minerais, vegetais e de ajuda ligada.

A China, no que diz respeito ao continente africano, observa uma política de não ingerência nos assuntos internos e, por conseguinte, nas questões de governança. Essa atitude contrasta com os princípios dos doadores como o Banco Mundial ou a União Europeia, que atribuem a sua ajuda segundo os critérios da “boa governança”. Somente a estabilidade política do país, vantajosa às trocas econômicas, interessa à China. Tal orientação permite-lhe manter relações com Estados párias (como o Sudão), praticar, em matéria de armamento, políticas contrárias às regras do jogo ocidental, recusar a universalidade dos direitos humanos e preconizar a não ingerência como base de sua ação externa. Os seis eixos da política externa chinesa orientam a estratégia do país na África: segurança do abastecimento de petróleo e matérias primas, implantação crescente de empresas privadas na construção de infraestruturas, estímulo à implantação de uma diáspora chinesa no local, assinatura de acordos comerciais bilaterais, política de cooperação para o desenvolvimento reafirmada e, por fim, política de cooperação militar. Nesse contexto e como consequência, as políticas de cooperação

dos doadores do CAD são perturbadas: os seus critérios de subsídio entram em contradição com os da China e os consensos internacionais sobre a luta contra a pobreza ou os “objetivos do milênio” não são compartilhados pelas autoridades chinesas. Quanto às iniciativas para tratamento da dívida dos países pobres muito endividados (PPTE), essas são acompanhadas, em certos países, de fenômenos de reendividamento, cuja amplitude não é realmente conhecida nos dias de hoje. Em dezembro de 2007, a adesão da China como doadora à Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), para o período 2008-2013, também poderia ser analisada como o sinal de uma coordenação desajustada com os outros doadores de fundos. Mas a ausência de condicionabilidade, que ainda acompanha a ajuda da China até hoje, é considerada (com ou sem razão) fundamental pelos Estados africanos. Isso porque lhes oferece um real poder de negociação com o conjunto dos doadores de fundos, permitindo-lhes, eventualmente, libertar-se de uma relação histórica muitas vezes percebida como excessivamente pesada e cuja eficácia é bastante contestada. (GABAS, 2002)

A especificidade indiana

A Índia vislumbra acordos regionais ou bilaterais (*Comprehensive Economic Cooperation Agreements - CECA*) com o Japão, o Brasil e a África do Sul, a Rússia e também a União Europeia. Embora o seu objetivo diga respeito aos instrumentos para aumentar as trocas comerciais e os fluxos de investimentos, tais acordos têm, contudo, efeitos diretos sobre as políticas de ajuda ao desenvolvimento. O projeto denominado *Indian Development Initiative* põe a tônica sobre um novo instrumento de empréstimo: a Índia poderia pedir empréstimos nos mercados internacionais de capitais e refinar projetos sob condição, notadamente aos países situados na região ao sul do Saara. Mais de 85% desses empréstimos – da ordem de 300 a 400 milhões de dólares (dez vezes o nível de 2004-2005) – seria ligado, ou seja, teria por obrigação de serem gastos na Índia. Além disso, Nova Délhi apóia os programas do Nepal com montantes entre 200 e 500 milhões de dólares em uma linha de crédito junto ao Eximbank para a África Ocidental, no âmbito do seu programa *Techno-Economic Approach for Africa-Indian Movement*

(TEAM-9). A Índia deseja levar aos países da África sua *expertise* em certos domínios como as tecnologias da informação, produção de medicamentos e saúde. No entanto, a ajuda como meio de financiamento do desenvolvimento apresenta um risco maior de dependência em relação aos doadores, o que mostra os limites da ajuda como fator de desenvolvimento.⁹ Trata-se de um discurso singular no cenário internacional.

A situação africana

A política de ajuda ao desenvolvimento da África do Sul ocupou o centro dos debates do *African National Congress* (ANC) em junho de 2007. Foi então considerada uma contribuição anual da *South African International Development Agency* (SAIDA), agência vinculada ao Ministério de Assuntos Externos e às Finanças, da ordem de 0,2% a 0,5% do PIB. Essa agência estaria focalizada nos grandes desafios continentais, na ajuda aos países em situação de pós-conflito e em via de democratização; assim, a ajuda seria concedida sob condições. Essa política de ajuda ao desenvolvimento inscreve-se na política externa geral da África do Sul, que repousa sobre três pilares: prioridade à África, à cooperação Sul-Sul e ao diálogo Norte-Sul. Sobre este último aspecto, a África do Sul reivindica uma parceria estratégica com a União Europeia ao mesmo título que a estabelecida com a China, o Brasil, a Índia ou a Rússia.

Antes de 1989, a Hungria ou a Tchecoslováquia consagravam 1% do seu PIB à ajuda ao desenvolvimento de países “irmãos”, tais como a Etiópia ou Angola; milhares de estudantes desses países foram formados em universidades da Europa Central. Da mesma maneira, um bom número de estudantes do Mali foi formado na Rússia. Esses Estados cessaram a sua política de cooperação nos anos 1990 para retomá-la no início século XXI com os países vizinhos, em particular os Estados dos Bálcãs, a Ucrânia, a Geórgia, a Moldávia ou com países mais remotos (como os países socialistas do Sudeste Asiático, a exemplo do Vietnã). A contribuição global dos países ingressos na União Europeia após 2004 continua a ser marginal e concerne muito pouco à África. Os países da Europa Central e Oriental, que emitiram o desejo de se

tornarem membros do CAD, procuram transmitir a sua experiência de transição política, econômica e institucional e não escondem que a sua ajuda se inscreve, igualmente, em um leque de objetivos de segurança internacional.

Globalmente, os países emergentes se tornarão, no médio prazo, os reais atores da cooperação para o desenvolvimento. Quatro exemplos no domínio da ajuda alimentar, da resolução dos conflitos regionais, da dívida internacional ou ainda das relações entre a União Europeia e a África ilustram bem essa nova realidade internacional. Analisando os fluxos totais de ajuda alimentar do período 1998-2006, constata-se que a tendência geral está bastante em baixa com importantes flutuações entre os anos. O volume total passou de 8,4 milhões de toneladas equivalente de cereais (TEC), em 1998, para 6,7 milhões em 2006. Nesse contexto, a ajuda alimentar da China aumentou muito e atingiu 576 mil TEC em 2005, um volume não negligenciável se levarmos em conta a ajuda europeia que ascendeu a 1,6 milhão de TEC; em 2006, a ajuda chinesa tornou a descer para 144 mil TEC. Essa ajuda é, essencialmente, orientada para sanar a urgência na Ásia (principalmente na Coreia do Norte) e raramente se refere ao continente africano. Embora os volumes concedidos a certos países da África permanecem fracos, são programados fora de todo o arranjo com os outros doadores de fundos. As situações de crises alimentares são, porém, cada vez mais complexas: os conflitos de um país geram efeitos nas subregiões a que ele pertence e, de maneira mais ampla, no funcionamento dos mercados cerealíferos e alimentares. Qualquer ajuda alimentar mal programada e mal dirigida pode ter efeitos perversos importantes para a situação alimentar das populações.

Quanto à resolução dos conflitos, a África do Sul desempenha, hoje, um papel essencial na África e em especial no Burundi e na República Democrática do Congo (RDC), país este que acaba de pedir emprestado à China cinco bilhões de dólares reembolsáveis em matérias-primas. Observa-se, pois, um aumento da complexidade da situação na África, continente em que a África do Sul elabora a sua própria política de cooperação sem nenhuma estruturação com este novo doador de fundos que é a China.

A solvabilidade dos países africanos tem sido restaurada, após as múltiplas iniciativas de anulações bilaterais e multilaterais: foi um pro-

cesso de negociação pensado de acordo com as capacidades de endividamento de cada Estado e definido pelos doadores de fundos em um contexto coordenado a fim de evitar o ciclo dívida/anulação. Necessário para o financiamento do desenvolvimento, esse processo encontra-se condicionado. Entretanto, a tentação é grande por parte dos vários Estados africanos em pedir empréstimos novamente, fora do Quadro de Sustentabilidade da Dívida (*Cadre de Soutenabilité de la Dette* - CSD), junto a países emergentes (que quase não apresentam condicionalidades). Embora preconizem a necessidade da coordenação em seus discursos, os emergentes os esquecem no momento de pôr em prática as suas políticas em cada um dos Estados.

Por último, tão paradoxal quanto possa parecer, os países emergentes estão no meio da nova negociação do acordo de Cotonou entre a União Europeia e os países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP), como ilustra a recente declaração do presidente senegalês Abdoulaye Wade: “Se a Europa não quiser fazer a nova parceria UE-ACP, os Chineses a farão de maneira mais rápida e menos custosa”. O Chefe do Estado senegalês também assinalou: “Não é porque há Darfur que não se pode investir na África”, considerando que a relutância dos investimentos europeus na África poderia ser largamente contrabalanceada pelos investimentos dos países emergentes, em particular da China. Contudo, mais fundamentalmente, os doadores de fundos tradicionais estimam deter a chave das “boas práticas” da ajuda e consideram que os países emergentes devem adotar as diretrizes concertadas no seio das diferentes instâncias internacionais (CAD/OCDE, Nações Unidas etc). Porém, de acordo com François Bourguignon, citado pelo *jornal Le Monde*, “[...] atualmente, o Banco Mundial transmite mal a experiência que acumulou, pois tem tendido a formular recomendações uniformes e receitas doutrinárias”.¹⁰

Países emergentes beneficiários dos programas de cooperação

Beneficiários de programas de cooperação bi ou multilaterais, os países emergentes têm perfis de financiamento do seu desenvolvimento bastante singulares se tomamos como critérios o volume da ajuda, as transferências privadas e os principais parceiros. De acordo com os

doadores de fundos, os ritmos e os graus de intervenção são muito diferentes, revelando divergências de desafios econômicos e geoestratégicos nesses países. Em contrapartida, a maior parte das cooperações bilaterais faz-se, ao que tudo indica, nos mesmos domínios, com uma tônica sobre a questão dos bens públicos mundiais e o meio ambiente. Nota-se, em quatro países emergentes (África do Sul, Índia, Brasil e China), a presença sustentada da Alemanha, do Reino Unido bem como do Japão. Por diferentes razões ligadas à sua história e política externa, esses três últimos países assinam acordos de cooperação para o desenvolvimento sem jamais evocar o termo de “ajuda”, contrariamente ao que fazem todos os membros do CAD com os países menos avançados (PMA).

Tabela 1 - A ajuda pública ao desenvolvimento em alguns países emergentes

	África do Sul	Índia	China	Brasil
Volume de APD (2003-2005)	650	1100	1500	180
comportamento dos fluxos	estável	instável	crescente	estável
Transferências privadas	5.000 (em 2005)	5.114 (em 2005)	19.205 (em 2005)	-764 (em 2003) +20.734 (em 2005)
	muito instável	crescente	crescente	muito instável
Cinco primeiros doadores	Comissão Europeia, EUA, Reino Unido, Países Baixos, Alemanha	Banco Mundial, Japão, Reino Unido, Alemanha, Comissão Europeia	Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Bco Mundial	Japão, Alemanha, França, EUA, Países Baixos
População	45	1.094	1.300	186
PIB por habitante	4.900	720	1.740	3.460
APD/PNB	0,3%	0,2%	0,1%	0%

A Alemanha considera, por exemplo, que a cooperação com um país como a China deve ser mais do que uma “parceria estratégica”, devido aos desafios ambientais. Os eixos de intervenção são iluminadores: trata-se de favorecer o diálogo, de construir redes científicas e de favorecer as trocas de pessoas entre as diferentes administrações responsáveis pela gestão da ajuda. Mas o eixo mais original consiste em estabelecer cooperações triangulares entre a Alemanha, um país emergente e um país em desenvolvimento, geralmente um PMA. Devido à natureza própria do crescimento econômico dos *Anchor Countries* (China, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Egito, Irã, Arábia Saudita, Nigéria, África do Sul, Argentina, Brasil, México, Rússia e Turquia) e à questão da governança e da segurança regional, a consideração dos bens públicos mundiais (principalmente ambientais) constitui outro aspecto, mais geral, dessa cooperação estratégica. A cooperação alemã não considera, por conseguinte, a China (ou ainda o Brasil, a Índia ou a África do Sul) como simples “beneficiários” de ajuda, pois esses países possuem a capacidade de construir as suas próprias políticas de redução da pobreza. Em termos de modalidades, os recursos financeiros da Alemanha são concedidos à China sob a forma de empréstimos a condições próximas às do mercado, existindo contrapartidas chinesas em cada projeto de cooperação. A política da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) é muito semelhante à política alemã e enfatiza a questão ambiental, bem como os direitos do indivíduo (no caso da China). O plano 2005-2010 da CIDA anuncia um aumento substancial da ajuda sem mencionar o valor. Com o Brasil, os acordos de cooperação são mais concentrados na redução das desigualdades. Com a Rússia, os programas datam de 1991 e focam na governança e no acompanhamento dos processos de transição.

A França não tinha interesse nos países emergentes até recentemente.¹¹ A particularidade da ajuda francesa é de ser muito concentrada na zona de solidariedade prioritária (ZSP), que reúne cinquenta e cinco países, quarenta e três dos quais situados na África. Entre os vinte países mais ajudados, quatorze pertencem ao continente africano. A Reserva para Países Emergentes (RPE)¹² representa 300 milhões de euros em um volume total de APD que representava, em 2006, 8.445 milhões de euros. Os eixos de intervenção apresentados no relatório Gaymard de

2006 referem-se à formação de estudantes, às intervenções no campo dos bens públicos mundiais e às ações de apoio às empresas privadas francesas. As conclusões desse relatório, validadas pelo Relatório Védrine de 2007, insistem principalmente na capacidade de persuasão que deverão ter os europeus e os americanos na criação de normas sociais e ambientais (esse ponto se associa à questão do financiamento dos bens públicos mundiais). O Comitê Interministerial da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (CICID) considera, além disso, que a exploração dos recursos minerais na África deve ocorrer em um contexto internacional tenso, devido à presença crescente dos países emergentes.

A AFD inscreve suas atividades nos países emergentes da Ásia em uma estratégia de banco de desenvolvimento. Com efeito, os seus compromissos na Ásia atingiram mais de 459 milhões de euros em 2005, distintos dos 119 milhões no ano precedente. Durante esse mesmo período, a título de comparação, os compromissos a favor dos países do Mediterrâneo diminuíram regularmente, atingindo 297 milhões de euros em 2006. Os empréstimos da AFD para o financiamento dos bens públicos mundiais, como a construção de habitats econômicos em energia, o desenvolvimento de infraestruturas hidráulicas, de parques eólicos, de projetos inovadores a partir de energias renováveis, entre outros, são também oportunidades de investimentos que dizem respeito a China, Índia, Brasil, países cujas necessidades energéticas e desenvolvimento urbano e industrial são considerados como uma ameaça para o meio ambiente mundial.

No âmbito da cooperação descentralizada, a experiência da região Rhône-Alpes, focada na cooperação científica com a China, é original, da mesma maneira que as experiências de cooperação triangular iniciadas pela cidade de Montreuil em Seine-Saint-Denis com o Mali e o Vietnã. Embora os últimos países não sejam classificados entre os emergentes, esse tipo de cooperação, certamente em uma escala bastante limitada, merece a atenção por conta das repercussões econômicas, sociais e políticas que podem ter em nível local (círculo de Yelimanê no Mali, província de Hai Duong no Vietnã).

A União Europeia, na sua cooperação com a África do Sul, estimula os processos de reforma e insiste na redução das desigualdades sociais

e regionais. Trata-se de uma parceria estratégica com um país que tem forte influência sobre o sul do continente e que fala, frequentemente, em nome dos países emergentes:

A exemplo da Europa, a África do Sul se compromete em lutar contra a proliferação de armas de destruição em massa, reconhecer a competência do Tribunal Penal Internacional, suprimir a pena de morte e lutar contra o terrorismo; adere ao sistema multilateral de segurança coletiva assegurado pelas Nações Unidas e reconhece a responsabilidade do Conselho de Segurança para a manutenção da paz e segurança internacionais. 13

No sudeste asiático, a China é considerada pela União Europeia como um ator-chave para manter um equilíbrio regional e melhorar as relações com os seus vizinhos: Índia, Rússia, países de Ásia Central e Japão. Nessa região, a segurança constitui o eixo essencial evocado por Bruxelas.¹⁴ A União Europeia e a Índia desenvolvem as suas relações no nível da concepção e dos objetivos. A Comissão propôs uma nova estratégia¹⁵ cujos objetivos, que tardam muito em realizar-se. São os seguintes:

- uma cooperação internacional através do multilateralismo e fundada na promoção da paz, luta contra o terrorismo, não proliferação de armamentos e os direitos humanos;
- um reforço da interação comercial e econômica, principalmente por meio de diálogos setoriais e de uma política industrial e de regulamentação;
- uma cooperação em prol do desenvolvimento sustentável, da proteção do meio ambiente e da atenuação das mudanças climáticas, bem como da luta contra a pobreza;
- uma melhoria do entendimento mútuo e dos contatos entre as sociedades civis.

Os Estados Unidos alteraram substancialmente a sua política de ajuda ao desenvolvimento desde a reeleição de George W. Bush em 2004. A ajuda ao desenvolvimento constitui o terceiro pilar de sua política externa, após a diplomacia e a defesa. A principal orientação é a da “diplomacia transformacional”. Condoleezza Rice define essa diligência da seguinte maneira:

Trabalhar com os nossos numerosos parceiros pelo mundo afora a fim de construir e apoiar Estados democráticos, bem governados, que responderão às necessidades das suas populações e se conduzirão de maneira responsável no sistema internacional.¹⁶

A política de ajuda norte-americana adota instrumentos e formas de ação específicas, de acordo com os grupos de países, em uma perspectiva geral de democratização e de luta contra o terrorismo. A categoria dos “países emergentes” não existe enquanto tal, embora as representações diplomáticas tenham sido reforçadas nesses países, assim como nos países em transição. Múltiplas tentativas de apoio a organizações pró-democráticas na China, na Rússia ou no Vietnã também foram bloqueadas pelas autoridades desses países.

Alianças e estratégias múltiplas

Neste início de século XXI, as relações de cooperação entre doadores tradicionais do CAD e países emergentes têm sido de natureza muito diferente daquelas que têm mantido os Estados do CAD com os PMA. A questão da parceria estratégica é mais frequente e a tônica é colocada sobre a consolidação dos futuros mercados, sobre a cooperação científica e técnica e sobre a intervenção no domínio dos bens públicos mundiais. Para os doadores de fundos, a aceleração das desigualdades nos países emergentes constitui a principal ameaça que pesa sobre a sua estabilidade. De acordo com os países membros do CAD/OCDE, o comprometimento nessa cooperação toma formas diferentes: há uma abertura relevante após vários anos no caso da Alemanha e interesse recente da parte da França.

Para muitos países emergentes, apesar de ser plenamente considerado um tipo de política pública, o financiamento do desenvolvimento permanece marginal. Se o discurso oficial da China preconiza uma coordenação com os doadores do CAD, bem como com as agências multilaterais, constata-se, com frequência, uma ausência de coordenação e harmonização dos procedimentos de ajuda na maior parte dos países. Nenhuma dúvida, além disso, de que a estratégia da China e a da África do Sul na África ou na América Latina, ou ainda a política indiana em

relação à África Oriental, tenham importantes consequências para o poder de negociação dos Estados beneficiários. Doravante, os Estados negociam com vários doadores de fundos com estratégias diferentes e um jogo sutil é estabelecido, baseado às vezes em alianças, mas também na constituição de concorrências.

Referências

AFRICAN NATIONAL CONGRESS. *International Policy: a just world and a better Africa is a possibility*, 2005.

BRAUTIGAM, Deborah. China's foreign aid in Africa: what do we know?. In: ROTBERG, Robert (Org.). *China into Africa: trade, aid, and influence*. Washington, DC: Brookings Institution, 2008. p. 197-216.

COUSSY, Jean; GABAS, Jean-Jacques. Les investissements chinois en Afrique : à quel prix?. *Alternatives internationales*, n. 5, nov. 2007.

DJOUFELKIT-COTTENET, Hélène. Quelle politique de ré-endettement pour les pays africains après une décennie de remise de dette?. *Repères*, Paris: Centro de Desenvolvimento/OCDE, n. 36, jan. 2007.

GABAS, Jean-Jacques. *Nord-Sud: l'impossible coopération?* Paris: Sciences Po, 2002.

_____. Les politiques de coopération au développement au début du XXIe siècle: essai d'analyse comparée. In: SÉMINAIRE INTERDEPENDANCES ET AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT - DGCID-IDDRI, 2006, Paris. [*Rapport*] Paris: Ministério de Assuntos Exteriores, 2006.

GAYMARD, Hervé. *Un nouvel usage du monde : rapport au gouvernement pour une France plus active dans les pays émergents*. Paris: [s.n.], 2006.

JAFFRELOT, Christophe. *L'Enjeu mondial: les pays émergents*. Paris: Sciences Po, 2008.

KING, Kenneth. China and Africa: new approaches to aid, trade and international cooperation. Presentation at the annual general meeting of the Comparative Education Research Centre (CERC), Faculty of Education, Honk-Kong University, 24 mar. 2006.

LANCASTER, Carol. *The Chinese Aid System*. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2007.

MANNING, Richard. Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?. *ODI Lecture*, Londres, 9 mar. 2006.

SANTISO, Javier. Dragons and Elephants in Latin America. *Policy Insights*, 28, set. 2006.

SEVERINO, Jean-Michel. Les pays émergents entrent dans ce cercle des nouveaux donateurs. *Le Monde*, 19 abr. 2006.

TAYLOR, Ian. Africa's place in the diplomatic competition between Beijing and Taipei. *Issues and Studies*, v. 34, n. 3, 1998.

TUBIANA, Laurence. Les pays émergents bousculent le jeu multilatéral. *Les Échos*, 7 jul. 2007.

TULL, Denis. *China's Engagement in Africa: scope, significance and consequences*. Berlin: German Institute for International Affairs and Security, 2006.

VÉDRINE, Hubert. *La France et la mondialisation: rapport pour le Président de la République*. Paris, set. 2007.

Notas

- 1 Este artigo foi publicado na coletânea organizada por Jaffrelot (2008).
- 2 Programas específicos de cooperação são instaurados, atualmente, no seio da OCDE com o Brasil, a China e a Rússia. A OCDE também lidera numerosas atividades específicas com outros países não membros, por exemplo, o Chile, a Índia ou a África do Sul. Nota do tradutor: o Chile tornou-se membro da OCDE em maio de 2010.
- 3 Por cooperação internacional entendemos, neste artigo, a cooperação internacional para o desenvolvimento. Serão excluídas de nossa análise as cooperações econômicas, comerciais e militares.
- 4 Ver também: Tubiana (2007).
- 5 Nota do tradutor: *Groupement d'assistance pour le développement* (GAD). Em inglês, *Development Action Group* (DAG).
- 6 Nota do tradutor: em francês, *Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal*.
- 7 As autoridades chinesas parecem ter a vontade de inspirar-se nas formas de gestão administrativa e política da ajuda internacional. Visualizam a criação de uma agência e estabeleceram contatos com o *Department for International Development* (DFID) do Reino Unido, a Agência Sueca de Cooperação Internacional (SIDA) ou ainda com o governo canadense e a *United States Agency for International Development* (USAID).

- 8 A política externa da China, que visa a garantir os seus abastecimentos em matérias-primas e a abrir os seus mercados, não se difunde unicamente na África. Com efeito, a América Latina, segundo destino dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) chineses depois da Ásia (que capta mais de 60% dos investimentos), recebeu em 2004 aproximadamente 16% de IED chinês. Inversamente, encontramos também investimentos brasileiros na China.
- 9 A Índia recusou a ajuda internacional de emergência na ocasião do tsunami de dezembro de 2004. A ajuda destinada à Índia não representa mais do que 0,1% a 0,2% de seu PIB nos anos mais recentes. É necessário, no entanto, lembrar-se do jogo sutil ao qual a Índia se dedicou nos anos 1960, em suas relações diplomáticas e em seus acordos de cooperação – o que lhe permitiu receber financiamentos, ao mesmo tempo, dos Estados Unidos e da URSS.
- 10 De acordo com um artigo do jornal *Le Monde*, em 13 de novembro de 2007, “o Banco mundial pode tornar-se o banco do meio ambiente” considerando, além disso, que “a duração e as taxas dos empréstimos que o Banco Mundial consente aos países emergentes são próximos aos do mercado; o procedimento de atribuição dos empréstimos é pesado. Alguns grandes países o deixam, por conseguinte, como o México que lhe pediu emprestado 29 milhões de dólares em 2007 (19,8 milhões de euros), uma miséria comparada aos bilhões de dólares anteriormente solicitados. O Banco Mundial corre o risco de desaparecer desses países”.
- 11 A Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) foi autorizada a operar na Tailândia, na Jordânia, na Síria, na Turquia, no Egito e na China em outubro de 2003, bem como na Indonésia, após o tsunami de 26 de dezembro de 2004. Em 2006, o Comitê Interministerial da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (CICID) autorizou a AFD, cujo mandato foi estendido em 2001, de operar na Índia, no Brasil e na Indonésia (não unicamente no âmbito de operações de reconstrução), a título experimental, bem como na África do Sul, após a mudança política de 1994.
- 12 Os seguintes países são elegíveis ao RPE de acordo com condicionalidades próprias a cada um: China, Índia, Indonésia, Filipinas, Tailândia, Cazaquistão, Azerbaijão, Montenegro, Turquia, Egito, Tunísia, Marrocos, África do Sul, Vietnã, Argélia, Albânia, Armênia, Mongólia, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Peru, Uzbequistão e Sérvia.
- 13 Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud*, COM (2006) 347 final, não publicado no *Jornal Oficial*.
- 14 Documento de orientação da Comissão, de 10 de setembro de 2003, *Intérêts communs et défis de la relation UE-Chine. Vers un partenariat mature*, atualização das comunicações da Comissão Europeia de 1998 e 2001, dedicadas às relações UE-China, COM (2003) 533 final.

- 15 Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comitê econômico e social europeu, de 16 de junho de 2004, intitulada “Un partenariat stratégique UE-Inde”, COM (2004) 430 final.
- 16 Discurso pronunciado na Universidade Georgetown (Washington) em janeiro de 2006.

RUMO À REGIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA?

Pode-se construir uma política externa comunitária? No momento em que triunfam as integrações regionais², a questão nos parece legítima. Do continente americano³ à África⁴ ou à Ásia, desde o início dos anos 1990, a regionalização tem-se tornado a solução política para os atores que buscam uma escala de ação eficaz. A União Europeia, sobretudo, anuncia, desde o Tratado de Maastricht, a criação de uma

[...] política externa e de segurança comum que integra todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa [...] que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir.⁵

O próprio sentido dessa ambição europeia – a única a ser tão explícita até hoje – é problemático. Se assumirmos o princípio de que a política externa pode ser definida como a compreensão alguns realistas (expressão e busca de interesses nacionais de *um* Estado), a ideia de uma política externa *comunitária* ou *regionalizada* pode parecer uma heresia. Haveria incompatibilidade, por natureza, entre o conceito de política externa e a própria ideia de sua eventual regionalização. Vários argumentos vêm rapidamente à mente. Em primeiro lugar, pode-se regionalizar um conflito⁶, mas nunca as políticas externas que visam a limitá-lo: tal parece ser a lição de vários anos de Guerra Fria, do Congo ao Haiti, passando pelo Chipre, por El Salvador, pela Nicarágua ou pelo conflito árabe-israelense. Mesmo após o fim da bipolaridade, Zaire, Ruanda, Somália e Libéria deixaram à mostra a impotência trágica de tentativas de regulação regionais: nem mesmo a mais dramática das urgências mobiliza os vizinhos a fim de formular uma resposta comum. (HENRIKSON, 1995)⁷ Em segundo lugar, as políticas externas

podem ser combinadas, mas não se fundem em uma só: tal parece ser a lição dos dez anos de ambições europeias, marcados pela persistência das “especificidades nacionais” em vez de uma ampla diplomacia comum. (CHARILLON, 2001; HILL, 1996; SOETENDORP, 1999)

No entanto, a hipótese de uma regionalização da política externa, atual ou futura, não pode ser descartada. Antes de melhor definir o que se entende por esse fenômeno, lembremos que inúmeros estudos mostram a correlação entre proximidade geográfica e denominação de prioridades nacionais da política externa: a Alemanha continua a ser uma prioridade para a França (e vice-versa); os países da Europa Central e Oriental se interessam muito mais por Berlim do que por Paris; a Inglaterra continua a ser central para a política externa irlandesa; a Turquia permanece a obsessão dos tomadores de decisão gregos. Em outros países pelo mundo, a Coreia do Sul não escapa ao parâmetro que constitui a Coreia do Norte, nem o sul da África à África do Sul. E resta quase tão somente um país como Israel para tentar escapar da geopolítica regional (própria do Oriente Médio), por meio de uma conexão com o poder global (da América).

Da mesma forma que a proximidade geográfica integra, em parte o campo da política externa, são também as preocupações de política externa que se encontram na origem de numerosas integrações regionais. (CANTORI; SPEIGEL, 1970; TOW, 1990) Pode-se tratar de um contexto para a reconciliação, como no caso de França e Alemanha na construção europeia. Pode-se, igualmente, tratar de isolamento de um Estado: a África do Sul na Organização da Unidade Africana e nos primeiros anos da SADC⁸; o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)⁹ foi primeiramente uma resposta à revolução iraniana de 1979; o Conselho de Cooperação Árabe, criado em 1989, constituiu uma tentativa efêmera de desafiar a Arábia Saudita¹⁰; foi o medo do Vietnã que desempenhou um papel importante na criação da ASEAN¹¹ (BOISSEAU DU ROCHER, 1998; CLEMENT, 1993); Cuba foi o pesadelo da Organização dos Estados Americanos¹², e assim por diante. Embora possamos ser céticos diante da hipótese de “nacionalismos regionais”, como sugere o panafricanismo ou panafricanismo (MAYALL, 1995), seria difícil negar a ligação entre a política externa e integração regional. Permanece, porém, o desafio de explorar o seu conteúdo. Seria sim-

plesmente o caso, para as políticas externas de alguns Estados vizinhos, de considerar o conjunto dos constrangimentos de seu meio ambiente? Ou se trataria, para irmos mais além, de construir a paz por meio da integração? Ou seria ainda o caso de se proteger? Ou de se reforçar ainda mais? Trata-se de tornar-se, junto com os outros Estados, um novo ator com pretensões globais?

O objetivo da presente contribuição não é desenvolver uma abordagem normativa (*deve-se* regionalizar a política externa?), nem mesmo avaliativa (as experiências existentes *funcionam?*), mas analisar uma tendência cujas modalidades e consequências ainda estão em debate, resultante do aumento da pressão exercida pelo contexto de interdependência regional sobre o exercício da política externa nacional, inclusive a ponto de redefini-la. Nesse sentido, algumas observações são necessárias. Em primeiro lugar, o fato de considerar a regionalização da política externa não pode ser confundido com a adesão a uma visão de “choque de civilizações”, que colocaria em confronto políticas externas improváveis de civilizações indefinidas. É claro que existe, na regionalização da política externa, a ideia de uma redefinição gradual de quem somos *Nós* e quem é o *Outro*... mas isso sem proclamar uma posição absoluta e definitiva. Então, não podemos reduzir nossa discussão a um estudo do objetivo europeu de construção de uma política externa e de segurança comum. Devemos, contudo, aprender com essa experiência que continua a ser a mais relevante sobre o assunto e sobre a qual versa a maior parte da literatura disponível.¹³ Qual é a especificidade desse modelo europeu e quais são os seus ensinamentos? Seria aplicável somente em outros contextos? Finalmente, em vez de falarmos de políticas externas *comuns*, preferimos adotar a terminologia de políticas externas *regionalizadas* a fim de atendermos a diversidade do fenômeno mais satisfatoriamente.

Vamos nos deter, em primeiro lugar, a esse aspecto da diversidade, mostrando os diferentes graus observáveis em matéria de regionalização da política externa, tendo particularmente o cuidado de distinguir o voluntarismo europeu das outras experiências de harmonização mais flexíveis e informais. Discutiremos, então, a questão do porquê: quem quer regionalizar sua política externa e com que finalidades? Em seguida, abordaremos as consequências da regionalização sobre a política

externa e os pressupostos que estão diante de nós quando seguimos essa perspectiva.

De que estamos falando? Os graus e as escalas da regionalização da política externa

Apenas a União Europeia tem erigido a regionalização da política externa em *objetivo político prioritário explícito*. Isso não se deu sem dificuldades e o processo seguiu várias etapas. (REGELSBERGER; SCHOUTHEETE DE TERVARENT) A originalidade europeia vem, primeiramente, do fato de que a regionalização da política externa é *institucionalizada* e compreende, dessa forma, uma série de restrições:

“A União e seus Estados-membros devem definir e implementar uma política externa e de segurança comum [...] abrangendo todos os domínios da política externa e de segurança.”¹⁴

Os Estados-membros apoiam de forma ativa e incondicional a política externa e de segurança da União [...], abstendo-se de toda ação contrária aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais¹⁵, [...] e velam pela conformidade de suas políticas nacionais em relação às posições comuns.¹⁶

O Tratado sobre a União Europeia envolve uma dupla obrigação de coerência: entre os Estados-membros em primeiro lugar, mas também entre as dimensões de sua ação exterior.¹⁷ Não somente as unidades nacionais são convocadas a regionalizar toda a sua política externa, mas devem considerar as múltiplas facetas da ação exterior, bem como a necessidade de coordenação. Ao declarar que não se pode compartimentar a diplomacia, a defesa, o comércio exterior, a ajuda ao desenvolvimento, a cooperação técnica e científica, entre outros aspectos, já se está reiventando a política externa dos realistas e, finalmente, enterando a distinção interno/externo que lhes é tão cara. Se os resultados têm sido muitas vezes magros, a ambição é real e já merece a nossa atenção. Não podemos apenas nos satisfazer com comentários de textos sobre os tratados, nem com comentários maldosos acerca das deficiências práticas da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Uma máquina foi lançada, o que mudou a margem de manobra dos tomadores de decisão. Esse não é o caso em outras regiões do mundo, muito embora a política externa, em certa medida, também se regionalize nesses outros contextos.

Encontramos, em primeiro lugar, o caso das integrações regionais menos avançadas que a União Europeia e que não apresentam as características desse último processo em matéria de política externa. A *aproximação diplomática* constitui, no entanto, um elemento forte, quer na origem do processo de integração (a União do Magreb Árabe, ou UMA, pelo menos no papel¹⁸, e a SADC¹⁹), quer ao longo de sua evolução (MERCOSUL²⁰). No primeiro exemplo (UMA), a regionalização da política externa foi implicitamente declarada, mas logo produziu efeitos. No segundo caso (SADC), ela foi de algum modo a causa que levou à criação da organização regional (veja acima). No terceiro (MERCOSUL), trata-se, antes de tudo, de uma consequência da existência dessa organização: os imperativos de aproximação econômica entre Brasil e Argentina resultaram em uma atenuação das tensões e das incompatibilidades diplomáticas entre os dois países. Há, em alguns casos, uma convergência real e progressiva das políticas externas dos Estados vizinhos. Em outros, houve simplesmente parâmetros comuns que convergem para um subsistema regional, que acabou por criar problemas comuns aos Estados de uma mesma região, sem necessariamente implicar a emergência de uma política externa comum, como no caso do Oriente Médio, onde o conflito árabe-israelense se impõe a todos. (JOFFE, 2001) Nesses exemplos, prevalece o sistema regional, muito mais do que a vontade dos atores. De todos os modos, ainda podemos falar de regionalização da política externa.²¹

Restam os casos ambíguos que são as alianças e os grupos diplomáticos constituídos *ad hoc*. Devemos considerar, por exemplo, que a OTAN é um caso de regionalização da política externa? Vários fatores apontam para uma resposta negativa. O caráter “regional” da Aliança Atlântica concerne, ao mesmo tempo, a situação geográfica de seus membros e a delimitação de seu alcance, mas não se origina de uma integração regional; a Aliança diz mais respeito à defesa do que à diplomacia; ela funciona mais sob o impulso de uma *liderança* (norte-americana) do que por real harmonização; finalmente, a dependência

de alguns é mais evidente que a interdependência de todos. Não a consideramos, em nosso estudo, como um exemplo de regionalização da política externa, embora se possa admitir que produza alguns efeitos de aproximação e o sentimento de uma comunidade de segurança. Por fim, mencionamos o caso de grupos de trabalho, dos grupos de contato ou de outras combinações diplomáticas *ad hoc*. O Grupo de Contato sobre os Balcãs (BOIDEVAIX, 1997) constitui um exemplo de coordenação de políticas externas nacionais diferentes acerca de uma questão regional específica. Embora seu objetivo seja claramente regional, a composição do Grupo não o é: envolve tanto os Estados Unidos como a Rússia, juntamente com a França, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália. O Grupo apenas gera a confrontação entre lógicas diferentes em prol de uma solução exterior ao conflito, sem buscar, no entanto, harmonizar as políticas ou alinhar os interesses. Portanto, não se trata tampouco de uma real regionalização da política externa.

Encontramos esses diferentes graus nas próprias definições de integração regional. Assim, Louise Fawcett e Andrew Hurrell propõem a escala seguinte, por ordem crescente: 1) a regionalização flexível ou integração informal; 2) a consciência de uma identidade regional compartilhada; 3) a permanente aplicação de uma cooperação interestatal; 4) uma integração regional promovida por uma política voluntarista dos Estados, 5) uma coesão regional mais reforçada, quando a região forma a base principal de ação e quando a própria interdependência gera todas as formas de políticas comuns existentes. (HURRELL, 1995)

Tais considerações nos permitiriam propor uma definição um pouco mais precisa de “política externa regionalizada”? Observando a literatura acerca dessa questão, devemos ter em mente pelo menos cinco pontos para falarmos da regionalização da política externa: 1) é evidente que uma certa regionalização implica, no mínimo, alguma forma de *multilateralismo*, marcado por uma coordenação regular ou até mesmo permanente; 2) a regionalização da política externa implica uma *harmonização* por vários Estados de suas visões de mundo, que não precisam ser idênticas, mas devem pelo menos ser “coordenadas”, nas palavras de David Long (1997); 3) os interesses nacionais devem ser *compatíveis ou realmente complementares* e, ademais, o interesse relativo ao meio geográfico já deve ter substituído os interesses de posse e conquista²²; 4)

nos casos mais avançados, a transição à etapa superior de regionalização da política externa envolve a instalação de certos *hábitos de cooperação*, a aceitação dos benefícios que pode proporcionar uma informação compartilhada, a definição de respostas comuns às ameaças comuns, bem como uma crescente colaboração que permita reduzir os custos de funcionamento (HILL; WALLACE, 1996); 5) a regionalização da política externa pode incluir até o desenvolvimento de uma *agenda política negociada*, segundo os termos de Smith (1997).

Por que regionalizar? As funções da regionalização da política externa

Por que realizar tantas “harmonizações”? A regionalização da política externa, nessas condições, é um empreendimento longo e dispendioso, cujos benefícios nem sempre parecem evidentes. Por que então regionalizar a política externa ou – como prefeririam os realistas – regionalizá-la para quem? Tal processo, cujas expressões mais relevantes devem ser compreendidas, pode resultar tanto de estratégias individuais como de estratégias coletivas.

As estratégias individuais

A política externa regionalizada surge primeiramente como um instrumento de *estratégias individuais*, ou seja, como ferramenta de políticas externas nacionais. Quais poderiam ser suas funções? A resposta a essa questão passa por uma distinção que deve analisar o papel da política externa europeia entre os pequenos e os grandes países da União.

Um recurso diplomático para os “pequenos” países?

Para os países pequenos, com efeito, a regionalização da política externa comporta uma série de vantagens, desde que ela seja naturalmente selecionada e atinja intensidades e graus avançados.

- a. Em primeiro lugar, ela permite que os pequenos países tenham *acesso à informação*: trabalhando em conjunto com os “grandes”, os Estados com recursos diplomáticos limitados²³ se beneficiam

de informação e conhecimento a que não teriam acesso de outra forma. O sistema de “correspondentes europeus”, chamado COREU, é um exemplo dessa difusão de informações no âmbito comunitário.

- b. Em segundo lugar, a regionalização permite aos Estados menores uma visibilidade que não obteriam isoladamente. O concerto entre as nações, quando é institucionalizado, garante mais voz a Estados que pouco ouviríamos de outro modo. No contexto europeu, essa característica é reforçada pelo mecanismo da presidência rotativa, que permite a países como Luxemburgo, Grécia ou Bélgica tornar-se, regularmente e por seis meses, da mesma forma que a Alemanha ou a França, porta-voz dos outros participantes e, ao mesmo tempo, organizador dos trabalhos e das agendas. Por outro lado, Mali logrou demonstrar, no âmbito da CEDEAO²⁴, o dinamismo de sua política externa por meio das mediações que realizou em 1997, durante as crises centroafricanas e congolenses ou até mesmo pelo envio, nesse mesmo ano, de um batalhão de apoio à *Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group* (ECOMOG - força militar do oeste africano de interposição, que funciona no seio da CEDEAO), atuando na Libéria.²⁵
- c. Regionalizar a política externa permite aos pequenos Estados evitar a dominação de hegemonos locais ou sair de um confronto que a história tornou cada vez mais difícil. Na União Europeia, a Irlanda não se encontra mais sozinha diante da Inglaterra, nem Portugal diante da Espanha.
- d. Uma complementaridade eventual permite aos que não possuem os meios de uma diplomacia mais global beneficiar-se da especialização em uma divisão do trabalho entre os membros. Redescobre-se, assim, o interesse, para Timor-Leste, de contar com Portugal e Lisboa adquire um papel importante, financiada ademais pelo orçamento comunitário...
- e. Finalmente, a regionalização envolve emulação. Isso pode ser visto como uma limitação, mas também obriga a política externa a se atualizar, por vezes a se reorganizar, eventualmente

a buscar novos recrutas, mas sempre tentando manter o seu caráter operacional. Lembremos as presidências holandesas ou luxemburguesas da União Europeia, exercidas nos momentos de forte presença nas atualidades das notícias internacionais, o que obrigou tais países a mobilizar todas as suas competências diplomáticas (incluindo alguns diplomatas aposentados).

Um “regime de política externa” para os grandes países?

A regionalização da política externa também desperta vários interesses para as diplomacias mais importantes.

- a. Ela desempenha, em primeiro lugar, para alguns Estados, a dupla função de *legitimação/normatização*, após um período de exclusão relativa do concerto diplomático. A construção europeia permitiu à Alemanha (KATZENSTEIN, 1997) ou, em menor medida, à Espanha (BARBÉ, 1996), reintegrar-se no circuito regional, primeiramente contribuindo para os debates, depois expressando as suas diferenças.
- b. Ela permite também a diluição, que está na origem imprecisa de uma política externa comum, de certos posicionamentos que são compartilhados com os vizinhos, mas que alguns Estados hesitam em assumir sozinhos e de forma clara em relação aos outros poderes ou a outras regiões do mundo. Com medo de desagradar Washington, ao Reino Unido é mais confortável aumentar a sua crítica a Israel por meio da União Europeia, o que lhe permite conciliar tanto a *voz* em um sentido (no que tange ao Oriente Médio), quanto a *lealdade* em outra perspectiva (no que tange à América). A França age da mesma forma: a fim de não contrariar seus amigos árabes, usa o canal comunitário quando tem de criticar Yasser Arafat.
- c. Atuar em um contexto comunitário também permite uma *alavanca* considerável, se o Estado conseguir manter a mesma política externa dando-lhe um rótulo coletivo que lhe trará mais peso e visibilidade, mais credibilidade e recursos financeiros. A

França está esforçando-se para continuar a ser uma das inspirações principais da política externa europeia voltada para a África do Norte e o Oriente Médio. Em outros contextos, a Nigéria constitui o peso dominante no seio do ECOMOG da CEDEAO, que interveio repetidamente no Golfo da Guiné e no extremo oeste da África durante os anos 1990, principalmente na Libéria e na Serra Leoa. Nesse último caso, a intervenção de 1998 foi decidida e conduzida principalmente por Abuja.

- d. Por fim, os grandes países podem orientar-se em prol da institucionalização de sua dominação, sempre e quando a regionalização da política externa (e mais largamente os tratados de um processo de integração regional) vem endossar sua dominação diplomática de fato. A União Europeia ratifica o peso do motor franco-alemão, ao passo que o NAFTA confirma o dos Estados Unidos e o MERCOSUL, o do gigante brasileiro. A regionalização da política externa serviria, então, para consagrar uma hegemonia e reforçar os interesses particulares de uma ou várias potências? Tal é a acusação que fazem alguns “pequenos” países e a conclusão tirada por alguns autores. (HOFFMANN; KEOHANE, 1991)

As estratégias coletivas

Em oposição a essa visão realista, pode-se identificar um certo número de funções desempenhadas pela regionalização da política externa na perspectiva das estratégias coletivas.

- a. Percebe-se primeiramente, a óbvia a *função de paz* que se espera em geral dos processos de integração regional (ROSAMOND, 2000), seguindo os teóricos funcionalistas em particular. Atender a esse objetivo passa, por definição, pelas políticas externas e suas ligações.
- b. Pode-se pensar, então, na função mais precisa de *reconciliação* que consiste, senão em assegurar a paz em toda uma região, pelo menos em eliminar os riscos de conflitos ou tensões entre dois

Estados na maioria das vezes vizinhos. A reconciliação franco-alemã foi um dos objetivos iniciais da construção europeia, ao passo que a aproximação entre Espanha e Portugal foi uma de suas consequências. Em outras regiões, o abrandamento das tensões e das rivalidades entre Argentina e Brasil foi um dos resultados do MERCOSUL.

- c. Essa redução das tensões, na maioria das vezes, instala-se de forma perene graças ao desenvolvimento progressivo de uma cultura de trabalho comum, que permite aproximar, ao mesmo tempo, diferentes estilos e organizações distintas de políticas externas nacionais (SOETENDORP, 1999) a fim de melhor combiná-los. Essa função será mais bem cumprida à medida que for apoiada por uma constância institucional e por um regime instituído no âmbito de uma organização regional. Mas ela também pode existir em um contexto mais flexível.
- d. Chega-se, assim, a *evitar os desvios possíveis* de certas diplomacias ou uma tentação de *Alleingang*. Vê-se como a União Europeia pode ajudar a Itália a combater três tentações que, segundo Gianni Bonvicini, ameaçam regularmente a sua diplomacia: a tentação de um neomercantilismo que se dissocia dos Estados-membros europeus, a de um neoneutralismo que a afastaria de qualquer compromisso externo ou, *a contrario*, a de um neonacionalismo que a levaria a uma postura de *free rider* (cavaleiro solitário) em alguns dossiês (Eslovênia, Somália, Líbia), reabrindo, assim, velhas feridas. (BONVICINI, 1996) Essa função da política externa regionalizada remete, também, ao controle de um gigante graças a um contexto regional, como demonstrou a preocupação de alguns Estados europeus com a Alemanha, mas também dos países da ASEAN com a Indonésia e, a seguir, com a Birmânia.
- e. Resta, por fim, a função última de uma política externa regionalizada, realizável somente quando se atinge um grau suficiente de integração: a constituição coletiva de um novo ator diplomático no cenário mundial. Este não age somente instrumentalizando um rótulo comum para reforçar uma política externa

nacional, mas para definir uma estratégia coletiva, visando a criar um “regime de decisão” (SOETENDORP, 1999) a fim de ter mais peso como um conjunto de países. Essa estratégia também visa a “integrar as políticas e as ações dos Estados membros” (GINSBERG, 1989) para intensificar as capacidades e a presença no mundo de um novo jogador (BRETHERTON; VOGLER, 1999), agora dotado de ambições globais (PIENING, 1997), quando essas últimas não se encontram mais ao alcance das diplomacias nacionais. Nota-se que, entre essas cinco funções possíveis, quatro dizem respeito a objetivos internos. Isso nos permite começar a relativizar sobremaneira os julgamentos mais gerais sobre a PESC: seu equilíbrio exterior, dos Bálcãs ao Oriente Médio, passando por Ruanda, pode deixar a desejar, mas as funções enumeradas acima são mais ou menos cumpridas. Isso nos leva a formular a questão acerca das consequências da regionalização sobre a natureza e a prática da política externa.

As consequências de uma construção comunitária da política externa

- a. O caso europeu e, em menor medida, o de outras experiências menos intensas de integração, permitem-nos, de início, estabelecer algumas conclusões e constatações relativas ao conjunto da evolução das relações internacionais diante de uma política externa que se regionaliza. Podemos elaborar uma lista das novas restrições que a regionalização do mundo, institucionalizada ou não, produz sobre a *prática* da política externa. Avançaremos, ao final, um número de hipóteses sobre a evolução da *natureza per se* dessa política externa.

Constatações: reinvenção da interdependência e novo fosso interno/externo

A interdependência não é uma nova descoberta nas relações internacionais. Contudo, a regionalização da política externa transforma suas modalidades e nos convida a repensar o conceito. Em relação aos

países mais próximos (ou seja, aqueles com os quais a interdependência é maior), a chamada política externa não é mais totalmente “externa”.²⁶ O que constituía no passado o ambiente dessa política externa já não é mais, realmente, um ambiente. (FERRANDS, 1989) A partir do momento em que a política externa se faz e se decide, se consulta e se pensa com os outros, esses outros não podem mais ser considerados parâmetros externos. E se são mantidas algumas restrições resultantes da interdependência, trata-se de interdependências de natureza burocrática e transgovernamental, por vezes inclusive supranacional.

- a. No que tange a outro aspecto que lhes é muito caro, no entanto, os realistas podem estar certos, e isso apesar deles próprios: com a regionalização da política externa, parece que vamos assistir à reconstituição de um novo tipo de fosso entre o interno e o externo. Trata-se mais claramente, a partir de agora, de um fosso entre as expectativas externas suscitadas por uma política externa regionalizada e as *capacidades* internas a fim de satisfazê-las. Essa dissonância, teorizada por Christopher Hill em 1993 em um artigo de referência sobre a *lacuna expectativas-capacidades* tem sido atenuada por outros autores que preferem falar de “interação” entre as expectativas externas e as capacidades internas. (BRETHERTON; VOGLER, 1999)²⁷ Essa dissonância nos parece, no entanto, ainda bastante relevante: a regionalização da política externa europeia, por exemplo, gera muitas expectativas nos Balcãs, no Oriente Médio e na Europa Oriental, embora pareça essencialmente destinada a preservar os equilíbrios internos no seio da União. Da mesma forma, a ECOMOG deu aval à Nigéria a fim de impor as suas prioridades e a Mali a possibilidade de conhecer melhor as suas iniciativas diplomáticas, mas as situações da Libéria e da Serra Leoa continuam desesperadoras.

As limitações da regionalização na prática da política externa

Procurar definir e implementar uma política externa regional comum, de maneira permanente ou mesmo de modo provisório, não produz apenas benefícios. De um lado, é verdade que os Estados que

participam dessa experiência podem esperar de uma política externa regionalizada que ela cumpra determinadas funções, mas devem igualmente aceitar as restrições, entre as quais podemos distinguir:

- a. Em primeiro lugar, uma política externa regionalizada apresenta *limites*, impostos aos membros por eles próprios. A regra do consenso e da compartimentalização da política externa constituem as duas principais. (RUMMEL, 1997) A primeira é incontornável em um domínio tão delicado. Mesmo a União Europeia, que muito se esforça para tornar comunitária a política externa, não poderia estabelecer um processo decisório satisfatório que permitisse evitar a regra de unanimidade e o direito de veto que a acompanha. Em outras palavras, apenas há uma decisão em matéria de política externa regionalizada quando todos concordam... o que constitui a exceção e não a regra. A compartimentalização remete a outro problema: as dimensões políticas, econômicas, culturais, militares, de ajuda ao desenvolvimento etc., uma que vez não estão sujeitas aos mesmos graus de bloqueio ou de suscetibilidade nacional, são tratados com *regimes decisórios* diferentes. Isso vale para a União Europeia, que logrou tornar comunitário o comércio exterior ou a ajuda para o desenvolvimento, mas não inteiramente a diplomacia e menos ainda os assuntos militares; isso se aplica *a fortiori* ao MERCOSUL, ao NAFTA e em outros contextos em que os negócios relativos ao comércio exterior e às trocas econômicas podem ser objeto de decisões comuns, mas nunca a *grande política*. Isso resulta em uma compartimentalização da política externa em diferentes dimensões tratadas separadamente, ao passo que deveriam ser objeto de *ligações* ou, pelo menos, de alguma forma construção de coerência, ditada por uma visão de conjunto.²⁸
- b. Em segundo lugar, a constituição de um grupo de países decididos a regionalizar, pelo menos em parte, suas políticas externas exige, da parte de cada um, uma arbitragem entre diferentes círculos de prioridades exteriores. A Grã-Bretanha, célebre por sua doutrina dos três círculos de prioridades (Atlântico, Europa, Commonwealth), encontra-se hoje majoritariamente dividida entre os dois primeiros. A França, que tem igualmen-

te três âmbitos de prioridade (Europa e Atlântico, assim como os Britânicos, mais um terceiro círculo, intitulado “círculo da francofonia”²⁹), deve fazer difíceis arbitragens. Assim como a Dinamarca, que hesita entre o universalismo de sua filosofia de política externa, sua adesão à União Europeia, suas relações com a OTAN, sua visão de uma Europa ocidental para além da União e sua adesão a um “subsistema” escandinavo. Pode-se imaginar, igualmente, no caso de a dimensão “política externa” vir a ser explorada de forma mais profunda no âmbito do NAFTA, quais seriam os dilemas do México.

- c. Também existe, e de modo mais direto, o desenvolvimento de uma *rivalidade entre as diplomacias nacionais*. É importante ser o principal inspirador das posições comuns e, ao mesmo tempo, posicionar-se como uma força “que conta” tendo em vista as possíveis negociações sobre o regime de decisão. O conteúdo da mensagem a ser enviada e o processo decisório que lhe diz respeito são desafios que suscitam relações de poder entre os parceiros. A combinação entre uma crise internacional exterior e uma negociação interna sobre a regionalização da política externa pode exacerbar essas rivalidades. A crise no Golfo, a do Kosovo, agora a do pós-11 de setembro, cruzaram-se com os prazos impostos pelas conferências intergovernamentais e pelos tratados europeus, colocando França, Alemanha e Grã-Bretanha em uma situação em que lhes é importante, a cada uma das potências, demonstrar o seu peso diplomático e a sua capacidade de reagir aos acontecimentos, de analisar, propor e implementar. A questão de saber quem pode se posicionar como um líder também pode arruinar uma experiência regional.
- d. Essa pretensão de influenciar uma política externa comum implica, por si só, a capacidade de *construir uma coalizão*. Tocamos, sem dúvida, em uma das restrições mais fortes de uma política externa regionalizada: o risco de isolamento. Tornar pública uma posição de política externa em um contexto não regionalizado permitia correr o risco de ser renegado por seus aliados: foi o que fez, repetidamente, o General de Gaulle, do “Quebec livre” até a guerra dos seis dias, passando pelo assunto da can-

didatura britânica à CEE. Mas tornar pública uma posição, que sugere imediatamente o distanciamento e inclusive a condenação de seus próprios parceiros regionais, produz um discurso natimorto, que não tem mais qualquer chance de ser ouvido fora do grupo, pelo fato de já ter sido desacreditado no seu seio. É o que acontece na França, quando ela é incapaz de liderar os seus parceiros europeus em uma posição mais atuante e forte no Oriente Médio, atraindo o desprezo dos Estados Unidos: como levar a sério as suas sugestões se os seus próprios parceiros não estão convencidos? Essa é a grave falta que Hubert Védrine chama de “capacidade de conduzir a diplomacia”. (VEDRINE, 2000)

- e. Dadas as limitações já mencionadas, parece lógico que a *dificuldade de abertura* surge como outro constrangimento natural. Já inerente a qualquer política externa (CLARKE; SMITH, 1989), esse aspecto é reforçado nos casos que nos interessam aqui. Se a formulação de uma política e a definição de posições criam problemas, o que dizer da abertura e da ação, com tudo o que ambas representam em termos de dificuldades de pessoal, compromisso, financiamento e responsabilidade?
- f. O risco é grande, então, para que uma política externa se reduza, por natureza, à busca dos *menores denominadores comuns* que permitirão conservar a coerência interna do grupo, porém sem responder às expectativas externas. Assim, Paris e Bonn pareciam estar satisfeitas em ter apenas de evitar a ruptura quanto ao reconhecimento da Croácia e da Eslovênia, no início dos anos 1990, mas sem resolver o conflito nos Bálcãs. Se a acusação parece um pouco injusta³⁰, devemos reconhecer que ambos os países ilustraram perfeitamente as dificuldades que existem na construção de uma resposta a incidentes graves. A busca pela solução satisfatória em vez da ideal, considerada por alguns como uma constante na política externa (CLARKE, 1989), provavelmente marca ainda mais as políticas externas regionalizadas.

Podemos finalmente, a partir dos elementos acima, traçar os contornos mais gerais do que seria uma política externa regionalizada? Embora cada caso seja particular, e apesar de a experiência europeia ser muito original para que possamos tirar elementos de análise facilmente aplicáveis em outros contextos, várias propostas podem ser avançadas, que visam simplesmente a alimentar uma agenda de pesquisas e menos a produzir verdades e certezas.

- a. Em primeiro lugar, o objetivo que consiste em regionalizar a sua política externa no sentido que estamos aqui construindo, independentemente da ambição projetada (criação de um novo ator global, harmonização de posições, resposta conjunta *ad hoc* a uma crise etc.), implica, necessariamente, “deslizes” em relação à política externa praticada sem uma preocupação de coordenação com os vizinhos. Distinguimos, para sermos mais precisos, três tipos de deslizes que se assemelham a uma tripla regionalização:
 - *Uma regionalização do discurso*: o discurso se “regionaliza” quando a retórica nacional dá lugar a uma retórica comum, de natureza mais prudente, menos carregada de valores ou posições absolutas, em que os desafios jogos interregionais aparecerem mais do que as questões bilaterais. A famosa “política árabe” da França, por exemplo, deixa espaço para a afirmação mais consensual da “parceria entre a Europa e o Mediterrâneo”. As questões relativas às “iniciativas para as Américas” ou outros diálogos interamericanos substituem, gradualmente, o discurso crítico brasileiro sobre os Estados Unidos.
 - *Uma regionalização do processo decisório*: a partir do momento em que os atores são criados, novos canais de comunicação vão emergindo e utilizando novos tipos de documentos, apresentando organogramas com hierarquias investidas. Os correspondentes europeus (COREU), o comitê político (CoPo), os “conselheiros PESC”, os representantes permanentes, entre outros, são algumas das novas figuras produzidas pela regionalização da política externa europeia que modificam os nossos hábitos. Os atores, menos prestigiados do

que os embaixadores clássicos, geralmente ocupam posições-chave em órgãos anteriormente desconhecidos. Dá-se mais espaço àqueles cuja missão consiste em realizar sínteses, aproximar posições, criar mediações e pontes.

- *Uma regionalização dos meios*: reunir os orçamentos é mais confortável do que reduzi-los isoladamente³¹, porém a dificuldade reside, a seguir, no fato de saber e definir como usá-los.
 - a. Essa última linha nos leva a uma segunda hipótese: regionalizada, uma política externa torna-se *mais focada na economia* no sentido de que está mais preocupada com a economia, gerando assim a necessidade imposta pelo multilateralismo crescente, esforçando-se em criar “um multilateralismo dentro do multilateralismo”, isto é, defendendo mais os interesses identificados como comuns em um mundo marcado pela competição. As reuniões da OMC ou dos países do G-7/G-8, as relações de força no Banco Mundial, tornaram-se momentos cruciais da agenda política internacional. Trata-se de uma política externa mais econômica também no sentido de que, para muitos, é mais fácil pagar do que lutar, conseguir um doador de fundos do que um soldado ou mercenário. A Europa financia assim os processos políticos, eleitorais³² e de reconstrução. Nos Bálcãs ou no Oriente Médio, a Europa financia, mas não diretamente. Essa é toda a natureza da política externa que evolui, então, tornando-se cada vez mais de *controle* ou uma política externa “de proximidade”³³ (CHARILLON, 1998) e cada vez menos uma política externa baseada em relações de força. Essa tendência se explica pelas evoluções já mencionadas acima: maior facilidade de acumulação de dinheiro, mas a preferência por atos mais consensuais.
 - b. Assim, podemos anunciar uma terceira hipótese: uma política externa regionalizada a desempenhar o papel da “cenoura” do que a função do “bastão”. (JORGENSEN, 1997) Isso porque é mais fácil, coletivamente, decidir ajudar do que sancionar. As tímidas sanções tomadas na década de 1990 pela União Euro-

peia contra a África do Sul, Haiti, Nigéria ou Zaire não deixam esquecer a ausência de sanções contra a Rússia no caso da Chechênia ou contra Israel pela sua colonização mantida ou pelos seus “assassinatos seletivos”. Podemos apenas enfatizar, ainda, o constrangimento da ASEAN em relação à junta militar da Birmânia.

- c. Por essas razões, enfim, uma política externa regionalizada ou em vias de regionalização se mostra mais pró-ativa do que reativa. É mais fácil imaginar o contexto de um Pacto de Estabilidade na Europa ou de uma parceria entre Europa e países do Mediterrâneo como resposta à crise dos Bálcãs. Também é mais fácil imaginar uma nova iniciativa para a África³⁴ do que intervir nos numerosos conflitos no continente. Enquanto uma política reativa implica ter acesso aos instrumentos disponíveis e chegar a um acordo sobre como usá-los, uma política pró-ativa que enfatize, por exemplo, a diplomacia preventiva permanece no campo das construções intelectuais. Os resultados, nesse âmbito, sempre têm sido mais evidentes...

Uma política externa comum, ou pelo menos regionalizada, nasce de interesses comuns, mas termina produzindo a ira de outros Estados (GUÉHENNO, 1998) Sem querer aderir completamente aos preceitos construtivistas, podemos aqui reformulá-los, dizendo que são os atores (com suas identidades) que fazem os interesses, e que são os interesses comuns, por sua vez, que fazem *o ator* regionalizado. Para nós, pesquisadores, a análise é difícil, porque estamos tratando, neste caso, não da substituição pura e simples das políticas externas nacionais pela política externa regional, mas sim da superposição de dois níveis de ação, duas agendas, dois tipos de processos decisórios que coexistem em uma relação em constante transformação, com canais e funções diferentes.

Coloca-se, naturalmente, a pergunta: com quais ferramentas conceituais podemos ainda analisar essa tal política externa regionalizada? Podemos retomar alguns dos vários instrumentos existentes ou eles já estariam obsoletos? Devemos pôr fim, definitivamente, a uma

análise de origem americana, na essência sempre realista ou relacionada com a análise de política externa (*foreign policy analysis*)? Ou deveríamos, então, reinventar completamente a análise da política externa, na medida em que a política externa se reinventa por contra própria, no sentido da regionalização e, em particular, a partir da experiência europeia? (WHITE, 1989) Ou seríamos vítimas de uma ilusão passageira, uma moda efêmera? Nesse sentido, a regionalização da política externa seria realmente possível? Ela poderia, realmente, produzir outra coisa além da simples “reconciliação” *ad hoc* entre interesses que são, em última instância, nacionais?

A agenda de pesquisas é particularmente densa, mas deve, no entanto, associar três questões fundamentais que ainda bloqueiam a análise das políticas externas regionalizadas:

1. Uma política externa regionalizada fortalece os Estados ou os enfraquece? O saldo entre os benefícios e os constrangimentos provocados pela regionalização ainda deve ser explorado, de uma forma mais transversal e para além do caso do continente europeu.³⁵
2. Como medir o desempenho de uma política externa regionalizada? Fomos capazes de distinguir as funções internas e as expectativas externas dessa política. Como, então, decidir sobre o seu sucesso ou o seu fracasso, e com base em que critérios?
3. Finalmente, como medir a margem de manobra de um Estado, em matéria de política externa, nesse contexto de regionalização? Poderá a ator estatal, quanto a questões específicas, resistir ao movimento (e em que condições) se considerar que os seus interesses individuais estão ameaçados? A preocupação da Irlanda sobre a sua neutralidade, a resistência da Grécia sobre a questão da Macedônia, entre outros casos, parecem fornecer pistas para respostas diferentes.

A hipótese da emergência das políticas externas regionalizadas suscita o ceticismo de muitos observadores. Os limites da PESC europeia, nomeadamente, tornam improvável e pouco crível o aparecimento de outras “comunidades imaginadas da política externa”. (ADLER, 1994) Isso significaria compreender erroneamente o próprio significado do

fenômeno. Pois não se trata de argumentar que as políticas externas poderiam tornar-se, pela livre escolha dos atores envolvidos, de maneira sistemática e deliberada, uma política comunitária. Trata-se, isto sim, de tomar nota de um processo que já nos parece real: a regionalização do mundo. O erro ou então a utopia não seria considerar a própria ideia de uma política externa comum, mas sim imaginar que essa regionalização do mundo poderia dizer respeito a todas as áreas... exceto a da política externa. O encontro entre a política externa e a regionalização leva os realistas a julgar a regionalização impossível, porque a natureza da política externa seria imutável.³⁶ Nós defendemos que é a política externa que evolui, pois a sua regionalização nos parece inevitável.

Referências

- ADLER, Emanuel. *Imagined security communities*. New York, 1994. Paper apresentado na *American Association of Political Science*.
- BARBÉ, Esther. Spain. In: HILL, Christopher (Org.). *The actors in Europe's foreign policy*. Londres: Routledge, 1996.
- BOISSEAU DU ROCHER, Sophie. *L'ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-Est*. Paris: L'Harmattan, 1998.
- BOIDEVAIX, Francine. *Une diplomatie informelle pour l'Europe: le Groupe de contact en Bosnie*. Paris: La Documentation Française, 1997.
- BONVICINI, Gianni. Regional Reassertion: the Dilemmas of Italy. In: HILL, Christopher (Org.). *The actors in Europe's foreign policy*. Londres: Routledge, 1996.
- BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. Londres: Routledge, 1999.
- BUSZYNSKI, Leszek. Thailand's foreign policy: Management of a Regional Vision. *Asian Survey*, v. 34, n. 8, ago. 1994.
- CALABRESE, John. *Revolutionary Horizons: Regional foreign Policy in Post-Khomeini Iran*. Basingstoke: Macmillan, 1994.
- CANTORI, U.; SPEIGEL, S. L. *The international relations of regions: a comparative approach*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1970.
- CARLSNAES, Walter; SMITH, Steve. *European foreign policy: the EC and Changing Perspectives in Europe*. Londres: Sage, 1994.

CHARILLON, Frédéric. La stratégie européenne dans le processus de paix du Moyen-Orient : politique étrangère de proximité et diplomatie du créneau. In: DURAND, Marie-Françoise; VASCONCELOS, Alvaro (Dir.). *La PESC: ouvrir l'Europe au monde*. Paris: Sciences Po, 1998.

CHARILLON, Frédéric (Ed.). *Politique étrangère: nouveaux regards*. Paris: Sciences Po., 2002.

_____. *Les politiques étrangères: ruptures et continuités*. Paris: La Documentation Française, 2001.

CHARILLON, Frédéric; KESSLER, Marie-Christine. La politique étrangère de la France depuis la fin de la guerre froide: un rang à réinventer. In: CHARILLON, Frédéric (Org.). *Les politiques étrangères: ruptures et continuités*. Paris: La Documentation Française, 2001.

CLARKE, Michael. The foreign policy system: a framework for analysis. In: CLARKE, Michael; WHITE, Brian (Org.). *Understanding foreign policy*. Aldershot: Elgar, 1989.

CLARKE, Michael; SMITH, Steve. Perspectives in foreign policy systems: implementation Approaches. In: CLARKE, Michael; WHITE, Brian (Org.). *Understanding foreign policy*. Aldershot: Elgar, 1989.

CLARKE, Michael; WHITE, Brian (Org.). *Understanding foreign policy*. Aldershot: Elgar, 1989.

CLEMENT, K. *Peace and security in the Asia-Pacific Region*. Tóquio: Nações Unidas, 1993.

ESENOV, Murad. Turkmenistan's foreign policy and its impact on the regional security system. *Central Asia and the Caucasus*, v. 1, n. 7, p. 50-57, 2001.

FERRANDS, Charles. The context of foreign policy systems: environment and structure. In: CLARKE, Michael; WHITE, Brian (Org.). *Understanding foreign policy*. Aldershot: Elgar, 1989.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Org.). *Regionalism in world politics: regionalization and international order*. Oxford: Oxford University, 1995.

GAMBLE, Andrew; PAYNE, Anthony. *Regionalism and world order*. Basingstoke: Macmillan, 1996.

GINSBERG, Roy. *Foreign policy actions of the European community*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1989.

GROSSER, Alfred. *Affaires extérieures: la politique de la France 1944-1984*. Paris: Flammarion, 1984.

GUÉHENNO, Jean-Marie. A foreign policy in search of a polity. In: ZIELONKA, Jan. *Paradoxes of European foreign policy*. Haia: Kluwer Law international, 1998.

HENRIKSON, A. K. The Growth of Regional Organizations and the Role of the UN. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Org.). *Regionalism in world politics: regionalization and international order*. Oxford: Oxford University, 1995.

HILL, Christopher. The capabilities-expectations gap, or conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 3, p. 305-328, set. 1993.

_____. Closing the capability-expectations gap? In: PETERSON, John; SJURSEN, Helen (Org.). *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. Londres: Routledge, 1998.

_____. (Org.). *The actors in Europe's foreign policy*. Londres: Routledge, 1996.

HILL, Christopher; WALLACE, William. Common foreign and security policy. In: WALLACE, William; WALLACE, Helen (Org.). *Policy making in the european union*. Oxford: Oxford University, 1996.

HOCKING, Brian. *Foreign ministries: change and adaptation*. Macmillan: Basingstoke, 1999.

HOFFMANN, Stanley; KEOHANE, Robert O. *The new European community: decision making and institutional change*. Boulder, Colorado: Westview, 1991.

HOLLAND, Martin (Org.). *Common foreign and security policy: the record and reform*. Londres: Pinter, 1997.

HOSSEIN, Ishtiaq. Regional Order in South Asia: Sine Qua Non for Indian Foreign Policy. *Asian Thought & Society*, v. 16, n. 47, maio/set. 1991

HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Org.). *Regionalism in world politics: regionalization and international order*. Oxford: Oxford University, 1995.

JOFFE, Georges. Moyen-Orient et Afrique du Nord : une paix introuvable, une stabilité menacée. In: CHARILLON, Frédéric (Org.). *Les politiques étrangères: ruptures et continuités*. Paris: La Documentation Française, 2001.

JORGENSEN, Knud Eric. *European approaches to crisis management*. Haia: Kluwer Law International, 1997.

KATZENSTEIN, Peter J. (Org.). *Tamed power: Germany in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University, 1997.

LONG, David. Multilateralism in the CFSP. In: HOLLAND, Martin (Org.). *Common foreign and security policy: the record and reform*. Londres: Pinter, 1997.

MCFARLANE, Neil; WEISS, Thomas. Regional organizations and regional security. *Security Studies*, v. 2, n. 1, p. 6-37, 1992.

MAYALL, James. National Identity and the Revival of Regionalism. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Org.). *Regionalism in world politics: regionalization and international order*. Oxford: Oxford University, 1995.

MAYALL, James; WHITMAN, Roger G. *The foreign policy of EU member states*. Manchester: Manchester University, 2001.

MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind (Org.). *New dimensions in regional integration*. Cambridge: Cambridge University, 1996.

PIENING, Christopher. *Global Europe: the European Union in World Affairs*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1997.

REGELSBERGER, Elfriede; SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Philippe de; WESSELS, Wolfgang. *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1997.

RIDEAU, J. *Les Traités de Rome et de Maastricht, textes comparés: l'union européenne élargie*. Paris: La Documentation Française, 1995.

ROSAMOND, Ben. *Theories of European integration*. Basingstoke: Macmillan, 2000.

RUMMEL, Reinhardt. The CFSP's conflict prevention policy. In: HOLLAND, Martin (Org.). *Common foreign and security policy: the record and reform*. Londres: Pinter, 1997.

SMITH, Michael. The commission and external relations. In: EDWARDS, G.; SPENCE D. (Org.). *Power and policy making*. Londres: Routledge, 1997.

SOETENDORP, Ben. *Foreign policy in the European Union*. New York: Longman, 1999.

TOW, W. *Subregional security cooperation in the third world*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1990.

VEDRINE, Hubert. *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*. Paris: Fayard, 2000.

_____. *Les mondes de François Mitterrand: à l'Élysée, 1981-1995*. Paris: Fayard, 1996.

WEISFELDER, Richard F. Collective Foreign Policy Decision-Making within SADC: do regional objectives alter national policies? *Africa Today*, v. 38, n. 1, 1991.

WHITE, Brian. Analyzing foreign policy: problems of approaches. In: CLARKE, Michael; WHITE, Brian. *Understanding Foreign Policy*. Aldershot: Elgar, 1989.

273

_____. The European Challenge to foreign policy analysis. *European Journal of International Relations*, v. 5, n. 1, 1999.

_____. *Understanding foreign policy*. Basingstoke: Palgrave, 2001.

Notas

- 1 A versão original deste artigo foi publicada com o título de *Vers la régionalisation de la politique étrangère?*, na coletânea organizada por Charillon (2002).
- 2 O plural aqui é necessário, graças à variação entre os graus das ambições políticas nos textos constitutivos e à diferença entre os atores implicados na Europa e na América do Sul, na Ásia do Sudeste e na África. (Cf. FAWCETT; HURRELL, 1995; GAMBLE; PAYNE, 1996; MELO; PANAGARIYA, 1996)
- 3 Nas Américas há, hoje, cerca de uma centena de acordos de cooperação regional, incluindo o NAFTA, o MERCOSUL, a CARICOM, o Pacto Andino etc.
- 4 Na África, vislumbra-se, desde 2001, uma nova regionalização inspirada no modelo europeu.
- 5 Artigo 17 do Tratado de Nice. A formulação inicial, adotada em Maastricht (título V, artigo J-4, parágrafo I), foi a seguinte: “A política externa e de segurança comum integra o conjunto das questões relativas à segurança da União Europeia e inclui a definição, a termo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, futuramente, a uma defesa comum”.
- 6 No sentido de que pode se estender para além do território em que se origina e abranger Estados vizinhos.
- 7 Ver também McFarlane e Weiss (1992)
- 8 A *Southern African Development Community* (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral), criada em 1979 em Lusaka, conta com 14 membros a partir da entrada da África do Sul (após o fim do apartheid em 1994), do Congo-Kinshasa e das Ilhas Seychelles em 1997. Os outros membros são: Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Ilhas Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue.
- 9 Criado em 1981, é composto por Arábia Saudita, Kuaite, Emirados Árabes Unidos, Bareine, Catar e Omã. Nota do tradutor: segundo dados do Itamaraty, o Iêmen, que não é membro do CCG, tornou-se observador em alguns de

seus comitês em 2001 e almeja integrar a organização até 2016. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/doma/ccg.htm>>.

- 10 Criado em 1989 em torno do Iraque, inclui também a Jordânia, Egito e Iêmen (desde 1990), o CCA foi quase totalmente abandonado após a eclosão da Guerra do Golfo, em agosto de 1990.
- 11 A Associação das Nações do Sudeste da Ásia, fundada em 1967, tem os seguintes membros: Birmânia, Brunei, Camboja (desde 1999), Indonésia, Malásia, Laos, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Vietnã (desde 1995). Papua Nova Guiné é observador. A Coreia do Sul tem um estatuto especial.
- 12 Fundada em 1948, inclui os 34 Estados americanos à exceção de Cuba, que foi expulsa em 1962.
- 13 É interessante notar que, nas principais obras sobre a integração regional em perspectiva comparada, observamos principalmente a ausência de desenvolvimento específico da política externa fora da União europeia [16, 18, 19].
- 14 Artigo J-1, alínea 1 do Tratado de Maastricht. (Cf. RIDEAU, 1995, p. 207)
- 15 Artigo J-1, alínea 4 do Tratado de Maastricht. (Ibid., p. 208)
- 16 Artigo J-2, alínea 2 do Tratado de Maastricht (Ibid., p. 209)
- 17 Ver notadamente o atual artigo 13-3.
- 18 Agora em estado de latência, a UMA foi criada em 1989 por Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia.
- 19 Confira Weisfelder (1991).
- 20 O Mercado Comum do Sul entrou em vigor em 1995 e é composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sendo que Chile e Bolívia são membros associados.
- 21 Confira alguns trabalhos sobre regiões diferentes: Hossein (1991); John Calabrese (1994); Leszek Buszynski (1994); Murad Esenov (2001).
- 22 Isso quer dizer que a vantagem, para um Estado, de viver em um ambiente regional próspero e pacífico deve ser maior do que o seu interesse em invadir o vizinho ou de se apropriar de seus recursos.
- 23 Aqui nos referimos tanto aos meios financeiros quanto aos recursos pessoais (sobre esses aspectos, ver HOCKING, 1999).
- 24 A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, em inglês) entrou em vigor em 1977, compreendendo atualmente os seguintes Estados-membros: Benin, Burkina-Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

- 25 Sem se situar no contexto de organização regional alguma, a mesma hipótese pode ser ilustrada por outros exemplos. Da mesma forma, a visita do Rei Abdallah II da Jordânia a Washington, em 1º de fevereiro de 2002, visava a alertar o presidente americano sobre as possíveis consequências de sua política no Oriente Médio, e isso em nome de um grupo de importantes países árabes (o Egito, a Arábia Saudita e o Kuaite). Essa missão deu ao “pequeno” reino hachemita uma real visibilidade, tradicionalmente reservada ao Cairo ou a outras “grandes” capitais da região.
- 26 Isso nos permite entender melhor, então, as diferenças, analisadas por Alfred Grosser, entre a política externa e os assuntos exteriores. (GROSSER, 1984)
- 27 O próprio Christopher Hill retornou a esse debate em 1998. (HILL, 1998)
- 28 A União Europeia chama voluntariamente seus membros à coerência. Essa *ligação* entre autoridade política, força militar, presença comercial e influência cultural constitui, *a contrario*, a grande força dos Estados Unidos.
- 29 Trata-se, de fato, do Mediterrâneo e da África francófona. (CHARILLON; KESSLER, 2001)
- 30 Em seu relatório sobre esse período, Hubert Védrine (1996) mostra a que ponto os dois países se dedicaram durante anos na busca de uma solução para esse problema.
- 31 O que não é, aliás, incompatível. (HOCKING, 1999)
- 32 Entre os êxitos da União na matéria, lembramos o financiamento das eleições na África do Sul, das eleições russas e palestinas.
- 33 Ou seja, uma política externa que, em vez de assimilar a “grande diplomacia” intergovernamental, é marcada por um perfil baixo e consiste em financiar as realizações concretas em regiões dadas, destinadas a melhorar a situação das populações no terreno.
- 34 Decretada em Lusaka, em julho de 2001, depois rebatizada de “Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano”.
- 35 O essencial dos estudos existentes diz respeito à União Europeia, trazendo análises empíricas, caso a caso, das diplomacias nacionais.
- 36 Esse é o fundamento do discurso que faz, por exemplo, da PESC europeia uma simples política de poder franco-alemã ou que insiste na inexistência do ator “União Europeia” na negociação dos grandes dossiês internacionais atuais.

A NORMA SEM A FORÇA: O ENIGMA DA POTÊNCIA EUROPEIA

A crise georgiana do verão 2008 levou a Europa a uma realidade da qual ela pensava ter-se livrado, depois de tanto tempo de provação, qual seja: uma crise na qual se expressam, sem retenção, relações de força e de potência, em que as “paixões” (tais como o orgulho, a humilhação ou a vingança) desabrocham sem complexo diante da lógica fria do direito, da norma, da negociação ou da coexistência entre as minorias.

Desde 1957, a Europa vem-se construindo com base na norma. Seu projeto político, que pode ser qualificado de “projeto normativo” e que ela anuncia e leva ao plano mundial, pode ser considerado credível? Dito de outra maneira, um “projeto normativo” faz sentido sem que se ampare em um “projeto geopolítico”? Tal é a questão central de nosso livro (LAIDI, 2005).

Se tivéssemos formulado essa pergunta no início dos anos 1990 e no dia seguinte ao final da Guerra Fria, a resposta teria sido automática. Com efeito, uma vez reunificada e depurada dos conflitos ideológicos que a atravessaram, a Europa podia acreditar, legitimamente, que o aumento espetacular da interdependência econômica, atrelado à erosão das segmentações ideológicas, permitiria não somente estender o modelo europeu à parte da Europa que dele havia sido privada, mas torná-lo ainda mais atrativo ao resto do mundo. Ademais, esse otimismo implícito não era insensato. Com efeito, a interdependência econômica fundada em relações garantidas pelo direito foi, historicamente, quase sempre benéfica aos atores que a praticavam. Além disso, a Europa foi o conjunto geopolítico que mais avançou nesse sentido, uma vez que à interdependência econômica garantida pelo estado de direito acrescentou um elemento histórico inédito: a divisão da soberania política entre Estados que, por muito tempo, haviam perpetrado a guerra.

A atratividade desse modelo não tem sido desmentida até os dias de hoje. Há muito mais candidatos à entrada na União Europeia (UE) do que vagas oferecidas e disponíveis. E podemos apostar muito na probabilidade de que essa diferença não cesse de crescer, considerando as reticências dos Europeus em estender a novos membros o quadro político-jurídico que os distingue desde 1957.

Mas se a EU é tão atrativa e se não se encontrou uma alternativa credível à tríade “Estado de direito, economia de mercado e democracia”, onde reside, então, a dificuldade existencial da Europa? Como interpretar o atual sentimento crescente de indisposição que vivenciam os europeus quanto à sua capacidade de influenciar o mundo? Por que o temor coletivo de não estar à altura dos “desafios do mundo” sempre que aparece uma crise política em sua periferia? Para tudo isso há várias razões.

A primeira delas remete ao fato de que as promessas veiculadas pelo projeto europeu de uma “prosperidade pelo mercado”, embora amplamente cumpridas, não logram mais engrenar uma dinâmica de unificação política. O modelo europeu parece atrativo porque gera prosperidade sem alterar, fundamentalmente, a identidade política soberana dos Estados-membros. Mais ainda, muitos novos membros da União veem, em sua adesão, um direito que não lhes impõe contrapartida alguma em termos de divisão da soberania política. Trata-se de uma ruptura essencial que explica porque, desde a criação da moeda única, os europeus não foram capazes nem de empreender um novo projeto comum, nem de vincular a ampliação a um novo aprofundamento. Para contornar esse obstáculo, a Europa lançou-se em uma nova aventura institucional que, apesar da sua extrema modéstia, fracassou em 2005 com o “não” dos franceses e holandeses, antes de tropeçar, mais uma vez, diante do “não” irlandês de 2008.

Para a maior parte dos Estados europeus, sobretudo para os novos Estados-membros, a entrada na EU é uma garantia de acesso à prosperidade e não à segurança que, fundamentalmente, permanece sendo vista como uma prerrogativa nacional ligada à *Organização do Tratado do Atlântico Norte* (OTAN). Esse recorte entre integração econômica e política se intensifica à medida que os desafios de segurança europeia (que se acreditavam regulados com o fim dos conflitos iu-

goslavos) retornam com força. A impermeabilidade política absoluta entre o Leste e o Oeste foi substituída pela porosidade frágil e instável entre a Europa e a Rússia, despertada pelas últimas ampliações por razões tanto geográficas como políticas: geográficas na medida em que a União Europeia se tornou fronteira da Rússia; políticas porque a Rússia e seus novos vizinhos não se encontram em tão bons termos. A Europa ampliada e a Rússia têm, de agora em diante, uma vizinhança comum, acerca da qual não compartilham, necessariamente, a mesma visão. Esse problema é acentuado pelo fato de os próprios Europeus tampouco compartilharem a mesma percepção desse desafio. Diante da Rússia, tal dispersão é flagrante, malgrado as posições de princípio consensuais.

Apesar de múltiplos esforços, a Espanha, muito afastada da Rússia e totalmente independente no plano energético, não pode considerar a sua segurança em termos comparáveis aos da Polônia. O único ponto em que convergem todos os europeus é a afirmação de que a solidariedade política necessária entre eles diante de novos desafios não implica, necessariamente, novos abandonos de soberania. Todos na Europa estão de acordo em desenvolver uma política energética comum, mas ninguém se confronta com o fato de que a construção de tal política passa por um crescimento dos poderes de Bruxelas.

Essa realidade de um mundo em que a geopolítica clássica se relegitima a tal ponto que nos remete a uma lógica como a do século XIX torna-se ainda mais preocupante porque afeta o conjunto do sistema internacional e não apenas o subsistema europeu.

A consequência mais importante da mundialização situa-se, com efeito, na re-emergência de grandes Estados-nação que, por razões históricas e morfológicas, pensam mais em reafirmar a sua soberania do que em compartilhá-la com os outros. Para eles, a interdependência é um vetor de maximização e não de dissolução da potência nacional. E não há dúvida de que esse novo dado não contribui muito para o avanço dos negócios da Europa. Na hipótese de um agravamento de suas relações com a Rússia, ela estaria em uma situação de dependência estratégica. Mais geralmente, a Europa não tem interesse no retorno de uma *balance of power* planetário precisamente porque, não sendo um Estado, ela não se beneficia dos jogos dos “monstros frios” nacionais.

A Europa é portadora de uma narrativa diferente do mundo, de um *storytelling* planetário que privilegia a interdependência e a norma em detrimento da *Realpolitik* e da força. O desafio para ela, hoje, não é tanto renunciar a uma em benefício da outra, mas conservar uma sem negligenciar a outra.

Essas dificuldades reais e crescentes encontradas pela Europa tornariam inteiramente sem relevância a análise da “potência europeia”? Não. Por um lado, porque existem fragmentos de ação coletiva europeia que têm uma influência não negligenciável sobre o resto do mundo. Por outro lado, porque, embora os constrangimentos da geopolítica sejam essenciais, eles não são exclusivos.

A realidade do mundo não é unidimensional. E é precisamente a essa leitura multidimensional do mundo e de seus desafios que este texto convida seus leitores. Porque é em relação a esta realidade do mundo que é necessário tentar pensar a potência europeia. Trata-se de uma potência por definição enigmática, uma vez que não responde nem às formas tradicionais de um Estado, nem às de uma simples organização internacional. Com base nisso, este texto tentaremos responder a quatro perguntas.

A primeira diz respeito ao sentido da potência europeia. Trata-se de uma potência em *trompe l’oeil*, de uma simples potência civil ou uma grande potência que o próprio tempo se encarregará de gerar? Nossa hipótese é a seguinte: a Europa não será uma grande potência enquanto não for a garante, em última instância, de sua segurança. Ademais, enquanto a política de defesa da União Europeia não incidir sobre esse problema, o seu sentido permanecerá inalterado. É por isso que se pode pensar, razoavelmente, que a Europa se manterá como *soft power*, mas uma potência branda a ser levada a sério. Isso porque dispõe de uma gama de instrumentos normativos nada negligenciáveis e já plenamente conhecidos pelo restante do mundo. Na Ásia, na América Latina e mesmo nos Estados Unidos, apresenta-se a Europa como um “império normativo” que procuraria obter pela norma o que os outros procurariam arrebatar pela força. A capacidade da UE de tomar a frente na luta contra as mudanças climáticas e de priorizar esse objetivo na agenda mundial ilustra muito bem esse poder normativo frequentemente negligenciado. (LAÏDI, 2008)

Assim, caso uma potência não tenha forças para ser ouvida, de que instrumentos dispõe? Aí está a nossa segunda hipótese, que consiste em pensar que o fundamento da potência europeia é o que chamamos de “preferência pela norma”.

Uma vez definidos os contornos da potência europeia, tentaremos demonstrar de que forma o modelo europeu de preferência pela norma se encontra, hoje, confrontado à resistência das soberanias políticas dos Estados, principalmente os Estados Unidos, a China ou a Rússia.

Enfim concluiremos com as implicações que a preferência europeia pela norma pode ter sobre o sistema mundial. Duas vias são possíveis. A primeira consiste em pensar que com a escalada de novas potências como a China ou a Índia, o jogo mundial tenderá a reconstituir-se em torno de um jogo interestatal clássico, em que a *Realpolitik* superará a regulação por meio da norma. Nessa hipótese, haveria uma verdadeira corrida entre a Europa e o resto do mundo: a Europa estaria buscando normatizar o sistema mundial, ao passo que as outras potências estariam retardando ou fragilizando esse sistema normativo. É claro que as consequências dessa competição seriam consideráveis: se a Europa vencer a batalha, o seu modelo sairá reforçado; se a Europa a perder, o seu modelo sofrerá com os efeitos, incitando os Estados europeus mais poderosos a tentar a sua sorte, cada um por si, em um grande regateio geopolítico. No caso extremo, o projeto europeu poderá desfazer-se salvo, talvez, no campo comercial, cujo funcionamento transnacional não incomoda os teóricos da *Realpolitik*.

Para contrariar essa eventualidade que poderia ser fatal, a Europa poderia então viver a tentação de forçar o destino em direção do que chamaríamos de uma constitucionalização da ordem mundial. A norma seria não somente mundial, mas garantida juridicamente. Seria a resposta lógica diante do retorno da *Realpolitik*.

No entanto, embora a Europa tenha tudo a perder em um retorno revitalizado da *Realpolitik*, ela nada tem a ganhar com uma constitucionalização da ordem mundial. Isso porque constitucionalizar a ordem mundial implica, de certa maneira, buscar pela norma a própria essência do político. É a análise que fazem hoje analista americanos. A Europa não tem de compartilhar tal análise, porém não pode ignorá-la. Não somente porque os Estados Unidos a propõem, mas porque a relação

entre norma e política gera problema, inclusive na Europa. Daí resulta a necessidade de atravessar uma demarcação arriscada, mas que evitará à Europa voltar a cair na armadilha em que ela, historicamente, já caiu (a *Realpolitik*), sempre evitando sucumbir em uma outra tentativa, à qual, historicamente, ela tampouco resistiu: confundir a defesa de seus interesses com os de uma moral universal.

Uma potência normativa sem potência narrativa?

Ao longo deste trabalho, tentamos pensar o conceito de potência normativa, dando-lhe um conteúdo concreto e esforçando-nos em retirá-lo da visão idealista em que certas análises buscaram limitá-lo. Se quisermos levar a Europa a sério, é necessário tentar pensá-la como um ator qualquer e não como um ator imaculado e pacífico que sobrevive, graças aos seus valores morais, um mundo sombrio, entregue aos cálculos frios, às guerras e aos conflitos. Para tanto, nós tentamos ressaltar que a norma não dependia, no caso da Europa, de uma fixação abstrata a um meta-valor, mas que era o produto de preferências sociais ancoradas em uma história particular e em vivências sociais.

Essa ancoragem da norma em uma história e nas vivências tem duas implicações. A primeira é que ela dificilmente permite a reprodução da experiência europeia, ainda que seus fragmentos tenham sentido aos olhos de outros atores do sistema mundial. O segundo é que, a partir do momento em que as preferências europeias se inscrevem nas vivências, elas passam a ter um potencial de reversão ou de transformação nada negligenciável. O exemplo do meio ambiente é, desse ponto de vista, muito significativo. A preferência pela defesa do meio ambiente e a luta contra o aquecimento climático são, provavelmente, das preferências sociais europeias mais bem estabelecidas e compartilhadas pelos europeus. No entanto, ela é mais o produto de circunstâncias do que de uma espécie de metafísica ecologista. Levar a Europa a sério sem idealizar suas preferências constituiu, tanto de um ponto de vista conceitual quanto empírico, o objetivo central deste trabalho. Assim, a definição do perímetro normativo da Europa permitiu-nos compreender melhor o conceito de potência normativa.

Mas ao término desta pesquisa, devemos abrir o debate sobre questões mais abrangentes e ameaçadoras que poderíamos resumir da maneira seguinte: o poder normativo é suficiente para criar potência no século XXI? Para tentar responder a essa pergunta, devemos desmembrá-la e interrogar-nos sobre o sentido do “criar potência” e analisarmos como a Europa poderia inscrever-se nessa definição.

No sistema internacional, a pergunta fundamental diz respeito à ordem mundial, que os diferentes atores se esforçam em manter ou em transformar, ou ainda em adaptar-se a sua evolução para continuar a beneficiar-se de suas vantagens. O comportamento mais frequente combina esses três objetivos de acordo com os domínios. Os Estados Unidos procuram, por exemplo, manter sua supremacia estratégica no mundo, mas se esforçam, pelo mesmo, em desencorajar qualquer tipo de iniciativas normativas julgadas atentatórias a sua soberania. A Rússia, por sua vez, é mais claramente “revisionista”: quer alterar a distribuição de poderes da ordem criada após o final da Guerra Fria. A China está em uma situação intermediária: muito claramente, quer manter uma ordem internacional favorável aos seus interesses sem procurar alterar, inteira ou brutalmente, o *status quo*. A China visa a contrabalançar a influência dos Estados Unidos, buscando, ao mesmo tempo, não ser criticada pelo não cumprimento de suas obrigações internacionais. A Índia, enfim, quer levantar os grilhões que bloqueiam sua soberania militar notadamente no plano nuclear. Nesse jogo planetário, a Europa ainda ocupa um lugar de destaque: não é nem uma promotora do *status quo*, nem a adepta de um revisionismo. A Europa se pensa, de bom grado, como uma “potência transformadora” que visa a dar fluidez à ordem mundial e não a congelá-la.

Nessa perspectiva, a potência normativa desempenha um papel essencial, na medida em que privilegia e busca fazer prevalecer regras do jogo mais duradouras, porque legitimadas pela maioria dos atores do sistema internacional. Donde o vínculo muito forte entre norma e multilateralismo, em posição única para conferir legitimidade à norma. Para a União Europeia como um todo, existem hoje quatro campos nos quais a sua potência normativa tende a expandir-se, em que o seu poder de iniciativa é relevante e a harmonização das preferências dos Estados-membros pode ser razoavelmente atingida. Esses quatro cam-

pos são: a luta contra as mudanças climáticas, a regulação dos mercados financeiros, o compromisso com a abertura dos mercados mundiais e a redução das fontes de polarização da violência política (graças à prevenção dos conflitos e à manutenção da paz).

Esses quatro campos não expressam, é claro, um monopólio europeu. Ademais, seria uma real fonte de inquietação caso tais preferências fossem exclusivamente europeias. Mas nesses quatro domínios, a União Europeia continua a dispor de uma vantagem comparativa, uma vez que se trata de campos em que a norma, enquanto regra estável e verificável de comportamento, é essencial.

Em matéria de ‘luta contra as mudanças climáticas’, a Europa adquiriu uma real expertise e uma verdadeira liderança internacional que ninguém pode contestar. O verdadeiro desafio será integrar os grandes atores reticentes em uma negociação global que se anuncia extremamente difícil. Se ela lograr tal feito, terá demonstrado que a potência normativa é, efetivamente, um componente essencial da potência em um mundo interdependente. Se ela fracassar, confortará a opinião daqueles segundo os quais tal forma de potência seria, na melhor das hipóteses, uma forma hemiplégica da potência; no pior dos casos, uma forma ilusória.

O segundo domínio é o da ‘estabilidade financeira’, cuja gestão foi, de fato, monopolizada pelos Estados Unidos com o apoio decisivo da Grã-Bretanha. Ora, ainda que o conceito de capitalismo anglo-saxão pareça demasiado vago ou gasto, ele efetivamente se depara com resistências culturais e sociais na Europa continental, notadamente porque acelera o processo de desindustrialização da própria Europa. Ora, sabe-se que os grandes Estados-membros da União Europeia, principalmente a Alemanha, sentem-se ameaçados por essa evolução, pois ela afeta uma fonte prodigiosa de enriquecimento coletivo. O fato que a Alemanha seja eleita porta-bandeira de uma reforma do sistema financeiro internacional é muito revelador dessa evolução, que não expressa, ademais, nenhum caráter ideológico ou protecionista. Resta saber se essa ambição poderá concretizar-se, pois a UE se defrontará com dois obstáculos essenciais: o primeiro remete aos interesses da finança americana que aderirá a tal reforma apenas se seus próprios interesses e sua hegemonia não forem postos em risco; o segundo decorre do

fato de que existe na Europa um cavalo de Tróia britânico que busca, de maneira muito escrupulosa, evitar qualquer novo questionamento da hegemonia da City sobre a finança mundial. Nessas condições, a capacidade da Europa de formular propostas comuns não deveria ser superestimada, mas tampouco deve ser completamente negligenciada em um contexto de enfraquecimento político relativo da Grã-Bretanha e de agravamento da crise financeira internacional.

O terceiro objetivo refere-se à ‘manutenção de uma economia mundial aberta’. Contrariamente ao que frequentemente é dito na França, esse objetivo é fundamental para a sobrevivência econômica da Europa que dispõe, além disso, de vantagens consideráveis. E desse ponto de vista, o bloqueio das negociações da Rodada Doha não deve ser superestimado. Por um lado, porque os progressos da negociação acerca da maioria dos temas são reais. Por outro lado, porque, se a agricultura continua a gerar problema, não é mais a Europa que faz obstáculo, mas os Estados Unidos e a Índia. A esse respeito, as referências constantes e recorrentes à escalada do protecionismo e à fraca preferência social pelo livre comércio não deveriam ser exageradas. Por um lado, porque os europeus são globalmente mais livre-cambistas que os americanos. Por outro lado, porque, por razões atualmente muito bem documentadas, a abertura dos mercados continua a ser impopular embora os seus benefícios sejam bem acolhidos. Esse paradoxo, já analisado pelos economistas, explica-se pelo fato que os ganhos da abertura são difusos, ao passo que os seus inconvenientes são visíveis. Esse paradoxo é, além disso, particularmente forte na França, onde a preferência pela abertura dos mercados é uma das mais fracas da Europa. Mas, ao mesmo tempo, a França é um dos países menos protecionistas do mundo. Essa defasagem não é, todavia, destituída de riscos políticos, pois alimenta densamente a retórica de uma Europa fraca e abúlica, vítima de suas virtudes em um mundo sem fé nem lei. Mas, como tentamos demonstrar, essa tese é totalmente sem fundamento. A Europa não é mais aberta que outros espaços regionais de nível econômico comparável, supondo, além disso, que estar aberto constitua uma desvantagem econômica. Na realidade, o discurso francês sobre a Europa fraca e aberta, vítima das práticas desleais de seus concorrentes, é apenas o

reflexo das fraquezas estruturais da economia francesa nos processos de mundialização.

A ‘redução das fontes de polarização da violência política’ graças à prevenção dos conflitos e ao *peace-building* constitui a quarta prioridade normativa da Europa. Mesmo no Oriente Médio, onde é muito fraca a influência política europeia, constata-se que os parâmetros de uma resolução do conflito israelense-palestino são, efetivamente, de origem europeia. Isso é totalmente insuficiente, mas não insignificante. É necessário, contudo, admitir que, nesse domínio, chegamos diretamente aos limites de uma potência normativa. De um lado, porque a violência política é dificilmente receptiva ao discurso normativo. De outro, porque, embora a norma seja essencial, ela não é tudo. A esse respeito, o exemplo do Afeganistão é emblemático. As forças europeias estão engajadas nessa guerra com base em regras de compromisso muito constrangedoras e díspares. Assim, os europeus buscam, prioritariamente, saber em que condições os exércitos engajados não utilizarão a força e, secundariamente, quando a utilizarão. Em si, esse procedimento faz sentido para exércitos que estão presentes, oficialmente, mais para manter a paz e menos para fazer a guerra. Mas quando essa distinção é abalada, a codificação muito restrita das regras de compromisso perde seu sentido. E a única maneira de proporcionar sentido a tais regras não consiste em redefini-las, mas em recolocar em termos políticos o sentido e as condições do compromisso europeu com esse tipo de conflito. A norma, nesse caso, não é mais suficiente. Ela deve dar lugar ao campo da política, compreendido em seu sentido mais simples: quais são as finalidades do compromisso europeu no Afeganistão? Como se adaptar a uma situação de guerra, inicialmente pensada como uma operação de simples polícia? Como construir um discurso político sobre esse conflito que não seja uma simples duplicação do discurso da “guerra contra o terror”, do qual os europeus, em sua maioria, têm dificuldade em apropriar-se?

Esse exemplo nos conduz a explorar uma aporia maior da potência europeia que nos remete ao que chamaremos de “potência narrativa da Europa”. O conceito de potência narrativa foi ainda muito pouco estudado, provavelmente porque o fim da Guerra Fria alimentou, no

Ocidente, a ilusão provisória de que o fim das grandes narrativas aboliria, ao mesmo tempo, a necessidade de construir novas narrativas.

Ora, é a uma evolução contrária que assistimos. O declínio das visões teleológicas acompanhou-se da escalada em potência do *storytelling*, ou seja, da capacidade de “contar histórias”, jogando com a evolução dos indivíduos, sua capacidade de identificar-se nos desafios concretos e não mais somente abstratos, de propor cosmogonias a partir de situações pessoais, de referir-se permanentemente a vivências e de explorar os recursos abertos pelas novas tecnologias da informação. Uma das hipóteses essenciais do *storytelling* era de que os argumentos de natureza puramente racionais ou factuais não podem mais provocar a adesão a um projeto ou a uma visão do mundo.

Existe, naturalmente, uma infinidade de possibilidades para pensar o papel social que desempenha o *storytelling*. Tanto que sua definição um pouco frouxa autoriza várias interpretações. Assim, não se deveria negar o interesse potencial em explorar o sentido do *storytelling* nas relações internacionais, considerando que todo ator do sistema mundial deve apoiar suas referências, seus valores e seus atos com base em certo discurso que fala a seus destinatários. Nesse caso, o *storytelling* seria apenas um discurso de enunciação do mundo.

Ora, esse ponto merece ser explorado, precisamente, porque a Europa não tem a potência narrativa que viria cobrir e legitimar a sua potência normativa. A narração do mundo (visto a partir da Europa) é extraordinariamente fraca, porque insuficientemente desenvolvida e pouco implementada.

A enunciação política da Europa é dominada pela ideia segundo a qual a divisão da soberania é a caução de maior interdependência, fruto da intensificação dos processos de mundialização. Tal enunciação repousa, então, em uma desvalorização implícita da soberania estatal no que ela tem de exclusiva. Essa enunciação, que corresponde bastante à realidade aparente do mundo, paradoxalmente, encontra cada vez mais resistências.

Certamente, a erosão das soberanias estatais é considerável, mas ela não é linear. Ademais, existe uma defasagem entre o conteúdo da soberania que tende a relativizar-se e o valor da soberania que tende, ao contrário, a reforçar-se.

Essa realidade se expressa primeiramente dentro da Europa onde, como vimos, a adesão à União não é mais forçosamente vivida como uma ruptura essencial fundada na partilha da soberania. Ela é vivida, primeiramente e antes de tudo, como um modo de acesso privilegiado à prosperidade, de sorte que, hoje, nenhum Estado europeu seja solicitante de um aditamento de integração política. Mas ela se exprime, também e sobretudo, fora da Europa, onde todos os grandes Estados implicados na mundialização não cessam de buscar cultivar o particularismo da UE e vangloriar o seu estatuto. A própria Europa está nessa contradição. Ela sabe que, para pesar no cenário mundial, ela tem de adotar os hábitos da potência estatal. Mas ela sabe que os seus Estados-membros não estão dispostos a isso. A essa realidade barroca, que a UE não havia antecipado, a Europa não está nada adaptada. Mas nisso tudo não há nada de surpreendente. Pois para ser clara com o mundo, deve-se ser clara consigo mesma. Ora, nada indica que a Europa o seja, precisamente, com ela mesma. O enigma da potência europeia não está prestes a ser resolvido.

Referências

LAÏDI, Zaki. A normative empire : the unintended consequences of European power. *Garnet Policy Brief*, n. 6, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.garneteu.org>>.

_____. *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*. Paris: Sciences Po, 2005.

Notas

- 1 Com o auxílio do autor, selecionamos alguns excertos (correspondentes à introdução e à conclusão) de seu livro intitulado *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne* (2005), no qual o leitor poderá encontrar o desenvolvimento das hipóteses aqui comunicadas.

FLORESTAS TROPICAIS, SELVA INTERNACIONAL: OS CONTRATEMPOS DE UMA ECOPOLÍTICA MUNDIAL

Introdução

Como a humanidade se organiza a fim de assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais no planeta Terra? Muito mal mesmo, a julgar pelo destino que reserva às florestas tropicais, as mais vastas, as mais povoadas, as mais ricas em espécies animais e vegetais, as mais abundantes em recursos econômicos, as mais movimentadas em termos de sonhos e cosmogonia. No início do século XIX, havia cerca de três bilhões e meio de hectares de florestas tropicais; no final do século XX, permanecia apenas a metade desse total.² Cerca de duzentos milhões de hectares foram perdidos entre 1980 e 1995. A perda anual de florestas naturais nos países em desenvolvimento situa-se entre 13,7 milhões e 15,5 milhões de hectares. (DOROZYNSKI, 1978)³ No ritmo atual, será que muitas das florestas tropicais, tal como as vemos hoje, terão desaparecido até o fim do século, substituídas por uma vegetação improdutiva de árvores atrofiadas e de matos?

“Isso é difícil de provar e não se pode deduzir coisa alguma quanto à preservação da vida na Terra”, contestarão os espíritos mais iluminados. Toda a história das florestas é uma história de fluxos e refluxos. Os países europeus desmataram seus espaços arborizados durante séculos e isso não modificou o destino do gênero humano. Platão já lamentava, quatrocentos anos antes da nossa era, o fato de ver ao redor de Atenas uma terra “como o esqueleto de um corpo invadido pela doença” e os montes da Ática desnudos “onde ainda se cortava, não há muito tempo, grandes árvores a fim de desenvolver as mais vastas construções”⁴. A Grécia antiga teve os seus refugiados ecológicos. Milhares de habitan-

tes tiveram de se deslocar, impulsionados pela erosão irreversível de sua terra já que mais nada a protegia do sol e do vento. O desflorestamento cego levou o Império romano em direção à circunferência do Mar Mediterrâneo que contribuiu para a ruína das cidades mais prósperas da Ásia menor, tanto quanto para as guerras e outras catástrofes. As ambições marítimas de Veneza no século XV e, depois, as guerras do século XVI foram um golpe fatal para a floresta mediterrânea, cuja maior parte foi alvo de uma degradação definitiva. Certos segmentos da floresta foram, a seguir, reconstituídos, até meados do século XIX. Hoje em dia, a floresta mediterrânea se encontra novamente em perigo. Ao Sul, a exploração excessiva, as clareiras destinadas à agricultura e o pastoreio intensivo representam fortes pressões. Ao Norte, o retrocesso da agricultura, a manutenção deficiente de espaços não rentáveis, a urbanização e o turismo favorecem os incêndios. Vários milhares de hectares são destruídos a cada ano. E, no entanto, globalmente, a floresta mediterrânea progride na França, na Itália, na Espanha, ao preço, é verdade, de esforços financeiros consideráveis.⁵

Durante séculos, o desmatamento das florestas temperadas excedeu a taxa de regeneração natural, provocando um desflorestamento severo ao ritmo do crescimento demográfico, das guerras e das mudanças tecnológicas. As ameaças de escassez levaram a França e, a seguir, a Inglaterra a instituírem, antecipadamente, as primeiras regras de gestão florestal. É assim que uma prescrição de Philippe de Valois, bem conhecido por todos os guardas florestais franceses, já estabelecia em 1346 o equivalente a um pequeno código florestal e encarregava os Oficiais das Águas e Florestas a visitar os espaços arborizados, inquirir e os promover uma exploração dos recursos de tal maneira “que as referidas florestas possam se *sustentar* perpetuamente e em bom estado”.⁶ Na época de Carlos Magno, as florestas da França estendiam-se por cerca de 30 milhões de hectares. No começo do século XVI, elas tinham caído para 13 milhões de hectares. (BECHMAN, 1984, p. 247) Elas abrangem apenas 6 milhões de hectares no fim do século XVIII. Hoje, a cobertura florestal francesa representa mais de 15 milhões de hectares. A floresta duplicou em 150 anos e progrediu a uma taxa de mais de 1% por ano, até que ocorreu a tempestade de dezembro de 1999, devastando cerca de 3 a 4% da superfície arborizada. Tais alter-

nâncias ilustram bem, como destacam os céticos, que podemos raciocinar apenas com base em períodos muito longos. O tempo das relações entre o ser humano e a floresta é o tempo longo dos historiadores e dos ecologistas, não o tempo curto dos cientistas políticos.

Sob esse lembrete histórico se esconde um segundo argumento, mais delicado de se expressar abertamente: os países em desenvolvimento, onde se situa a quase totalidade das florestas tropicais, estariam em uma situação comparável à da Europa ocidental na época gótica⁷. Como na Idade Média na Europa, a floresta é, hoje, um elemento fundamental da economia. Aos seus habitantes, ela fornece a madeira para o fogo, os materiais de construção, os medicamentos tradicionais, os recursos alimentares, caça e peixes, frutos e raízes, mel e óleos. Aos seus grandes proprietários, senhores e religiosos de ontem, Estados patrimoniais de hoje, ela permite o comércio da madeira de forma dinâmica e lucrativa. Como antes, as árvores são, hoje, ameaçadas pelo aumento da demanda de madeira devido à pressão demográfica, graças à expansão urbana, pelos incêndios e pela redução das superfícies arborizadas convertidas em terras de cultura. E vem a pergunta: se os países tropicais deixam abater as suas maiores e mais bonitas florestas a fim de satisfazerem as demandas do mercado mundial e obterem as divisas necessárias ao seu desenvolvimento, eles devem ser mais culpados do que os soldados da guerra e missionários as ordens monásticas no tempo das catedrais? A condição das florestas é a expressão das condições de um meio em um momento dado. Ela é a expressão de trajetórias e dinâmicas sociais que seria ilusório pretender orientar por intervenções vindas do exterior.

A esses dois argumentos robustos que não podem ser varridos tão facilmente, acrescenta-se, algumas vezes, um silogismo desanimador enunciado das seguintes maneiras: 1) Foi no regime nazista e pela vontade pessoal de Hitler que se logrou a legislação mais acentuada que a humanidade conheceu em termos de proteção da floresta; 2) Essa legislação exaltava a natureza e quebrava com a tradição herdada do Iluminismo, em que o homem estava no centro do universo; 3) Por conseguinte, considerar que a floresta seja digna de interesse *per se* significa compartilhar de uma ideologia fascista. Com isso podem ser assimilados todos os defensores da natureza, chegando inclusive aos

extremistas da *deep ecology*, para os quais não haveria diferença entre os direitos da árvore e do animal e os direitos da pessoa humana. A associação é grosseira, porém funciona⁸.

Esses três argumentos de ordem histórica, sociológica e filosófica juntam-se para incitar-nos a pensar que o desflorestamento dos trópicos é inegável e que é abusivo colocá-lo entre os riscos planetários que justificam uma reação política na escala internacional. É evidente que não compartilhamos dessa opinião, mas esse raciocínio nos obriga a matizar fortemente a ideia preconcebida segundo a qual a luta contra o desflorestamento seria, de modo automático, uma grande causa internacional. Nossa primeira tarefa consistirá em examinar como e por que a floresta tropical se tornou, repentinamente, uma questão política internacional no início dos anos 1980, embora já nos anos 1950, cientistas botânicos ressaltassem que a floresta tropical estava sob ameaça de desaparecimento – sem que isso provocasse o menor eco e sabendo que, hoje, muitos ainda são bastante céticos quanto a essa posição⁹.

Florestas tropicais e política mundial

Pela multiplicidade e pelo entrecruzamento dos problemas encontrados, a política de proteção das florestas tropicais oferece ao especialista das Relações Internacionais um esplêndido terreno de observação. Permite estudar o funcionamento da sociedade mundial a partir de um caso concreto que implica a quase totalidade dos questionamentos atualmente debatidos na disciplina. Podemos desapontar os que não procurariam nas páginas que seguem a marcha para travar o declínio das florestas, pois esta é uma obra de Relações Internacionais. E não poderia ser de outra forma. Como poderia uma especialista em ciência política que descobriu o problema do desflorestamento, como muita gente, há alguns anos, decidir e dar uma direção certa com uma pitada de ciências sociais, ao passo que os melhores peritos em ciências florestais confessam a sua perplexidade e os limites do seu conhecimento? Somente uma *démarche* deliberadamente militante justificaria similar presunção. Os fortes encantos da floresta ombrófila não me deixam insensível, mas o meu propósito é outro. Viso a contribuir com a re-

flexão em curso acerca da nova sociologia das relações internacionais em um tempo onde os grandes paradigmas fundadores da disciplina se encontram desafiados (Estado, poder, soberania etc.), sem que os mecanismos do *transnacionalismo* que tendem a substituí-los estejam ainda bem elucidados. Com isso, a intenção não é estranha às preocupações do setor florestal, de especialistas ou de amadores. Primeiro, porque a dimensão internacional é onipresente na gestão florestal dos países tropicais: a batalha de normas em torno do planejamento sustentável desenrola-se na escala internacional e as novas palavras de ordem são impostas do exterior; os atores que intervêm na operação ou na conservação da floresta são frequentemente estrangeiros; o peso das instituições financeiras internacionais e dos doadores é constante; as madeiras tropicais são produtos básicos negociados no mercado internacional e estão submetidas a todos os riscos da conjuntura mundial. Segundo, porque o caráter multifuncional da floresta implica um diálogo ainda mais acentuado entre as ciências humanas e as outras ciências do que em outros âmbitos. Por último, ponto fundamental, porque se coloca uma pergunta de fundo comum a todos: como assinalar coletivamente um desafio que interessa a toda a humanidade em um mundo politicamente fragmentado e condicionado por lógicas locais, ao mesmo tempo, interdependentes e contraditórias?

O questionamento não é novo e não se restringe ao problema do desflorestamento nos trópicos. Trata-se de uma questão clássica no domínio estratégico (da mesma forma que lidar com a ameaça nuclear ou a disseminação da violência), nos campos econômico e financeiro (assim como gerir coletivamente a instabilidade das trocas e a sua liberalização). Esse questionamento foi recentemente relançado por um pequeno número de internacionalistas que se interessam pela ecologia, preocupados com as ameaças crescentes para o funcionamento dos componentes essenciais da biosfera e, frequentemente, sensíveis, isso deve ser dito, ao ativismo das ONG de defesa do meio ambiente nos Estados Unidos, no Canadá, na Inglaterra ou nos países do norte da Europa. Desde os anos 1980, o desflorestamento é classificado como uma das grandes ameaças ambientais, ao lado do aquecimento climático, da diminuição da camada de ozônio, da concentração de metais pesados no ar e na água, da degradação dos habitats marinhos, da ra-

refação da água doce e da perda da biodiversidade. Analisar como a sociedade internacional reage a esse risco específico ilumina a forma como ela reage, em geral, diante dos desafios planetários.

Até o presente, a inscrição de questões ambientais na agenda das negociações internacionais não alterou as práticas no cenário internacional, nem as abordagens teóricas para analisá-las. Nem as súplicas dos profetas do apocalipse, nem os *slogans* das agências da ONU – “A nossa segurança comum”, “Somente uma Terra”, “O nosso futuro comum” – têm tido êxito em colocar a ameaça ambiental no coração do debate internacional com a devida urgência e a prioridade de tratamento por meio de instrumentos excepcionais. Apenas contribuíram para a inscrição na agenda multilateral de assuntos suplementares que suscitam, um pouco mais ou menos, o interesse dos responsáveis políticos, como dezenas de outros assuntos considerados de *low politics*.¹⁰ Por fim, são geralmente abandonados aos cuidados rotineiros dos ministérios técnicos e dos escalões subalternos na hierarquia administrativa, salvo algumas manifestações muito breves e periódicas de chefes de Estado e de governo. Apesar da enormidade do que está em jogo, o meio ambiente constitui apenas uma série de dossiês, entre muitos outros. (SMITH, 1998)

Além disso, priva-se o assunto do que poderia ter de excepcional para transformá-lo em um objeto banal da política internacional; apesar disso, o seu estudo é muito instrutivo sobre o funcionamento do mundo. A forma como se trata o tema do “desflorestamento” reflete menos o caráter específico do objeto “floresta tropical” e muito mais os jogos de interação que estruturam a sociedade mundial em um momento dado. O propósito de nossa obra é evidenciar essas interações a fim de compreender como se vai construindo uma política ambiental internacional, testando, ao mesmo tempo, os paradigmas hoje propostos pela disciplina das Relações Internacionais.

Tudo isso, também, porque disciplina está em crise. Em grande medida, há várias décadas sofre um congelamento, de acordo com as linhas de divisão que a segmentam em escolas concorrentes que têm pouco diálogo mútuo e giram em torno de si mesmas *ad nauseam*. Vindas principalmente dos Estados Unidos (e, em menor escala, do Reino Unido), essas segmentações foram impostas a toda a comunidade acadêmica.

Para ser levado a sério e juntar-se às redes da disciplina, qualquer internacionalista é convocado a anunciar a que corrente se filia após a nomenclatura fixada pelos manuais ingleses. Quando as questões sobre o meio ambiente irromperam no cenário mundial, as correntes preexistentes não foram contestadas em seu seio. (BOARDMAN, 1997) Os adeptos simplesmente aplicaram a esse novo domínio temático os seus esquemas favoritos. Para analisar a política mundial de proteção das florestas tropicais úmidas, seria suficiente, portanto, extrair argumentos a partir das abordagens disponíveis e teríamos uma resposta antes mesmo de ter realizado a pesquisa. Se for “realista”, verá a floresta como um recurso natural da ordem soberana do Estado em torno do qual se desenvolve uma competição cujo resultado dependerá dos recursos de poder dos diferentes atores estatais. Se for “neo-institucionalista liberal”, verá na questão um problema coletivo a ser gerido por meio do estabelecimento necessário de instituições que permitam conduzir um acordo mais ou menos formalizado em que todas as partes encontrem vantagem e, ao final, poderá batizá-lo de “regime”. Se for “estruturalista” e defensor de um neomarxismo “bem-feitinho”, explicará a degradação da floresta pelas estruturas da economia mundial e pela fraqueza das organizações da sociedade civil, das associações de consumidores e dos movimentos sociais, diante das multinacionais e das grandes instituições financeiras. E se formos realmente chiques, então nos autoproclamaremos “pós-modernos” e encontraremos, nas traduções inglesas de excertos selecionados de Michel Foucault e Jacques Derrida, algumas citações relevantes que justificam construir o discurso da desconstrução dos discursos que construíram a floresta tropical úmida enquanto instrumento de dominação sobre as populações.

Outros pesquisadores da disciplina, ainda minoritários, procuram quebrar essas algemas, embora reconhecendo a contribuição de cada uma das correntes. Na linha que esboçou John Burton e seguindo a famosa Escola Inglesa da sociedade mundial (OLSON; GROOM, 1991), exploram as vias de uma sociologia das relações internacionais, adequada ao contexto da mundialização e ao conjunto de seus desafios novos, incluindo as ameaças ambientais globais. É nessa *démarche* que nos situaremos, tentando ver, inicialmente, que sistema de atores deu forma à noção de floresta tropical enquanto bem público

mundial, justificando a intervenção política das instituições internacionais, os espaços e mecanismos de negociação, bem como os esquemas de influência que conduzem a essa definição dos termos da agenda. A seguir, analisaremos o tipo de regulação produzido pela atividade internacional, seu surgimento e conteúdo, suas implicações éticas e políticas, em particular nas relações entre países industrializados e em desenvolvimento. Por último, examinaremos a recepção dessas regras informais, os diferentes aspectos de articulação entre o nível global (onde se define a regra internacional) e o nível local (onde deve ser implementada), analisando as duas vias mais frequentemente propostas: de um lado, a salvação pela negociação das funções da floresta e sua conexão com o mercado; de outro, a gestão participativa e as novas formas da ação política.¹¹

Para concluir...

Cada um de nós tem a sua própria ideia sobre a floresta tropical. Nos países desenvolvidos, ninguém fica indiferente ao termo. Sonho com um Éden perdido, lembrança da época colonial, vago sentimento de culpa (madeira de ébano precioso), mito da natureza inviolável, tudo se mistura para construir a floresta densa e úmida como objeto emocional.¹² O seu retrocesso inegável se soma à emoção.

O desflorestamento continua. Ele é de grande amplitude. O Brasil perdeu 22 milhões de hectares de florestas na década de 1990, o novo programa de grandes obras *Avança Brasil* vai conduzir a outras degradações. A Indonésia perdeu 13 milhões de hectares de florestas no mesmo período; a fragilidade do poder central e o despreparo das autoridades locais, às quais acabam de atribuir novas competências em matéria de taxas e subsídio de concessões, vão favorecer o recrudescimento da exploração destrutiva e dos desmatamentos ilegais. O Congo Kinshasa devastado pela guerra perdeu 5 milhões de hectares de florestas em dez anos. Seria necessário citar também a Birmânia (menos 5 milhões), o México (menos 6 milhões) etc. Esses números eclipsam algumas boas notícias trazidas pela FAO, que anuncia, por exemplo, o aumento da

cobertura florestal na China, o progresso no Vietnã, a estabilidade no Gabão¹³.

Todos os números que circulam são contestáveis e baseados em dados pouco seguros. No início do século XXI, apesar dos meios de observação, o estado exato das florestas densas não é conhecido. Mas a tendência está aí para ser vista. Globalmente, a floresta tropical continua a diminuir por razões diversas e sempre políticas. O desprezo das populações locais, as escolhas de desenvolvimento, os conflitos armados, o comportamento predatório de certas empresas, a captação de rendimento a partir da floresta por líderes políticos e seus clientes, a má gestão, a corrupção, tais são as causas essenciais do prejuízo.

Não encontramos esses fatores posicionados em uma lista das causas diretas ou subjacentes do desflorestamento estabelecidas pelas organizações internacionais. Mas todos os que trabalham sobre o tema conhecem esses fatores e os encontram em suas pesquisas de campo. Para muitos, é impossível mencionar oficialmente e dizer publicamente o que eles sabem. Primeiro porque pode ser perigoso: em muitos países, o mundo da madeira é um mundo violento onde as diferenças são resolvidas com facões ou fuzis. Mas, sobretudo, é necessário trabalhar bem com os diferentes atores e aceitá-los tal como eles são. Os cidadãos temem as ameaças. Os cientistas, não serem mais autorizados a retornar ao seu campo de pesquisa. As ONG, verem seus projetos impedidos. Os expatriados, a perda do seu emprego, do seu estatuto, do seu modo de vida (e as mulheres nos trópicos são tão atraentes e belas...). A floresta é profunda, esconde muitos jogos, dá cores vivas a muitos destinos individuais que, de outra forma, teriam sido bastante pacatos.

As profundas causas da destruição são também mantidas pelos jogos de interesse de atores externos. Interesses burocráticos de tal organização internacional que busca impor o seu modelo, ignorando as realidades locais; os interesses econômicos de tal Estado que fecha os olhos sobre o comportamento saqueador de suas empresas florestais nas regiões vizinhas ou de tal outro que incentivará suas empresas na procura de gordos contratos de obras públicas que degradam o meio ambiente; interesses comerciais de grandes conglomerados para os quais a exploração florestal é apenas uma parte em seu *portfolio* de negócios;

interesses privados de um personagem qualquer que se aproveita das redes clientelistas e lucrativas, tecidas pela antiga metrópole nos “países amigos”. Os espaços da floresta oferecem recursos múltiplos a atores diversos e com interesses contraditórios. Isso é verdadeiro em todo lugar, mas nas regiões tropicais, os atores são mais numerosos, de proveniências mais diversas e de estatutos mais desiguais do que em outra região (embora, depois do desmantelamento do império soviético, a situação de certas florestas boreais tenha se tornado comparável).

Para compreender a forma como se elaborou uma ecopolítica mundial da floresta densa e úmida e para entender como ela funciona, o programa de pesquisa proposto pela abordagem contemporânea da sociologia política internacional (SPI) nos parece a melhor ferramenta disponível.¹⁴ Diante dos novos desafios que evidenciam a natureza como objeto político internacional, o debate recorrente sobre o Estado, o poder, a soberania, os novos atores, as instituições, os regimes, que tem alimentado os colóquios de relações internacionais ao longo das últimas décadas, pode ser útil, mas insuficiente. Demasiado abstrato e bastante afastado das lógicas concretas, permite falar sobre o mundo, não sabendo, porém, o que nele está acontecendo. A fluidez dos jogos, a volatilidade dos sistemas, a profunda indeterminação dos atores (aspectos sobre os quais já nos falava Raymond Aron há quarenta anos) nos obriga a procurar novos marcos interpretativos e grades de análise.¹⁵

As perguntas pertinentes, hoje, são as que ajudam a compreender por que e como se elabora um discurso ético mundial em torno de um objeto (que Michael Walzer em 1992, denomina “o universalismo da lei dominante”), como se faz a articulação entre as normas gerais vindas “do alto” e os interesses particulares que se expressam de outros níveis onde se situam os espaços políticos de ação coletiva, de que tipo de ação se trata e quais são os efeitos sobre as populações destinatárias. A hipótese da SPI, de acordo com a qual é necessário reconsiderar o espaço político, exceder a dicotomia agente-estrutura (WENDT, 1999) e refletir a partir dos pontos e nós da interação entre os atores cuja natureza (públicos ou privados) é cada vez menos determinante, parece-nos ser validada pelo que logramos ver na ação internacional em torno da floresta tropical úmida. Sobre esse objeto complexo, um discurso globalizante se construiu na escala internacional. A ideia se-

gundo a qual a floresta tropical é um “bem planetário” que faz parte do “patrimônio mundial” já faz parte de um senso comum. Nenhuma das duas noções é aprovada por um texto jurídico (fala-se da “preocupação comum” na Convenção sobre a Biodiversidade, de 1992), mas ambas remetem à necessidade de usar novos termos para se referir a um objeto político novo.

A floresta tropical úmida, com efeito, não se enquadra em nenhuma categoria estabelecida. É um bem territorialmente situado e sujeito a regimes de apropriação superpostos (BUCK, 1998; VOGLER, 1995), mas não se encaixa na categoria dos *commons* (bens comuns), que designam tanto os espaços internacionais pertencentes a todos (o alto mar) quanto os bens não suscetíveis de apropriação privada (a atmosfera) cujo uso não controlado pode conduzir à destruição (a famosa “tragédia dos *commons*¹⁶”). A exploração dos recursos da floresta (madeiras, caça, terra etc.) por alguns diminui as possibilidades de uso por outros. Quando a floresta é degradada, a maior parte das funções que ela assegurava não são mais preenchidas: a floresta não pertence aos *public goods* (bens públicos) que, por definição, não são nem esgotáveis nem objeto de rivalidade e dos quais ninguém pode ser excluído. A noção de *common-pool resources*, utilizada para analisar a gestão da água doce ou dos peixes, pode ser aplicada às florestas, mas não tem pertinência em nível internacional. (KEOHANE; OSTROM, 1994; OSTROM, 1992; OSTROM; WALKER; GARDNER, 1994) Considerar a floresta como um conjunto de recursos em gestão compartilhada é útil para recordar que o sucesso de um projeto de silvicultura sustentável pressupõe considerar os modos de organização política e social específicos do espaço em questão e, particularmente, os mecanismos de regulação dos conflitos. A gestão de uma floresta exige um trabalho de “engenharia social” e arbitragens que são eficazes apenas em nível local. Neste nível, nada é dado por antecedência, tudo é reinventado a cada vez. Até o presente, a abordagem focada nos *common-pool resources* serviu principalmente para preparar a longa lista das instituições e as condições necessárias para tornar compatível, em um mesmo espaço, interesses e usos contraditórios. (GIBSON; MCKEAN; OSTROM, 2000) No entanto, ela não é transponível para o nível mundial.

Apesar de não ter conteúdo preciso nem fundamento teórico mais sólido, o discurso sobre a floresta enquanto “patrimônio mundial” e “bem planetário” se impôs. Esse discurso serve a várias funções. Em primeiro lugar, uma função de enunciação: dizer que a floresta tropical é um patrimônio mundial, ou seja, que a qualidade da natureza é um bem universal.¹⁷ Qualificá-la como bem público mundial (*global public good*) implica reconhecer que suas externalidades têm efeitos planetários, positivos ou negativos, e que devem ser do interesse de toda a humanidade.¹⁸ Tal discurso tem por efeito “desterritorializar” e “descontextualizar” o objeto e, por conseguinte, retirá-lo da esfera econômica e política. Patrimônio mundial e bem planetário, a floresta não é mais um bem real suscetível de apropriação privada e sujeita às regras do mercado. É um bem imaterial que subsume todos os valores atinentes à natureza: vida, beleza, perenidade, mistério. A floresta não é mais um recurso geograficamente situado do qual podem beneficiar-se comercialmente os atores presentes, mas um recurso universal cujas externalidades positivas devem ser preservadas para as gerações futuras. Para além das considerações econômicas e políticas imediatas (que se opõem, na maior parte do tempo, à floresta tropical), o discurso patrimonial e planetário exprime uma ordem de justificativas superiores e define um objetivo ético: para o bem-estar da humanidade, é necessário salvaguardar a floresta.

Esse discurso ético expressa, primeiramente, uma ideologia da conservação que é própria às ONG do Norte. Posteriormente, foi adotado pelos governos dos países industrializados, visando a envolver os países em desenvolvimento em uma negociação mundial, e isso quando emergiu a consciência acerca das ameaças sobre o meio ambiente no mundo. A fração das populações locais que tinha acesso ao discurso mundial (por meio das ONG do Norte) o utilizou graças a uma operação de “transcodificação” deliberada: no final dos anos 1980, o melhor meio para suscitar a atenção internacional e encontrar apoios para o combate em prol do reconhecimento dos seus direitos sociais e/ou culturais era adotar o discurso das ONG ocidentais e se apresentar como defensor das árvores e um bom vigia dos ecossistemas.

As noções de patrimônio mundial e de bem planetário exprimem uma ideia de interdependência, de solidariedade transnacional: os seres

humanos são diferentes, mas os seus destinos estão ligados, ninguém pode fazer como se o outro não existisse. Utilizado pelas ONG e pelos países industrializados e dirigidos aos países tropicais e as suas populações, essa retórica implica, resumidamente, o seguinte: o que se passa nas suas florestas vai além de seus interesses territoriais.

Esse discurso globalizante é um discurso estratégico. Ele justifica a intervenção externa na definição das normas de gestão que serão desenvolvidas pelos atores locais. Dado que ele trata de salvaguardar um bem imaterial para o benefício de todos os humanos e das gerações futuras, nada se opõe a que as organizações internacionais, os Estados do G7, as associações de defesa da natureza, os peritos reconhecidos ou autoproclamados e, finalmente, qualquer indivíduo expresse o que está bem ou o que está mal, o que for desejável ou condenável na gestão das florestas tropicais. Sob a proteção da ética e do interesse universal, o discurso internacional sobre o bem planetário e o patrimônio mundial é “[...] um discurso que acalma, que expulsa o conflito e as relações de poder”.¹⁹

Porém ainda é necessário que esse discurso goze de autoridade mundial. Em princípio, o papel das instituições internacionais é oferecer espaços de encontro entre os interesses diversos de onde sairá uma problemática legítima que se imporá aos atores. Para a floresta, esses espaços são particularmente numerosos e heterogêneos. Na falta de uma convenção global, a discussão é dividida e se dispersa entre as diversas Conferências das Partes ligadas a um grande acordo-quadro: Convenção sobre o Comércio das Espécies ameaçadas de Extinção, Convenção sobre a Biodiversidade e Convenção sobre as Mudanças Climáticas. A única instância onde se fala unicamente sobre a floresta, e precisamente sobre as florestas tropicais, é a Organização Internacional das Madeiras Tropicais. Mas, nesse fórum, trata-se de um debate exclusivo de peritos e governos. As ONG e as empresas se interessam pouco. O que lhes interessa está acontecendo em outros lugares.

O espaço legítimo de informação, deliberação e decisão sobre as florestas tropicais densas e úmidas não se encontra nas instâncias intergovernamentais, mas se situa em um sistema de atores muito mais amplo, em que as organizações internacionais são apenas um dos componentes. Os elementos constitutivos desse sistema transnacional,

formado progressivamente ao longo de dez anos, são diversos: peritos individuais, centros de pesquisa, funcionários internacionais, administrações públicas, industriais, associações profissionais, e claro, as ONG. Nenhuma dessas categorias de atores é homogênea. Nenhum goza perenemente de uma posição dominante dentro do sistema. Nenhum é estanque, até os indivíduos podem se reencontrar em um escritório de consultoria, em um centro de pesquisas, em uma associação de proteção ao meio ambiente, em uma administração nacional, em uma organização internacional, em uma empresa, em uma federação profissional. Eles podem alterar o seu papel rapidamente.²⁰ Todos funcionam em redes que se cruzam, se sobrepõem, fazem alianças ou estão em competição. Essa fluidez é o que mantém o processo deliberativo: as coalizões são variáveis, e isso impede que as posições fiquem congeladas. Um enorme saber se acumula e circula imediatamente no interior do sistema e não cessa de se enriquecer graças à internet e às listas de difusão. Os processos de persuasão e de mudança pela informação e aprendizagem coletiva (*social learning*), bem conhecidos pelos sociólogos, funcionam de forma notável: os conceitos e os diretórios de ação evoluíram ao longo de quinze anos, os pontos de vista de uns e outros se abrandaram, parcerias inconcebíveis na época da Conferência do Rio de Janeiro (1992) foram amarradas, por exemplo, entre o Banco Mundial e a WWF ou entre associações de conservação da natureza e os exploradores florestais.

A lógica desse sistema confirma a tese daqueles que preconizam substituir a noção de relações internacionais (interestatais) pela de política mundial (transnacional). (BAYLIS; SMITH, 2001; MACMILLAN; LINKLATER, 1995) Os Estados não ocupam um lugar determinante e o jogo se desenrola amplamente fora de seu controle. Mas de qual política se trata? O sistema florestal transnacional funciona como um sistema autônomo²¹. As interações entre os seus componentes são mais numerosas e mais importantes do que as trocas do conjunto com o mundo externo. Peritos e *experts*, organizações internacionais, ministérios técnicos, ONG, associações profissionais, todos trabalham muito, as reuniões se sucedem em um ritmo sustentado, toneladas de excelentes relatórios são produzidos (com papel reciclável?)... Os princípios são elaborados, os recursos financeiros são mobilizados, os pro-

jetos mais pesados são implementados, o sucesso das práticas florestais são, às vezes, registrados. Tudo se passa, no entanto, como se, por um lado, essa atividade não provocasse a engrenagem da “grande política”; por outro lado, ela foi-se decidindo em uma esfera totalmente estrangeira aos milhões de pessoas que vivem nas florestas.

Entre os grandes países industrializados, raros são aqueles em que a floresta tropical interessa ao mundo político no mais elevado nível, apesar do parágrafo obrigatório sobre a floresta no ato final que encerra as cúpulas do G-7. A Alemanha é um caso de exceção, pois é o principal artesão e contribuinte do programa-piloto do G-7 sobre a Amazônia. O seu parlamento publicou, há alguns anos, um relatório enorme e substantivo sobre a floresta no mundo e as diretrizes para a política alemã.²² Os segmentos alemães ligados à madeira são bem organizados e trabalham em estreita colaboração com a Agência de Cooperação Técnica (GTZ). As suas ONG verdes estão atentas e exercem pressão constante sobre os demais atores. O assunto é suscetível de retornar a qualquer momento na agenda política interna.

Na França, a atenção dos meios políticos com a floresta tropical, há muito tempo, tem-se confundido com as relações personalizadas muito específicas que Paris mantém com os alguns países selecionados. Ao longo de alguns anos, os serviços de cooperação tiveram êxito ao provocarem o interesse da administração do Tesouro Nacional na gestão florestal sustentável por intermédio dos projetos financiados pelo fundo francês para o meio ambiente mundial nos países da bacia do Congo, em apoio à Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Também se ouve, às vezes, que o Quai d’Orsay deseja definir uma política para a floresta tropical... Para os membros da União Europeia (UE), o essencial da ação se exerce no âmbito comunitário, a ajuda para o desenvolvimento passa pela Comissão e a discussão política se desenrola no Parlamento europeu. A UE é uma importante doadora de fundos e de assistência técnica para a silvicultura tropical. Quanto aos Estados Unidos, eles se interessaram pela floresta tropical no início dos anos 1990, na medida em que era um desafio no grande debate mundial sobre energia (objeto implícito na negociação sobre o efeito estufa) e um tema essencial para as indústrias químicas e farmacêuticas interessadas no acesso aos recursos da biodiversidade situados nas

florestas densas e úmidas. Sobre o primeiro ponto, desde a Guerra do Golfo, o seu interesse se anulou e conhecemos a oposição do presidente G. W. Bush ao Protocolo de Quioto. Sobre o segundo, o custo das pesquisas sobre novas moléculas nas florestas dos trópicos desencorajou os investidores e este argumento em prol de uma política mundial para a floresta tropical perdeu a sua atratividade. Por último, a fraqueza política do Japão e o baixo interesse que a sua população atribui ao destino das florestas (e de suas populações nos países que lhe fornecem madeira) fazem com que a política externa desse país nesse domínio seja inversamente proporcional à pressão de suas empresas sobre as florestas da Ásia.

Por sua vez, os países em desenvolvimento se negam a tratar de suas florestas como um mundo à parte e diferente das florestas pluviais norte-americanas, das florestas boreais ou mesmo das florestas temperadas. A retórica acerca do patrimônio mundial e do interesse universal não é deles. Eles sofrem por causa dela, mas sem aderir. Os líderes desses países têm muitas outras preocupações além da conservação da biodiversidade, tal como preconizam as grandes ONG do Norte e as administrações que elas souberam convencer. As finanças, o desenvolvimento, a estabilidade política, os equilíbrios internos, a segurança externa são questões mais urgentes. Os grandes países florestais do Sul têm, às vezes, excelentes administrações florestais, que fazem parte do sistema florestal transnacional; no entanto, é raro que a aplicação de uma política de planejamento sustentável seja prioridade nacional para os responsáveis políticos dos quais elas dependem. Em vários casos, ao contrário, a prioridade dada à exploração da madeira com o único fim de produzir renda a partir dessa atividade conduziu ao enfraquecimento dos serviços florestais nacionais, que acabam por perder seus meios e suas competências.²³

Na ausência de redes influentes na esfera política de mais alto nível, no Norte como no Sul, o sistema florestal transnacional é levado a tratar a floresta tropical como um problema técnico, para o qual seria necessário produzir soluções técnicas. Na escala mundial, o assunto se torna abstrato e apolítico. As próprias ONG internacionais mais importantes se tornaram gestoras com mentalidades de empresários. Elas não mobilizam os seus membros contra as causas profundas do des-

florestamento, não têm discursos críticos sobre o funcionamento do mundo, não propõem novos valores. Simplesmente aplicam esquemas. Essa postura lhes permite serem receptoras no sistema transnacional e nele imprimir a sua marca, mas também acabam por banalizá-lo:

Antigamente, os ecologistas militavam por novos valores públicos, hoje eles militam por melhores estratégias de gestão; anteriormente, pediam mais democracia e autonomia local, agora tendem a apoiar o reforço do poder dos governos, das empresas e da ciência; antigamente, lutavam pela diversidade cultural, agora não veem outras escolhas além de incitar uma racionalização dos modos de vida à escala do planeta. (SACHS, 1993, p. xv)

Baseando sua força e sua influência em suas competências técnicas (a própria definição da tecnocracia), o sistema florestal transnacional conceptualiza (gestão florestal sustentável), define as normas (critérios e indicadores) e elabora os princípios da política florestal aplicáveis mundialmente. A questão não resolvida é a da mediação entre esse sistema e a miríade de subsistemas locais com os quais é necessário estabelecer parcerias, a fim de se inscrever na lógica de uma gestão concreta. Contrariamente ao que anteciparia uma abordagem realista clássica das relações internacionais, o principal obstáculo entre o global e o local não é o princípio da soberania, apesar de ele figurar no cabeçalho dos textos internacionais relativos aos recursos naturais. No plano teórico, um deslizamento da noção de soberania enquanto *summa potestas* sobre um dado território foi-se produzindo, ao longo de várias décadas, em direção a uma responsabilidade em relação a todo o planeta. A Declaração de Estocolmo (1972) e a Declaração do Rio de Janeiro (1992) proclamaram, ao mesmo tempo, o direito soberano dos Estados de explorar os seus próprios recursos de acordo com a sua própria política de meio ambiente e desenvolvimento e o seu dever de fazer com que as atividades exercidas sobre o seu território não causem prejuízos ao meio ambiente dos outros Estados ou “nas zonas fora da jurisdição nacional”. Com vinte anos de intervalo, esses textos e compromissos foram redigidos nos mesmos termos e a sua significação não é posta em xeque. O verdadeiro debate deve concentrar-se nas modalidades e não na essência: o Estado florestal deve pagar sozinho o custo dessa

responsabilidade? Como ele pode assumir essa carga quando se situa na categoria dos países em desenvolvimento? Em que nível e de acordo com que princípios as arbitragens sobre os múltiplos usos possíveis do solo coberto por florestas devem ser feitas, principalmente quando a realidade social coloca a questão fundiária em termos de pertencimento mais que de território?

Mais que a soberania, o que conta é o modo de governo nos países do Sul. Em muitos contextos, a responsabilidade de estabelecer as condições necessárias para a afirmação das zonas florestais protegidas e de assegurar o seu acompanhamento é confiada a ONG internacionais, financiadas por doadores de fundos internacionais (UE, Canadá, Estados Unidos etc.). Porções inteiras do território nacional são geridas por *stakeholders* externos. A aplicação do planejamento florestal sustentável é deixada para as empresas exploradoras. O controle das exportações de madeira ou até mesmo a coleta de impostos são assegurados por sociedades privadas, a exemplo da *Société Générale de Surveillance* (SGS, da Suíça), muito presente na África. A avaliação da “boa” gestão florestal é feita por organismos de certificação acreditados por instâncias externas ao país. No Camboja, uma ONG inglesa (*Global Witness*) controla os auditores públicos encarregados pelo governo de investigar os delitos contra a floresta. A essa mesma ONG foram atribuídas, pelo governo de Camarões, as missões de inspeção junto às sociedades florestais. É um organismo de pesquisa privado próximo do Banco Mundial, o *World Research Institute*, que publica e difunde, no mundo inteiro, o resultado dos subsídios de concessões e outros títulos de exploração florestal nos Camarões. Com o acordo do governo, esse organismo montou um dispositivo de vigilância das modalidades de exploração das florestas do país e sobrevoa o território a fim de localizar o lugar exato das concessões e detectar possíveis comportamentos ilegais.²⁴ Resumidamente, a mediação entre o sistema florestal internacional e os sistemas de atores locais faz parte do fenômeno de “privatização dos Estados”.

O que se passa no setor florestal confirma plenamente a tese desenvolvida por Béatrice Hibou (1998, 1999). O Estado não desaparece. Ele sempre faz as leis, decide as taxas, define as responsabilidades dos operadores, cria o clima geral em que se efetua a gestão florestal. O seu direito sobre a sociedade continua forte (exceto, evidentemente,

nos casos extremos de guerra civil total), mas excessivo de acordo com a vontade de algumas empresas que se queixam de “muito Estado”. Confiando às organizações privadas estrangeiras certas tarefas que ele não estaria em condições de preencher, o Estado reencontra novas possibilidades de controle: é mais fácil, por exemplo, impor multas pesadas ou até mesmo anular a concessão de um empresário florestal que, copiosamente, paga propina a todos os tomadores de decisão, de alto e baixo escalão, quando o comportamento fraudulento desse empresário é denunciado pela ONG *Global Witness*. As delegações de poder, que podemos analisar como um abandono de soberania, são também estratégias políticas, utilizadas por certos atores (políticos e administrativos) contra seus adversários. Em termos mais gerais, fazem parte da renegociação permanente das relações entre o “público” e o “privado” que se constata na maior parte dos países tropicais²⁵. Tratando-se de gestão florestal, esse processo de delegação, escolhido deliberadamente ou, no mais das vezes, aceito sob pressão internacional, pode dar bons resultados: por exemplo, a atribuição das concessões aos Camarões foi realizada em melhores condições no ano de 2000 do que em 1997. Embora as irregularidades sigam sendo numerosas, seus atores sabem que há vigilância e suas manobras fraudulentas são implementadas mais dificilmente e de maneira mais custosa; o mesmo vale para o Camboja.

A questão mais delicada de todas permanece a da mediação entre o discurso construído para o sistema florestal transnacional em nome dos interesses superiores da humanidade e a percepção das populações locais que sofrerão os efeitos de modo imediato. As fontes de mal-entendidos são numerosas. As definições de conservação não são claras. Não somente as populações locais não têm a mesma percepção das árvores e da fauna que os defensores da floresta e da vida selvagem, mas elas não têm, em todos os contextos, a mesma percepção do sagrado: os tabus, os ritos, a magia operam diferentemente de um conjunto florestal a outro. A tradução do discurso transnacional em uma linguagem compreensível por aqueles que deveriam colocá-lo em prática não é apenas uma questão linguística! A percepção do espaço e a sua utilização máxima são, acima de tudo, fontes de conflito: as divisões estabelecidas pelos projetos de conservação, pelo ecoturismo e pelas concessões florestais estão frequentemente em desacordo com

os usos dos aldeões, os direitos costumeiros e os limites simbólicos do local (*terroir*).²⁶ As populações locais não são somente as populações dominadas e abusadas, redescobertas periodicamente na mídia. Elas vivem, imaginam, tomam iniciativas, afirmam, adaptam-se, insurgem-se. Todos os estudos de casos chegam à mesma conclusão: nenhuma gestão sustentável da floresta pode ser feita sem a sua adesão e a sua participação. As relações de uma sociedade com o seu ambiente natural repousam sobre equilíbrios bastante sutis, podendo ser impostas do exterior e de acordo com esquemas pré-fabricados. Muitos mediadores, peritos, ONG, funcionários pretendem criar a relação entre a floresta e o mundo, entre as realidades locais e a cena internacional. Alguns o fazem e o fazem efetivamente, graças a uma presença contínua no campo durante longos anos e à mobilização de competências bastante amplas (antropologia, sociologia, economia, botânica, cartografia, silvicultura...), aceitando o tempo social que conduz ao compromisso sustentável. Ora, quantos projetos internacionais são concebidos e financiados por um período que excede quatro anos? Quantos homens e mulheres estão dispostos a passar longos meses no interior de uma floresta úmida, compartilhando a vida dos habitantes? Não mais que os funcionários internacionais, os *aparatchiks* das grandes ONG não são capazes de fazer isso. É insuperável a defasagem entre a esfera de decisão internacional (onde se constroem as normas ditas universais) e as microdecisões tomadas no terreno (junto às populações cuja sobrevivência depende do meio ambiente). Se houver progresso, será porque os numerosos atores do sistema florestal mundial tomam consciência, falam e começam a ser ouvidos. O discurso internacional é um pouco menos peremptório que na época da Rio-1992. Faz alguns anos que se ensaiam experiências com “mediadores” responsáveis por animar o diálogo, organizar a negociação a fim de produzir objetivos de longo prazo e definir estruturas de gestão negociadas. Tais intentos têm obtido algum êxito, principalmente em Madagascar.

O sistema florestal não exerce controle algum sobre muitos dos fenômenos que colocam a floresta em perigo: regiões destruídas pela violência, conflitos internos, os grandes conglomerados e sua exploração destrutiva (rindo da reprovação das ONG e dos especialistas). O sistema deve também forjar consensos: é necessário admitir que uma

certa parte da cobertura florestal será inevitavelmente destruída a fim de favorecer o que se chama de desenvolvimento (estradas, minas, barragens, pecuária, agricultura rentável etc.) Mas se olharmos em volta e compararmos os dias atuais com a situação que prevalecia nos anos 1980, poderemos ficar impressionados com a evolução geral das mentalidades. Há vinte anos, a floresta densa e úmida era entregue, sem nenhum controle ou monitoramento, a todas as forças destrutivas. Hoje, saquear a floresta é considerado por todos como vergonhoso e censurável. Os Estados devem se explicar. O discurso mundial sobre a gestão sustentável produziu efeitos. Os Estados se sentem obrigados a definir uma política florestal. As empresas que desejam vender sua madeira nos países sensíveis à questão iniciam programas de planejamento. A quantidade de florestas sendo geridas de modo sustentável tem aumentado. Projetos de plantação ou programas agroflorestais, realizados com a aprovação e a participação das populações locais, têm funcionado. As experiências de gestão participativa se multiplicam. Muitos projetos não têm êxito, porque o sucesso demanda tempo, escutar, ter um conhecimento muito fino dos usos da floresta por cada um dos atores presentes e uma boa compreensão dos modos de regulação social próprios da comunidade em questão. Mas há exemplos positivos e agora se sabe que é melhor seguir nessa direção.

Considerar o estado da floresta densa e úmida em um instante dado pode gerar uma imagem desesperadora. É a imagem mais generalizada, difundida à profusão pelas mídias e pelas ONG. Não é difícil encontrar ilustrações dramáticas e violentas de desmatamento. Elas são inúmeras. Para além dessas próprias imagens que suscitam a emoção necessária para manter a questão na agenda internacional, é necessário considerar a floresta também na sua dinâmica. Encontram-se, então, ilustrações de equilíbrios reconstruídos, de florestas reconstituídas, às vezes apenas pela iniciativa das populações locais. E isso dá esperança. Talvez, as crianças das crianças que nascem hoje (e tudo indica que serão longevos) ainda verão árvores e florestas...

Referências

- BAYLIS, John; SMITH, Steve. *The globalization of world politics*. Oxford: Clarendon, 2001.
- BECHMAN, Roland. *Des arbres et de hommes: la forêt au Moyen Âge*. Paris: Flammarion, 1984.
- _____. *Les racines des cathedrales: l'architecture gothique, expression des conditions du milieu*. 4. ed. Paris, Payot, 1996.
- BOARDMAN, Robert. Environmental discourse and international relations theory: towards a proto-theory of ecosation. *Global Society*, v. 11, n. 1, p. 31-44, 1997.
- BRIS, Émile; LE ROY, Étienne; MATHIEU, Paul (Org.). *L'appropriation de la terre en Afrique noire*. Paris: Karthala, 1991.
- BUCK, Susan. *The global commons: an introduction*. Londres: Earthscan, 1998.
- DOROZYNSKI, Alexandre. Un système de gestion pour les tropiques. *Cérès*, jul./ago. 1978.
- FERRY, Luc. *Le nouvel ordre écologique, l'arbre, l'animal et l'homme*. Paris: Grasset, 1992.
- GIBSON, Clark C.; MCKEAN, Margaret A.; OSTROM, Elinor. *People and forests: communities, institutions and governance*. Cambridge: MIT, 2000.
- HARDIN, Richard. The tragedy of the commons. *Science Magazine*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968.
- HARRISON, Robert. *Forêts, essai sur l'imaginaire occidental*. Paris: Flammarion, 1992.
- HIBOU, Béatrice. Retrait ou redéploiement de l'État? *Critique internationale*, n. 1, p. 151-168, 1998.
- _____. (Org.). *La privatisation des États*. Paris: Karthala, 1999.
- KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marco A. *Global Public Goods. Internacional Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford University, 1999.
- KEOHANE, Robert O.; OSTROM, Elinor. *Local Commons and Global Interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. Londres: Sage Publications, 1994.
- MACMILLAN, John; LINKLATER, Andrew. *Boundaries in question, new directions in international relations*. Londres: Pinter, 1995.

- OLLAGNON, Henri. Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. In: MATHIEU, N.; JOLIVET, S. (Org.). *Du rural à l'environnement: la question de la nature aujourd'hui*. Paris; L'Harmattan, 1989, p. 258-268.
- OLSON, William C.; GROOM, A. J. R. *International relations then and now*. Londres: Harper Collins, 1991. .
- OSTROM, Elinor. Institutions and Common-pool Resources. *Journal of Theoretical Politics*, v. 4, n. 3, p. 243-367, jul. 1992.
- OSTROM, Elinor; WALKER, James; GARDNER, Roy. *Rules, games and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan, 1994.
- RICHARDS, P. W. *The tropical rain forest*. Cambridge: Cambridge University, 1952.
- ROSS, Michael. *Timber booms and institutional breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University, 2001.
- SACHS, Wolfgang. *Global ecology: new arena of political conflict*. Londres: Zed Books, 1993.
- SEVERINO, Jean-Michel. Refonder l'aide au développement au XXI siècle. *Critique internationale*, n. 10, p. 75-99, jan. 2001.
- SMITH, Steve. Environment on the periphery of international relations: an explanation. *Environmental Politics*, v. 2, n. 4, p. 28-45, 1993.
- SMOUTS, Marie-Claude. *Forêts tropicales, jungle internationale: les revers d'une écopolitique mondiale*. Paris: Sciences Po, 2001.
- _____. (org.). *As novas relações internacionais*. Brasília: UnB, 2004.
- _____. (Org.). *Les nouvelles relations internationales: theories et pratiques*. Paris: Sciences Po, 1998.
- VOGLER, John. *The global commons: a regime analysis*. Chichester: Wiley, 1995.
- WALZER, Michael. Les deux universalismes. *Esprit*, n. 12, p. 114-133, dez. 1992.
- WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

Notas

- 1 Texto selecionado a partir de Smouts (2001).

- 2 Ver também, as estimativas da FAO, segundo as quais, em 1990, as florestas tropicais ocupavam cerca de 1,76 bilhões de hectares e as florestas das zonas temperadas, 1,64 bilhões de hectares (*Situação das florestas do mundo*, 1997, p. 10). De acordo com Henri-Félix Maître do organismo francês CIRAD-floresta, as superfícies arborizadas dos países tropicais representam 1,8 bilhões de hectares “que, seguindo o ritmo de desmatamento atual, serão reduzidos a 1,65 bilhões em 2010” (Associação técnica internacional das madeiras tropicais, *Le Lettre de l'ATIBT*, 2000, 12, p. 12).
- 3 As estimativas da FAO notam uma diminuição da taxa anual de desflorestamento, passando de 15,5 milhões para o período 1980-1990 a 13,7 milhões de hectares entre 1990 e 1995 e 11,5 milhões de hectares para o período 1990-2000. Esses números são contestados pelas organizações não governamentais. Se houvesse, efetivamente, uma diminuição da tendência, isso não impediria que a taxa de perda continuasse a ser considerável.
- 4 A partir de Crítias, citado por Robert Harrison (1992, p. 92).
- 5 Ver o número especial de *Unasylva*, consagrado às florestas mediterrâneas (v. 50, n. 197, 1999).
- 6 *Sustentar*, dizia-se em francês antigamente; *sustentável* (“sustainable”), diz-se na linguagem da ONU atualmente...
- 7 Agradecemos Michel Paulin, arquiteto e arqueólogo que trabalha na Tunísia e na Líbia, por ter chamado a nossa atenção para esse ponto, citando e relatando passagens do belo livro de Roland Bechman (1996).
- 8 Esse argumento nos foi apresentado em oposição, a partir da leitura de uma obra, cujas citações de segunda mão nem sempre foram verificadas (Ver FERRY, 1992).
- 9 Na sua obra que virou um grande clássico, P. W. Richards escrevia em 1952: “A menos que se façam determinados esforços para parar a destruição, a totalidade das florestas tropicais úmidas pode desaparecer de nossa vida. Permanecerão apenas alguns recantos inacessíveis e de pequenas ‘reservas florestais’ mantidas artificialmente, essencialmente para a produção de madeiras”. (RICHARDS, 1952, p. 405)
- 10 Somos gratos às teorias da integração dos anos 1960 por terem estabelecido a distinção entre os assuntos de *high politics* (que dizem respeito à soberania, segurança e elementos considerados de importância estratégica para o Estado) e os de *low politics* (que afetam menos diretamente os interesses nacionais).
- 11 Nota do tradutor: embora esse desenvolvimento não tenha sido traduzido nesta coletânea, mantivemos o anúncio dos objetivos analíticos da Professora Marie-Claude Smouts em função de seu caráter metodológico. O que a autora

- desenvolve em seu livro, de fato, pode elucidar muitos caminhos para a pesquisa sociológica no campo das relações internacionais.
- 12 A problemática das florestas secas e a da desertificação são diferentes e não são objetos desta obra.
 - 13 Números citados a partir do relatório da FAO sobre *O estado das florestas no mundo* (Roma, mar. 2001).
 - 14 Ver a exposição de Didier Bigo em apoio à criação de uma nova seção intitulada IPS, *International Political Sociology* na Associação americana de Estudos Internacionais (ISA, *International Studies Association*), *Implications for a new research program*, ISA, Minneapolis, fev. 1999. Disponível em: <<http://conflictss.org.ips.html>>.
 - 15 Por escolha deliberada, esta obra não sacrifica o leitor querendo fazer do estudo das relações internacionais primeiro uma revisão da literatura e da glosa sobre a glosa. Para uma apresentação dos debates em curso, confira Smouts (1998). Nota do tradutor: no Brasil, esse livro organizado pela Professora Marie-Claude Smouts encontra-se disponível em português. (Cf. SMOUTS, 2004)
 - 16 Ver Richard Hardin (1968, p. 1243-1248).
 - 17 Ao evocarmos a retórica mundial sobre a floresta tropical como patrimônio, estamos limitando-nos ao nível do discurso. Não abordamos aqui a abordagem francesa, muito rica e produtiva, da gestão patrimonial dos recursos naturais. (Cf. OLLAGNON, 1989, p. 258-268)
 - 18 Para uma definição mais ampla da noção de bem público e a sua aplicação nas relações internacionais, ver Kaul, Grunberg e Stern (1999), além de Sévérino (2001).
 - 19 Tomamos emprestada essa observação de Jean Coussy, a quem agradecemos.
 - 20 O que leva um fino conhecedor da gestão social de recursos naturais a afirmar: “Mudam de chapéu alegremente, mas no campo eles tratam sempre com os mesmos *aparatchiks* locais” (Jacques Weber, comunicação pessoal).
 - 21 Na linguagem dos sistemas internacionais, distinguem-se os sistemas “autônomos”, nos quais as trocas dentro do sistema são mais importantes que as do sistema com seus ambientes, e os sistemas “penetrados” nos quais as trocas com os elementos do ambiente são mais importantes do que os intercâmbios dos elementos do sistema entre eles próprios.
 - 22 Inquérito da Comissão (1995) “Protecting the Earth’s Atmosphere of the German Bundestag”, intitulado *Protecting Our Green Earth*, publicado em Bonn, pela editora Economica, em 1995.

- 23 Ver o estudo sobre as Filipinas, o Sabah, o Sarawak e a Indonésia de Michael Ross (2001).
- 24 Trata-se do *Global Forest Watch*.
- 25 Fenômeno demonstrado por Béatrice Hibou (1998).
- 26 Local: “[...] conjunto de terras cultivadas ou não sobre as quais se exercem os direitos de apropriação de um ou de vários grupos”. (BRIS; LE ROY; MATHIEU, 1991, p. 57)

IGREJAS EM REDE, TRAJETÓRIAS POLÍTICAS ENTRE A EUROPA E A AMÉRICA

As viagens de Deus ocupam um lugar central nas relações internacionais. Os historiadores, com efeito, não cessam de nos lembrar: as religiões desempenharam um papel decisivo tanto no tempo do feudalismo quanto na Renascença. (BOZEMAN, 1994) A difusão do fenômeno religioso obedeceu, portanto, algumas regras, que são próprias às tradições às quais esses movimentos pertencem e são igualmente condicionadas pelas balizas em vigor no sistema internacional. Surge um espaço relacional e criam-se as “relações internacionais da religião” na cena planetária composta por esse ator entusiasta e bastante inspirado. Hoje, a riqueza dessa complexidade de trocas ao mesmo tempo culturais e políticas desvendam cenários inéditos e numerosos autores trazem esta constatação em suas reflexões sobre a “mundialização”: o ator religioso é identificado como um vetor privilegiado de uma profunda modernidade.²

Esses autores visam, prioritariamente, a compreender a inserção do “religioso” nas tramas internacionais. Nessa perspectiva, a nossa abordagem privilegia a análise dos fenômenos de difusão, notadamente das estruturas que, hoje, permitem à Igreja constituir-se em ator mundial. Nesse cenário, as religiões são confrontadas com múltiplos dilemas que marcam a sua história. Como assumir uma presença global que seja muito bem adaptada em todos os contextos culturais e políticos, sem ceder no que diz respeito a suas próprias particularidades institucionais? Nesse empreendimento de ocupação de um lugar a partir das bases, as Igrejas são, frequentemente, acusadas de ingerência. É, então, colocada em que a defasagem cultural entre os centros e as periferias, e os críticos questionam a universalização de sua mensagem. Esses diferentes exemplos testemunham isso: no centro da dinâmica internacio-

nal do ator identitário, encontram-se estruturas voltadas para a difusão e a exportação de sua mensagem. Abordando esses fenômenos de difusão, queremos apreender a invenção de novas identidades políticas e situar a sua formação desde a perspectiva do cenário internacional. Os efeitos de politização são induzidos por essas transferências de mensagens, ideias e valores. Criam-se amplas tendências regionais ou mundiais, estabelecendo suas próprias regras de funcionamento. Surgem assembleias (com suas prioridades) e novos modos de comunicação com os fiéis. Enfim, esses grupos tornam-se novos atores diplomáticos, notadamente quando se instituem como mediadores do jogo internacional. Ecoando tais interrogações, o presente livro aborda, principalmente, três dimensões: a relação entre certa autonomia religiosa e a história das relações internacionais, o desenvolvimento das redes identitárias, bem como a regulação mundial dessas iniciativas.

Nossa busca concerne ao “espaço do cristianismo” e esses termos são escolhidos propositadamente, a fim de compreender o pluralismo das identidades e dos pertencimentos tanto no interior do catolicismo quanto do protestantismo. Este trabalho acentua o aparecimento de formas inéditas de transnacionalidades religiosas, de movimentos cuja internacionalização é sempre relativa e que empregam suas atividades em uma pluralidade de espaços territoriais estatais. As modalidades dessa difusão transnacional estão no coração de nossa análise que visa a esclarecer a formação das redes. A fim de compreender essa dinâmica (qual seja, as trajetórias internacionais dessas religiões políticas), as viagens entre Europa, América do Norte e América do Sul chamaram a nossa atenção.

Essas transferências de valores, de imagens e de símbolos estão ligadas à própria definição do sistema internacional e de suas regras. A interação entre religião e política é então tributária da própria organização do espaço mundial. Com efeito, a Guerra Fria polariza as identidades nas Américas Latina, onde assistimos ao aparecimento de novas formas legítimas de ação religiosa. As dinâmicas transnacionais opõem-se aos princípios hierárquicos das instituições. Os novos atores jogam com o cenário internacional e a sua agilidade embaraça as instituições estabelecidas. Esses percursos identitários também nos ensinam muito sobre a margem de manobra desses grupos diante do Estado e do sistema

interestatal. Essas questões de ordem histórica nos convidam a melhor apreender as realidades de hoje, sobretudo a afirmação de movimentos a partir do Sul.³ Enfim, esta dialética de autonomia nos confronta com respostas propriamente institucionais, mais particularmente no seio do Vaticano.

Nosso estudo acentua a compreensão de certos fenômenos definitivamente contemporâneos. Entretanto, a análise do presente nos conduziu em direção ao passado e notadamente a considerar o peso das heranças. A origem dessa *démarche* associa-se a um sentimento de frustração. Percorrendo a literatura contemporânea, somos confrontados com os aportes e os limites dos trabalhos das relações internacionais. Com efeito, uma teleologia grosseira habita implicitamente a interpretação das religiões nas relações internacionais. A partir da Idade Moderna, conviria relativizar o seu alcance e se pronunciar a favor de um “desencantamento do mundo”: as pretensões das internacionais de Deus seriam limitadas. A Guerra Fria, nessa perspectiva, foi marcada por um eclipse profundo do divino, relegado ao papel de figurante, desacreditado em razão de suas capacidades por natureza reduzidas⁴ e laminado pelos diferentes processos de secularização, notadamente nas sociedades ocidentais.

Ademais, em 1989, numerosos internacionalistas movidos por um verdadeiro entusiasmo com o religioso anunciam uma guinada decisiva e descobrem, por milagre, a existência e a pertinência de uma transnacionalidade das identidades. Há um quê de surpresa nessa ruptura tão abrupta e deve-se tentar compreendê-la e relativizá-la. Hoje, com efeito, há uma forte retomada de interesse pelo fenômeno religioso. Tanto nos circuitos dos dirigentes políticos, notadamente nos Estados Unidos, quanto na comunidade das ciências sociais, a mundialização das identidades suscita debates apaixonados verdadeiramente “sem fronteira”.⁵ Esse dilema de Pascal entre uma terra sem Deus e um mundo novamente inspirado pela Graça revela-se, entretanto, bem redutor e nos propomos, então, a superá-lo em uma dupla perspectiva. Por um lado, pode-se, verdadeiramente, excluir os atores religiosos da compreensão do jogo mundial de antes de 1989, sobretudo durante a Guerra Fria? De outro, as teorias das relações internacionais, que hoje acentuam o papel dos atores não estatais, em termos gerais (RO-

SENAU, 1990) e, mais particularmente o dos movimentos religiosos, também validam essa ruptura? Além disso, essas mesmas questões e métodos similares não nos permitiriam abordar a análise do religioso antes da queda do Muro?⁶

Essas interrogações são cruciais em nossa própria análise das Igrejas nas relações internacionais. Quando marcamos uma ruptura ou, ao invés disso, estabelecemos as heranças e as filiações, a análise do presente não depende dos mesmos parâmetros. Tendo recorrido às aquisições da História, medimos a força da historicidade própria a esses grupos. Devemos regressar à análise desse atores dotados de uma profunda memória. A dinâmica das trajetórias nos permite tal trabalho e facilita a compreensão das estratégias em função de coordenadas igualmente temporais.⁷

Esse remontar ao passado nos conduziu a uma contextualização da cena religiosa no século XVII. Tal olhar esclarece uma tensão entre autonomia e hierarquia e, sem dúvida, aqui a frase de Pascal (1992, p. 91), autor e testemunha da época moderna, encontra todo o seu sentido: “A multidão que não se reduz à unidade é confusão, a unidade que não depende da multidão é tirania”. Assim, os textos dos historiadores como a sociologia que daí resulta nos ensinam um elemento decisivo. No século XVII, principalmente, desenvolvem-se relações de concorrência entre os movimentos religiosos que acompanham o porvir da guerra em que os Habsburgos são derrotados. Essa constatação lança os termos de uma relação em três níveis, particularmente fecundos para compreender as dinâmicas de interdependência durante a Guerra Fria e após a queda do muro de Berlim, claro. Destacam-se, aqui, as relações entre os espaços religiosos internos, os Estados e as sociedades nas quais esses grupos evoluem, assim como o sistema internacional.

Assim que essa questão da historicidade é colocada, surge uma segunda interrogação. Quem são os principais atores dessa internacionalização do religioso? A história das instituições eclesiais aporta numerosos elementos de resposta. Para a Igreja Católica como para o Estado, a política externa é administrada por uma burocracia e por profissionais. Esse monopólio da representação internacional é, entretanto, constantemente recolocado em xeque, em razão da vocação mundial e missionária do religioso; é assim que se opera um desdobramento. De

um lado, existe uma esfera oficial e manifesta da diplomacia religiosa. Os trabalhos sobre a política internacional da Igreja são abundantes, cada qual enfatizando a história de uma burocracia católica e romana, plenamente inserida nos jogos das diplomacias de Estado e familiarizada com tais códigos.

Por outro lado, em complemento a essa abordagem, uma política mundial do religioso diz respeito às *relações informais* de grupos desejosos de iniciar por si mesmos suas próprias relações internacionais. Evidentemente, torna-se incontornável a confrontação com a instituição – e isso ocorre de modos bem distintos no campo católico e no mundo protestante. Em razão da especificidade de nossa abordagem, desejamos privilegiar os movimentos identitários mais empreendedores, cujas atividades testemunham a formação de um espaço claro de concorrência. Vê-se aparecer assim, nas diversas tradições e nos contextos históricos que têm sua própria especificidade, um modelo: o da *Igreja empreendedora*.

O momento vestfaliano já testemunha tal inovação, em termos de dinâmicas de difusão que têm o seu vetor no empreendedor religioso. Qual é, então, o significado, para o estudo das relações internacionais, dessa proliferação? No período contemporâneo, a dinâmica das redes da fé é confrontada com a institucionalização dos Estados. Novos desafios aparecem tanto para as elites cristãs quanto para as burocracias estatais. No curso dos anos setenta e oitenta, são postas as verdadeiras balizas que cingem a emergência de redes transnacionais. Essas práticas estão ligadas a um saber, como ilustram numerosas publicações concernentes ao novo papel das religiões e sua função em termos de desempenho, notadamente no plano econômico.

Para avaliar essa correspondência entre saber e prática, consideramos dar um lugar importante à definição do objeto rede. (COLONOMO, 1995a) Isso nos permite mais bem compreender a circulação de normas, dos valores e dos sentimentos de pertencimento. Assim, situamos as linhas de fratura e também as alianças e as recomposições. Identificar as redes religiosas nos leva a afrontar, diretamente, a tensão perpétua entre fragmentação e unificação no campo protestante e igualmente no mundo católico.

Tal uso do conceito de rede pertence a uma abordagem na qual prima a interdisciplinaridade. Cabe, com efeito, à sociologia apreender o lugar dos grupos e dos atores não estatais no sistema internacional e, assim, compreender a relação entre indivíduos e instituições.⁸ Essas interrogações acerca do local das redes e de sua relação às instituições animam, igualmente, os sociólogos do religioso que encorajam, cada vez mais, uma análise nesses termos.⁹ Com efeito, recolocar o religioso em um contexto internacional implica uma renovação nos modelos de análise.¹⁰

As redes religiosas se situam em uma encruzilhada de várias avenidas, no cruzamento do interno e do internacional e entre lógica informal e o princípio da instituição.¹¹ Para além da interdependência econômica, os laços culturais e identitários ocupam uma função de mediação particularmente funcional. Explorar a relação entre a posição interna dos movimentos religiosos e sua situação internacional, notadamente os recursos logísticos e simbólicos forjados nesse espaço “sem fronteira”, exige, pois, um esforço de precisão. A estrutura desses movimentos nos interpela: os laços informais que os compõe devem ser atualizados para que compreendamos o seu funcionamento. (CONSTANTIN, 1996) O nosso trabalho visa, assim, a designar uma dupla evolução a fim de mensurar a tensão perpétua entre uma informalidade criadora e um incontornável apelo à ordem. Quanto mais organizado o universo das relações internacionais (de acordo com o modelo estatal), tanto mais as Igrejas vão definir sua ação em torno de princípios hierárquicos e verticais. Em contrapartida, quando a regulação das relações internacionais toma distância do modo estatal, surgem os atores identitários transnacionais, marcados pela informalidade e pela busca de uma nova legitimidade.

Opõem-se dois tipos ideais de Igreja. Pretende-se distinguir, de um lado, uma Igreja unida e centralizada, marcada pela forma de instituição que representa o Vaticano. De outro, é indispensável delinear as Igrejas que contestam essa centralidade, fazendo a escolha da proliferação, em terreno protestante em primeiro lugar, mas igualmente no seio da família católica. Esse segundo tipo implica autonomia e independência, um espírito de iniciativa para aqueles aventureiros de epopéias fantásticas. Para as relações internacionais, toma-se assim a

medida da disseminação das identidades. No capítulo da compreensão do religioso, avalia-se o alcance de um empreendimento de mobilização de recursos. Uma dinâmica de “empreendimento” descortina um caminho a partir de um modelo concorrencial e de uma pluralidade de intercâmbios entre universo católico e protestante; a confrontação com o outro e a emulação vêm alimentar esse princípio.

Nós encontramos, nos Estados Unidos, as marcas de tal concepção “empreendedora” da religião. É igualmente nesse país onde numerosos movimentos identitários impelem sua inspiração. Essa passagem pela América do Norte caracteriza uma pluralidade de trajetórias e a significação internacional de tal tropismo deve ser elucidada. Os Estados Unidos, em razão da força de suas dinâmicas sociais e de uma tradição que encoraja as práticas do internacional, alimentam as iniciativas identitárias. A sociedade americana e seu modo de regulação da religião tornam-se, assim, o ponto de referência de numerosas *démarches*. A América ostenta um papel e se atribui um novo título, a saber: o centro do mundo da fé. Certamente, a dominação internacional do Estado americano pela potência militar e econômica é manifesta. Em contrapartida, um poder de difusão americano em um campo tão estrangeiro a tais considerações materiais, o governo das almas, gera dúvidas.

As redes interagem com a política dos Estados, sem que, para tal, suas burocracias dominem os destinos dessas forças religiosas. Essa interação sutil possui sua própria dinâmica, para mais além das imagens redutoras de uma hegemonia americana sem falhas que condicionaria a dependência de seus movimentos identitários.

Uma terceira interrogação guiou o nosso trabalho. No momento da governança das organizações internacionais, o universo religioso encontra-se igualmente em busca de seus próprios princípios de regulação. O desenvolvimento de novas formas de religiosidade, a expansão em grande quantidade de novos movimentos religiosos representa desafios consideráveis para o Vaticano, tanto como para as instituições legítimas do mundo protestante. Essa “pia desregulação” é o resultado de uma evolução e da escalada de um mercado mundial composto de múltiplos empreendedores. Ora, esse pluralismo competitivo ilustra singularmente uma redefinição da autoridade das instituições na configuração das relações de força do pós-Guerra Fria. (ROSENAU, 1992)

Seria essa evolução profunda irreversível? Ingressando no novo milênio, as instituições cristãs não podem deixar de se interrogar acerca de seu futuro e tentam mobilizar essas Igrejas em rede no âmbito de novas parcerias. Essa busca de uma comunicação inédita entre essas duas formas distintas de expressão social marca uma etapa decisiva na transformação do universalismo cristão ameaçado pela frenética turbulência planetária.

Para concluir...

As funções internacionais do ator religioso são plurais. Para as Igrejas, participar das guerras fazia sentido nos tempos de Vestfália. À medida que o cenário foi se estatizando, as Igrejas foram descartadas do campo militar e ungriram um espaço público entre guerra e paz. Suas rivalidades durante a Guerra Fria ilustram essa transição progressiva desde uma ordem da guerra em direção a um mercado internacional da virtude. Essa dinâmica se acentua ainda hoje, depois do fim da bipolaridade com a redefinição dos pacifismos, a construção de novos desafios globais, como a etnicidade ou o meio ambiente, à imagem da retomada das bandeiras dos direitos humanos. Essas temáticas são particularmente apreciadas por Igrejas antigas ou novas, e esta voz inspirada é favorecida pelo processo de redefinição da autoridade no cenário internacional. Deve-se ver aí o novo papel dos Estados, sua vontade de delegar certas de suas prerrogativas aos atores não estatais e transnacionais. Em tais condições, o desinvestimento do Estado provoca uma forte escalada, no espaço público, de atores às vezes antigos e modernos, desejosos de encontrar ou de se forjar um papel e um estatuto.

Para as Igrejas tradicionais, as disputas do pós-1989 carecem de um aprendizado facilitado pela sua profunda experiência com a diplomacia e as diversidades culturais. A dívida do Sul, as novas pobreza, as culturas das grandes áreas regionais constituem as prioridades para o Vaticano, como para os ecumenismos clássicos. Para os novos ingressos no cenário internacional, a integração mundial passa pelo aprendizado de códigos estatais e pela participação nos fóruns diplomáticos. Desde então, a sua reaproximação a certas tribunas onde são debatidos os

direitos humanos não deveria nos surpreender, visto que demonstra a sua vontade de impor-se em favor de uma abertura das diplomacias a formas de parcerias inéditas. Denunciar a escravidão em certos países da África, agir a favor do pluralismo religioso no Sul e no Leste (MORENO, 1996), pronunciar-se sobre a justiça internacional, afirmar-se nos fóruns que tratam da bioética, entre outros, constituem, de agora em diante, escolhas deliberadas para certos evangélicos. Nesse contexto, a ocupação do cenário internacional se torna uma estratégia identitária.

As modalidades dessas novas formas de ação internacional são inéditas. Um número crescente de movimentos cristãos projeta para o primeiro plano a figura de um empreendedor religioso, às vezes, desejoso e constrangido de assumir seu *status* de “recém chegado”. Este deve mostrar a que veio e investir em um papel determinado em função de seu carisma. Analisando essas trajetórias, nota-se a especificidade de tal construção. O carisma dessa geração de líderes é construído ou se consolida no cenário mundial. Os dirigentes da *Comunione e Liberazione* ou da *Opus Dei*, os numerosos televangelistas, assim como os líderes dos novos movimentos pentecostais dos países do Sul compreenderam muito bem: a relação com o mundo agrega valor e as viagens são fontes de legitimação. Ao sabor desses deslocamentos, esses homens pressionados pela religião inovam e enfatizam o seu sucesso junto às bases comunitárias, a dimensão econômica, o lado espetacular e midiático de suas ações. Frequentemente, sua vontade de fazer-se ouvir, a necessidade de ser visível e de conjugar o duplo registro da emoção religiosa e das categorias profanas da performance os levam a adotar posições intransigentes. A intransigência procede, então, de seu desejo de distinção. Desafiar a instituição, sua cultura e suas regras estabelecidas faz parte dessa elaboração do carisma; ostentar a autonomia permite a cada um deles se destacar. Nessa perspectiva, os valores da intransigência são algumas das imagens fortes de personagens em construção; testemunham a recusa das regras de policiamento das instituições estabelecidas. A intransigência inscreve-se na contestação de uma legitimidade que se funda na História.

Ao estudar essas diversas trajetórias, medimos os efeitos sistêmicos, à escala internacional, no interior do campo religioso e concluímos que

esse sistema é regido pela concorrência. O mundo das redes religiosas caracteriza-se pela competição entre movimentos no seio de uma mesma tradição na busca por liderança. Essa rivalidade transparece igualmente entre grupos de diversas origens, entre católicos e protestantes. Historicamente, o século XVII e o momento vestfaliano correspondem a uma época de forte expressão de tal antagonismo. Em seguida, encontram-se as reminiscências de tal rivalidade durante a Guerra Fria. Na nossa época, essa correspondência de histórias se prolonga e esse campo relacional tem seus próprios códigos que se sofisticam progressivamente. As mutações que ocorrem nos anos sessenta participam de uma transformação dos espaços religiosos e de um relacionamento entre diferentes pluralismos: esse contexto é, evidentemente, favorável a uma multiplicação das identidades. Assim, o protestantismo faz seu avanço no Sul a partir de novos princípios eclesiásticos e encoraja a Igreja católica a sustentar grupos capazes de encarnar uma mobilização contrária. Essa profunda rivalidade favorece a mundialização das identidades, a difusão das normas, dos valores e das expressões sociais.

Dois tipos de estruturas identitárias têm acesso ao internacional. Diante das Igrejas em rede, as instituições permanecem uma referência incontornável. Não se poderia compreender a difusão desses novos protestantismos sem considerar a derrota do ecumenismo que esses grupos encarnam. Além disso, a forte escalada de catolicismos de nova estirpe está ligada às mudanças intervenientes no seio do protestantismo e marca uma resposta desde o núcleo do Vaticano. Aqui, nós explicitamos e analisamos os termos do diálogo entre esses dois mundos. À medida que essas duas trajetórias se desenham uma diante da outra, a sua interdependência vai-se tornando uma característica do momento após a Guerra Fria. Dois princípios regem o seu funcionamento: 1) as instituições encarnam, ao longo da História e ao mesmo tempo, hierarquia e prestígio; 2) as redes obedecem à razão da performance. O desdobramento do mundo das relações internacionais entre Estados e atores não estatais se reflete, assim, na duplicação dos espaços religiosos. De um lado, os empreendedores religiosos exibem as regras de uma performance que lhes faz ganhar um número crescente de fiéis com base na lei do número e na velocidade da conversão. De outro, no seio do cristianismo, as grandes instituições estabelecidas interrogam-

se sobre o seu futuro, sobre o sentido de uma modernidade da religião, questionando, uma vez mais, o seu lugar na história.

A confrontação entre esses dois mundos abre caminho a uma verdadeira dialética internacional e várias direções vão-se delineando. Se retivermos a hipótese da divisão das ordens – a ausência de comunicação entre dois universos que se ignoram, não deixaremos de notar uma particularização das identidades. O local destrincha-se do global e a diversidade se afirma em detrimento da unidade. Para certos movimentos, torna-se máximo o distanciamento da instituição. Em seu processo de disseminação, certas experiências direcionam-se fortemente ao “local” e compõem seus modos de expressão com traços cada vez mais particularistas. É o caso de bom número de movimentos pentecostais, particularmente no campo protestante. Enquanto a difusão desses movimentos procede, na origem, de uma disseminação de códigos e valores, e sua trajetória se depara, em um momento ou em outro, com a pregação itinerante, alguns desses grupos apostam no “local”. Essa escolha se opera em detrimento de eventuais trocas e parcerias e vários processos de “localização” passam a ter lugar.

Desse modo, na América Latina, as Assembléias de Deus constituem um dos movimentos pentecostais de origem norte-americana a reunir o maior número de fiéis. Hoje amplamente mundializada, essa Igreja de massas apresentou uma difusão que, progressivamente, é originária de novos centros. Encontramos, então, no Cone Sul e em um país como o Chile, missionários da Igreja das Assembleias de Deus do Brasil.¹² A particularização de identidades se acompanha de um fechamento desses grupos, que podem adotar uma postura silenciosa, profundamente inspirada em sua origem brasileira, nas diferentes sociedades em que se difundem. Os estudos sobre o movimento pentecostal o demonstram: a invenção dessas novas identidades aproveita-se de recursos impelidos no espaço mundial (POEWE, 1994), ao passo que sua destinação é frequentemente local. Não se deveria ficar surpreso, a partir de agora, diante de uma multiplicação de movimentos que têm práticas bastante claras de recrutamento específico, selecionando seus adeptos de acordo com características culturais, étnicas ou linguísticas.

Ao contrário, a conjunção das ordens reflete a situação de numerosos grupos que chegam a conjugar uma inscrição concomitantemente

local e mundial, a praticar um sentido agudo da diversidade, porém sem ceder no seu desejo de universalismo. O espaço religioso se transforma ao sabor das mutações internacionais e, após a Guerra Fria, as novas condições favorecem uma interdependência incrementada entre instituição e rede. O grupo identitário tem uma significação mais forte do que no passado, as comunicações desses empreendedores religiosos são facilitadas e eles são acolhidos nos países que, anteriormente, desejavam interditar-lhes o acesso ao seu território, notadamente no Leste. Mesmo no interior da maior parte dos Estados, a temática do complô identitário, de agora em diante, não diz mais respeito aos movimentos cristãos¹³. Além disso, essa mobilidade acrescida dos movimentos identitários suscita, inevitavelmente, processos de institucionalização.

Essa escolha pertence, em primeiro lugar, aos grupos católicos. Nesse universo, o prestígio da instituição e da verticalidade permanece carregado de sentido. Os carismáticos, da mesma forma que os Focolari, não são insensíveis aos convites que lhes são dirigidos por Roma. Na festa católica, a Igreja empreendedora encontra o seu lugar e acompanha a dinâmica de governança em um mundo romano desejoso de congregar o conjunto de suas tropas sob um novo manto.

No universo protestante, essa conjunção das ordens é mais delicada de ser realizada e o ecumenismo federativo, a estrutura original que o mundo protestante encontrara para definir a sua própria voz institucional, sofre hoje a concorrência de novas modalidades, mais adaptadas à configuração do momento após a Guerra Fria. De um lado, certos movimentos pentecostais se estruturam e encontram o caminho de um concerto comum, bastante propício à afirmação de seus próprios valores políticos. A politização dos novos protestantismos na América Latina é reveladora dessa aprendizagem recente do espaço público em uma perspectiva regional. Por outro lado, os protestantismos devem conviver com a concorrência de novos catolicismos. Desse ponto de vista, no registro de novos ecumenismos, a ação da Comunidade de Santo Egídio é exemplar.

A desordem identitária anuncia os princípios de uma série de novas formas de regulação. Esses novos modos religiosos testemunham um arbítrio inédito entre centralização e descentralização. Precisamente, seu desenvolvimento contemporâneo esclarece o sentido de uma

questão decisiva levantada durante os anos setenta e oitenta. Na esteira dos escritos de Hedley Bull, a questão do neomedievalismo preocupa bom número de autores que se interrogavam sobre a escalada, com força, das dinâmicas transnacionais, identificadas como um perigo à ordem mundial e, pior ainda, como um retorno aos princípios do feudalismo. (BULL, 1995, p. 265-266) Hoje, faz-se mister constatar que a autonomia que guia certos movimentos cristãos não conduziu a uma nova Idade Média. Para a compreensão das relações internacionais, o progresso é notável. O pluralismo das identidades torna-se uma questão internacional e a Igreja-empreendedora é o principal ator dessa modificação. A abertura de um número crescente de espaços nacionais implica decisões e arbitragens *de facto*. A “sociedade civil” torna-se, assim, um objetivo às vezes interno e internacional para os movimentos que aí percebem uma dupla janela de oportunidades a seu alcance. Números grupos usam seus recursos extraídos do cenário internacional a fim de terem acesso a esses espaços públicos, fóruns de organizações internacionais, universidades (onde se difunde um saber ao mesmo tempo localizado e mundializado), internacionais de partidos, manifestações globais, etc.

O desenvolvimento de redes religiosas nas relações internacionais não leva nem à desordem mundial, nem à crise de identidades. É necessário tomar distância do senso comum que identifica, hoje, o ator religioso com o criador de problemas. Da mesma forma, revela-se salutar uma ruptura com o próprio discurso dessas organizações que identificam a sua ação com a paz e a concórdia. A função desses atores depende de outros parâmetros. As transnacionalidades religiosas e as novas formas dos espaços religiosos nos confrontam com uma circulação dos valores e das normas de modo mais rápido do que no passado. Precisamente em razão dessa profunda lacuna entre a alta cultura das instituições e a baixa cultura dos movimentos sociais e das redes transnacionais, as arbitragens na gênese das normas se operam, fazendo parte de uma invenção de novos códigos, cuja vocação é a disseminação.

Com efeito, o forte aumento de movimentos dotados de certa autonomia acompanha-se da difusão de culturas particularistas que rompem com as referências dominantes. As culturas alta e baixa se encontram. Percebe-se, então, surgir os efeitos de convergência no momento

em que vários movimentos procuram institucionalizar-se por via da participação e da ascensão social, como no caso dos pentecostais protestantes, ou por meio da participação à festa católica. Os efeitos de síntese entre esses dois universos são favoráveis à invenção de referenciais inéditos para além das categorias tradicionais da política (o eixo conservadorismo-progressismo) ou das clivagens público-privado. Surgem, igualmente, os novos saberes, associados, ao mesmo tempo, a categorias profissionais, das práticas ligadas ao mundo da tecnologia e a valores inspirados pela fé. A caridade empreendedora, suas formas de coleta de donativos, sua presença nos espaços midiáticos sugerem novas visões de mundo. Essa mobilização de energia e de boa vontade está ligada a novas formas de comunicação mundial: esses movimentos religiosos encontram-se particularmente bem munidos no terreno da difusão do protesto, da coleta de apoios ou da denúncia de injustiças. O cenário da comunicação religiosa toma forma na escala mundial. Em favor dessas novas tecnologias, destacamos, assim, a mobilização contínua de certas Igrejas, católicas e protestantes, no Chiapas; o papel dos jesuítas no campo dos direitos humanos; a função das redes religiosas na mobilização contra os embargos, em particular contra as sanções unilaterais americanas. Novas campanhas surgem, em sintonia com a orientação do sistema internacional, em um mundo aberto às iniciativas não estatais.¹⁴

O que está em jogo é a emergência de novos códigos universais. Enquanto o localismo se casa, hoje muito mais do que no passado, com o cenário mundial, uma questão se coloca ainda com mais acuidade: o desafio do relativismo cultural e seu lugar no mundo de hoje. Os atores identitários e as novas transnacionalidades são, frequentemente, os agentes conscienciosos e eficazes de uma luta contra a particularização do mundo. Certamente, sua mobilização de preferência flexível favorece a manutenção de certas especificidades, e novos registros surgem por meio da hibridação. Mas o tradicional relativismo que prevalecia em nome de irreconciliáveis diferenças está consideravelmente posto em xeque.¹⁵ Os atores identitários são empreendedores de normas, e sua vontade expressa de ocupar o cenário internacional os leva necessariamente a questionar a divisão entre as culturas e a promover novas faculdades de julgamento. Para chegar a seus fins, as redes religiosas têm,

hoje, tendência a sair da Igreja. As trajetórias da Igreja-empresendedora e sua inscrição no campo do econômico ou do direito testemunham isso. Orientadas no sentido de um questionamento das diferenças culturais, tais trajetórias favorecem a comunicação entre diversos segmentos da vida social: empresa, universidade, *lobby*, paróquia, etc. Joga-se aqui com a definição da voz pública no espaço internacional, com a concepção da “civildade” que deve dar conta das particularidades dos recém chegados e, sobretudo, com a redefinição dos universalismos. Diferentes modernidades querem ancorar-se no novo milênio, no mesmo momento em que as crenças vacilam sob o efeito da secularização ocidental, porém sem questionar os fundamentos de uma tradição cristã, sempre ciosa de manter o seu estatuto.

Referências

BAYARD, Jean François (Org.). *Le trajectoires du politique, la réinvention du capitalisme*. Paris: Khartala, 1994.

BEYER, Peter. *Religion and globalization*. Londres: Sage, 1995.

BOZEMAN, Adda B. *Politics and culture in international history. from the ancient Near East to the opening of the modern age*. 2. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 1994.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. Londres: Macmillan, 1995. Primeira edição de 1977.

COLONOMOS, Ariel. *Eglises en réseaux, trajectoires politiques entre Europe et Amérique*. Paris: Presses de Sciences Po, 2000.

_____. *Privatisation de la politique étrangère et publicisation du religieux. Des réseaux évangéliques en Amérique latine (1974-1995)*. Paris: Institut d'Etudes Politiques, 1996. 2 v.

_____. Sociologie et science politique, les réseaux, théories et objets d'études. *Revue Française de Science Politique*, v. 45, n. 1, p. 165-178, fev. 1995a.

_____. (Org.). *Sociologie des réseaux transnationaux*. Paris: L'Harmattan, 1995b.

CONSTANTIN, François. L'informel internationalisé ou la subversion de la territorialité. In: BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude (Org.). L'International sans territoire (dossier especial). *Cultures et Conflits*, n. 21-22, p. 311-345, 1996.

ETZIONI, Amitai. The end of cross-cultural relativism. *Alternatives*, n. 22, p. 177-189, 1997.

HOEBER RUDOLPH, Susanne; PISCATORI, James (Org.). *Transnational religion and fading states*. Boulder: Westview, 1997.

JOHNSTON, Douglas. SAMPSON, Cynthia (Org.). *Religion, the missing dimension of statecraft*. Oxford: Oxford University, Center for Strategic and International Studies, 1994.

KURTZ, Lester. *Gods in global village*. Londres: Pine Forge, 1995.

MORENO, Pedro (Org.) *Handbook of religion liberty*. Charlottesville: The Rutherford Institute, 1996.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert O. Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, p. 81-94, 1998.

PASCAL. Église, pape, Unité, multitude. In: _____. *Pensées sur le politique*. Paris: Rivages, 1992.

POEWE, Karla (Org.). *Charismatic culture as global culture*. Columbia: South Carolina, University, 1994.

ROBERTSON, Roland; GARRET, William R. (Org.). *Religion and global order*. New York: Paragon, 1991.

ROSENAU, James. *Along the domestic/foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge University, 1997.

_____. The relocation of authority in a shriking world. *Comparative Politics*, v. 24, n. 3, p. 253-273, abr. 1992.

_____. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University, 1990.

Notas

- 1 Foram selecionados excertos de Colonomos (2000).
- 2 Pode-se ressaltar notadamente: Robertson e Garret (1991), Beyer (1995) e Kurtz (1995). Essas obras abordam a questão sob uma perspectiva deliberadamente abstrata. Para um trabalho que não negligencia as virtudes da pesquisa empírica: Hoerber Rudolph e Piscatori (1997).
- 3 O presente estudo não aborda a riqueza africana, embora numerosas sociedades desse continente sejam o palco de uma mutação decisiva do campo religio-

so nos dias de hoje. Tal olhar faz falta nas análises, do mesmo modo que uma compreensão desses fenômenos na Europa Oriental.

- 4 Poucos internacionalistas prestaram muita atenção ao papel do catolicismo no Leste, sobretudo na Polônia. O paradigma realista teve a sua responsabilidade nesse sentido.
- 5 Para pensar um desses sintomas mais manifestos, no cruzamento entre debate universitário e política internacional americana, conferir as reações ao texto de Samuel Huntington, intitulado *The Clash of Civilizations*, que foi publicado na revista *Foreign Affairs* em 1993.
- 6 Encontram-se aqui as interrogações formuladas no âmbito de um seminário de sociologia política das relações internacionais, Instituto de Estudos Políticos de Paris (durante o período 1998-1999).
- 7 Essa abordagem foi mais frequentemente mobilizada nos estudos de política comparada, notadamente por Jean-François Bayart (1994) e seus discípulos. Nosso trabalho busca compreender o lugar dessas trajetórias em um espaço supranacional por natureza e vocação.
- 8 Esses aspectos foram desenvolvidos mais detalhadamente em nossos trabalhos anteriores. (Cf. COLONOMOS, 1995b)
- 9 Há muitos e diferentes trabalhos em curso. Sobre a América Latina e suas redes, ver os trabalhos de Jean-Pierre Bastian. Essa foi, igualmente, a abordagem privilegiada em nossa tese de doutorado. (Cf. COLONOMOS, 1996)
- 10 Testemunham esse fenômeno, hoje, numerosos debates em relações internacionais. Ver Johnston e Sampson (1994). Ver, mais particularmente, o capítulo de Douglas Johnston, intitulado *Looking Ahead; Toward a New Paradigm* (p. 316-337).
- 11 Esse tipo de questão aparece em muitas reflexões sobre as mutações do sistema internacional. (Cf. ROSENAU, 1997). As dinâmicas identitárias se situam no coração dessa problemática.
- 12 Entrevistas realizadas em Santiago do Chile, em abril e maio de 1994.
- 13 À exceção recente da Índia.
- 14 Joseph Nye e Robert Keohane (1998), recentemente, tiraram as conclusões desse forte desenvolvimento das tecnologias e afirma que aí se formam espaços mundiais de novas civilidades. Ver, mais particularmente, as ressalvas conclusivas dos autores (*The politics of credibility*, p. 89-93).
- 15 Essas novas condições levam certos sociólogos a considerar o fim desse relativismo. (Cf. ETZIONI, 1997)

GUERRAS, CONFLITOS, O TRANSNACIONAL E O TERRITÓRIO

Certas formas contemporâneas da conflitualidade alteraram, em parte, a economia de nossa relação à guerra no plano internacional, bem como as nossas crenças quanto às capacidades dos Estados em manter o monopólio da violência legítima sobre um território determinado. Essas formas e modalidades de ação datam, pelo menos, dos anos 1960, mas foram, de fato, consideradas ameaçadoras pelas agências de segurança (serviços secretos, exércitos, polícias) apenas após o fim da bipolaridade. Assim, entre o mundo da conflitualidade e o mundo da segurança, coloca-se o problema central da construção social da ameaça, ou seja, os modos pelos quais as agências de segurança percebem, em um dado momento, as evoluções da conflitualidade e hierarquizam o que seria, no seu julgamento, importante e o que pertenceria à ordem natural das coisas.

De regra, essa aproximação construtivista ou intersubjetiva é pouco utilizada pelos analistas do campo da defesa e dos conflitos que tendem, majoritariamente, a defender a existência de uma representação objetiva do mundo social (dos conflitos) que basta descrever o mais precisamente possível a fim de determinar as cadeias causais que permitem prever e prescrever comportamentos. Elencamos, aqui, a hipótese de que “os discursos sobre a nova ordem ou a desordem internacional” não refletem, necessariamente, as evoluções da conflitualidade. Existe uma semi-autonomia do mundo da segurança em relação às evoluções da conflitualidade.²

Os discursos contemporâneos sobre a ordem internacional não respondem às evoluções dos conflitos que, objetivamente, são mais numerosos e instauram a desordem; têm as suas próprias normas de construção e determinam as nossas visões do que, em um dado mo-

mento, deve ser a conflitualidade. Por exemplo, os conflitos periféricos e os conflitos de baixa intensidade (que eram irrelevantes) tornam-se o sinal da desordem internacional. Assim, há defasagens (entre os atores ditos “locais” e os atores ocidentais chamados “centrais”), atrasos de percepções (crenças no primado do Estado estrategista) ou antecipações que criam categorias novas e, portanto, novas visões sobre a ordem internacional. Tais visões aproximam o que estava separado (zona cinzenta, turbulências estratégicas) e dividem o que era, anteriormente, inseparável (guerras populares em guerrilhas do tipo narco, terrorismo, crime organizado etc.). Essas novas visões sobre a segurança dependem das lutas internas entre os atores do campo da segurança (que tentam impor uma grade de leitura sobre “o sentido” do mundo), mas também das evoluções contemporâneas da conflitualidade.

Analizamos o primeiro momento dessa dinâmica em um artigo precedente, descrevendo como certas “grandes narrativas” (o fim da história, a unipolaridade, a desordem internacional, o *clash* de civilizações) não se distribuem ao sabor da inventividade de alguns intelectuais, mas segundo lógicas de posicionamento dos atores no mundo da segurança e dinâmicas de gestão das lutas entre eles para predominarem no campo. O predomínio pode designar quem será o novo inimigo, onde se situam as ameaças e quem intimida. (BIGO, 1995) Esses discursos dos atores do campo da segurança criam os efeitos de sentido que “dão ordem” às nossas representações dos acontecimentos e induzem certo tipo “de visibilidade” do inimigo “designado”.³ Essas modificações do olhar alteram, por conseguinte o registo do visível e do invisível, do essencial e do acessório na ordem da conflitualidade, e repartem diferentemente o que é uma ameaça “séria” dentre os fenômenos de violência e conflito. Assim, o olhar estratégico transforma-se, mas as transformações não refletem as mudanças da conflitividade. Queríamos, aqui, retornar ao segundo momento da dinâmica da construção social da ameaça, mostrando como se podem pensar as formas contemporâneas da violência. Certas formas de conflito não apresentam mais muita coisa em comum com as representações tradicionais e imagens que podemos ter da guerra enquanto conflito interestatal e conquista territorial.⁴ A capilarização da violência, a transnacionalidade e a contiguidade virtual dos territórios, a multiplicidade dos atores e sua

relativa invisibilidade, a transformação das relações “de vizinhança” e o jogo das redes, entre outros aspectos, modificam o que está posto no mundo dos conflitos, fazendo com que a luta pelo reconhecimento se articule, de maneira diferente, ao território. E isso não é, inteiramente, o sinal de um choque civilizacional ou uma nova desordem internacional.

Os conflitos contemporâneos e a matriz da guerra

Desde sempre, pensar a conflitualidade foi, para os estrategistas, pensar a guerra⁵, que monopolizava suas atenções por ser considerada como o fundamento da sobrevivência da comunidade política. A guerra entre estados não esgotava, certamente, toda a conflitualidade, mas a sua análise constituía a matriz das reflexões sobre os outros conflitos. Explicando a guerra, explicavam-se, de fato, as pequenas guerras (tais como as guerrilhas) e as guerras internas (guerras civis e revoluções). Para além do recurso à violência física por coletividades organizadas, os estrategistas consideravam que o princípio da polarização dual amigo-inimigo tornava os tipos de conflitos mencionados verdadeiros subprodutos das condições da guerra entre estados.

A matriz beligerante e a dualização

Ainda que se possam determinar dois arquétipos – a guerra na ordem externa e a arbitragem na ordem interna, todo questionamento do monopólio da violência na ordem interna sempre foi percebido enquanto polarização dual da sociedade e princípio de uma escalada aos extremos entre dois campos que impedem a existência de terceiros indiferentes e a possibilidade de arbitragem por um terceiro. Foi assim que a matriz beligerante se infiltrou na sociedade. Desse modo, distante de uma simetria entre duas ordens (a guerra e a arbitragem), o pensar a conflitualidade e a violência, sempre foi, pelo menos para o paradigma realista (e aroniano), sinônimo de priorizar a guerra e o duelo em detrimento do conflito triangular. A guerra, mesmo geral e total, dualiza o mundo. A Revolução faz o mesmo; afinal de con-

tas, Lênin leu Clausewitz. Guerras interestatais e (grandes) revoluções parecem ser os dois polos explicativos do *continuum* conflitivo para os combates que utilizam a violência física como modalidade de ação no âmbito de um repertório diversificado. Nós já discutimos essa noção de *continuum* conflitivo situado na interface entre a ordem interna e a ordem internacional (BIGO, 1991), que colocaria parcialmente em xeque a tese de uma distinção de natureza entre ordem interna e ordem externa (da qual Raymond Aron foi, em seu tempo, o mais brilhante defensor). A matriz da dualidade funciona com base no *continuum* e permeia a distinção entre o interno e o externo.

A matriz beligerante e a relação com o território

Utilizar somente a matriz da guerra leva-nos, para além da redução ao duelo, a uma segunda redução tendencial do campo ou do *continuum* conflitivo: a de enxergar apenas os conflitos ligados ao “ter”, à posse e à aquisição territorial. O conflito teria sua fonte no desejo de ter “sua” terra e na vontade de, assim, aumentar a extensão graças à demografia ou na vontade de potência, dizem os polemólogos. (BOUTHOUL, 1964) A guerra marcaria o espaço, na medida em que as coletividades, se pretendem homogêneas e, em parte, estruturam suas identidades de maneira polêmica a fim de expulsar o traidor e de manter sob controle as fronteiras contra o inimigo externo. Para além das guerras de religião e das guerras de reconhecimento, as guerras interestatais (e internacionais?) seriam, então, as que pretenderam a contiguidade e a homogeneidade que garantem a posse e o gozo de uma terra.

A função de contiguidade territorial importa mais do que a extensão do território conquistado. As guerras europeias mudaram de configuração a partir de meados do século XVII a fim de responder a esse novo “imperativo territorial”.⁶ Os impérios territorialmente divididos e simbolicamente unidos pelo pertencimento ao soberano foram sucedidos pelas lutas visando a aumentar as fronteiras. As guerras estatais foram guerras “de fronteiras”. As dinâmicas do constrangimento e do capital favoreceram as formas estatais cuja combinação foi a mais equilibrada possível, em detrimento dos impérios de frágil capital ou das ligas de

idades com fraca capacidade coerciva.⁷ A partir desse momento, o território declinou-se como um construto social e político “encarcerando” as populações, permitindo controlá-las, supervisioná-las ou, pelo menos, influenciá-las. (BADIE, 1995; MANN, 1993)

Essa forma estatal de governamentalidade europeia, por conseguinte, determinou como horizonte um programa de “pureza” e de exclusão de terceiros, cuja territorialização (a criação de fronteiras) é a baliza particular do espaço. Mais tarde, certos regimes quiseram ir até o fim dessa lógica de uma territorialidade homogênea (a Alemanha nazista e, mais próximo de nós, a Grande Sérvia), mas os outros se contentaram com uma disputa simbólica e recusaram o desgaste da exclusão das diferenças. Na prática, os governos se contentaram com uma obediência banal e toleraram a diversidade do viver uns com os outros. Até mesmo os processos de democratização se construíram em nome desse valor (a diversidade) e, embora isso tenha “dessacralizado” o território, ao mesmo tempo reforçou o respeito pelo outro. A filiação política cidadã supõe uma aceitação das regras do procedimento majoritário e eletivo e de um mínimo de crenças (entre as quais, lembramos a tolerância em relação às ideias opostas). Como sublinham enfaticamente Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts, somente tais relações complexas entre guerra, território, Estado, democracia e cidadania mudam. Certas tendências pesadas da transnacionalidade erodem essa concepção do viver uns com os outros e exacerbam a territorialização do político, que parece mais presente que nunca. Pior que isso, o programa da pureza reaparece e a guerra entre as culturas é, por assim dizer, o nosso horizonte final. Ao mesmo tempo, os conflitos contemporâneos não são mais majoritariamente guerras interestatais ou grandes revoluções.⁸ A polarização dual (da guerra ou da revolução) não parece mais dar conta das múltiplas formas de conflitos. Com base na esperança colocada na racionalidade dos atores, a teoria dos jogos visou a obter um estudo científico dos comportamentos de guerra, mas produziu o inverso do que era esperado.

Reduziu-se a “guerra camaleão” à “guerra da teoria dos jogos”, e isso em vez de explicar por meio desta última e de seus refinamentos teóricos, como anunciara o seu projeto inicial, todos os tipos de comportamentos belicosos. Reduziu-se a conflitualidade às lutas do

tipo “ter”, negando ao conflito a capacidade de estruturar identidades que não preexistem, necessariamente, ao seu surgimento. Ora, mesmo admitindo que, durante algum tempo e por razões heurísticas, tais reduções, simplificações da realidade e modelizações se justificavam, atualmente a disseminação ou a capilarização da violência alterou as condições de seu emprego e multiplicou os casos em que a violência não está mais em relação direta com uma confrontação tendencialmente dual ou com objetivos de conquista territorial.

Já posta em xeque pela dissuasão como não guerra ou pela guerra virtual, a matriz beligerante parece-nos incapaz de explicar as causas das formas fragmentadas, aleatórias e disseminadas da conflitualidade contemporânea (fragmentação quase infinitesimal dos empreendedores de violência em um território dado, deslocamento dos grandes espaços sob formas locais, extensão em contrapartida das redes de solidariedade para além do espaço conflitivo direto, como nos casos do Líbano, da Somália etc.). Os princípios de confrontação de vontades entre dois atores bem definidos, de conhecimento e reconhecimento mútuo dos desafios da guerra e de economia das forças para fins de conquista de um território (que são o enquadramento metateórico da estratégia militar) não parecem mais se aplicar à realidade atual com a mesma pertinência. Do mesmo modo, a revolução não serve mais para explicar todas as formas internas de conflito. Nem todas as ações coletivas violentas são tentativas revolucionárias malogradas. Mesmo estendendo, como propõe Charles Tilly, o espectro revolucionário às pequenas revoluções e aos golpes de Estado, não se pode subsumir a diversidade dessas ações. Certas formas conflituosas (internas, externas, transnacionais) parecem irredutíveis à polarização dual de forças visando à conquista do poder em um dado território.

Novas formas de conflitualidade?

Certamente, se olharmos as listas dos conflitos contemporâneos à nossa disposição, perceberemos, efetivamente, que os numerosos conflitos sempre surgem da guerra e da polarização dual. A guerra enquanto uma querela fronteiriça não está morta, como demonstra o recente

conflito entre o Peru e o Equador. E pode-se afirmar, sem demasiado risco, que as lógicas de potência e de conquistas territoriais não estão prestes a terminar.

Aliás, embora uma parte fundamental das guerras na ex-Iugoslávia possa, incontestavelmente, explicar-se pela conquista territorial, resumir o episódio bósnio a esse argumento seria, sem dúvida, demasiado rápido. Não há dúvidas de que os conflitos ditos internos no Chade, na Etiópia, em Ruanda, no Tadjiquistão, no Afeganistão, na Geórgia, na Chechênia, na Índia, no Sri Lanka, no Timor... tenham uma dimensão territorial determinante para os chamados “separatistas”. Porém, até onde essa visão do conflito explica verdadeiramente a Chechênia ou o combate curdo ou as lutas na Argélia e na Colômbia? Pode-se analisar a Libéria, o Peru, a Somália por meio dessa grade de leitura da polarização dual? Como tratar das formas de violência que afetam o espaço ocidental, hoje sobretudo o terrorismo internacional (já que é difícil ver o jogo de estratégias indiretas do campo soviético)? O olhar transforma-se e com ele “aparece” uma leitura diferente da conflitualidade. Não se trata, aqui, de substituir uma explicação por outra. Trata-se, unicamente, de chamar a atenção para os erros possíveis de análise que se produzem quando se lêem, com a tradicional matriz da guerra, as diversas lutas por reconhecimento e as diversas lógicas de conflito. A matriz da guerra e da polarização dual explica ainda muito amplamente os conflitos essenciais que conhecemos, mas o que coloca problemas à análise são as outras formas de conflitos, as que não podem ser rotuladas nem em termos de guerras, nem em termos de estratégias indiretas entre dois atores identificados, nem mesmo em termos de tentativas de revoluções.

Esses diversos conflitos – quer os classifiquemos enquanto conflitos de baixa intensidade, turbulências estratégicas, zonas cinzentas, narcocriminalidade, quer os chamemos de violências urbanas ou terrorismo – não expressam as mesmas dinâmicas e, em particular, não apresentam, necessariamente, uma mesma referência ao território. Para as organizações mais poderosas, mais alinhadas com as forças no poder, inscrever-se sobre um espaço geográfico permanece um desafio, mas como isso se apresenta para os demais grupos? Estes não visam, necessariamente, a homogeneizar um território que não são capazes de

conquistar pela força e a gerar fronteiras por meio de uma delimitação clara entre o interior e o exterior. O processo geopolítico de criação de fronteiras (que homogeneiza a população e expulsa o inimigo para fora do território) não é, ou não é o tempo todo, o que conduz as suas lógicas de ação. A multiplicidade de atores infraestatais ou libertos de soberania, a superioridade de lógicas no nível micro em relação à conquista do poder, a inviabilização tática de certos atores, a dimensão do sacrifício presente em certas estratégias, a intersubjetividade das lutas por reconhecimento e a deslocalização dos combates, bem como o papel do transnacional, das mídias, da velocidade de comunicação, da temporalidade, das novas relações de vizinhança e de inimizades, entre outros, são elementos que podem perturbar a referência do conflito ao espaço e ao território. E isso não é novo, porquanto tais características datam pelo menos dos anos 1960; mas se os polemólogos as assinalaram, os estrategistas não estavam prontos a admiti-las antes do estreitamento de suas certezas, já nos anos 1990.

Atores múltiplos e heterogêneos

A multiplicidade de atores que, apesar das diferentes capacidades, estão em condições de lutar simbólica e midiaticamente de acordo com um simulacro de igualdade, altera o princípio do enfrentamento dual entre dois adversários de mesma natureza. É necessário pensar, simultaneamente, a diferença quanto aos tipos de atores, sua multiplicidade e autonomia; em suma, faz-se mister admitir a heterogeneidade dos atores que não nos permite pressupor uma identidade para além das diferenças de grau, uma identidade que termina por reduzir a dois jogadores as coalizões existentes.

Assim, os governos lutam contra organizações armadas sem grande apoio popular (Sendero Luminoso), contra grupos mafiosos (Cartel de Medellin e o de Cali) e também contra organizações clandestinas de uma dezena de homens, mas capazes de desestabilizar a sua política (atentados de redes libanesas ou argelinas na França). Apesar de irrelevantes, esses atores agredem os Estados em seus fundamentos, reolocando em causa a sua pretensão de serem as únicas fontes de poder

legítimo em um território delimitado por fronteiras.⁹ Esse ataque, mais simbólico do que militar, é frequentemente mal analisado. Tende-se a superestimar as capacidades das organizações, a emprestar-lhes recursos ocultos, a confundir o impacto simbólico com a sua potência efetiva. Ora, esses atores são plurais e não necessariamente interconectados (através de um ou vários fios vermelhos ou verdes...), o que faz com que o governo possa ter múltiplos microconflitos simultaneamente, em vez de uma mobilização certamente maciça, mas identificável. Certamente, sempre haverá autores que pretenderão interpretar essas relações e formas nos moldes de uma geopolítica clássica, e que apresentarão um adversário escondido e poderoso: hipótese do telefone vermelho, as redes de terror, a camorra mundial, as novas superpotências do crime... no entanto, parece-nos que essa utilização da matriz beligerante dual é uma caricatura da explicação dessas formas particulares de conflitualidade, que apresentam frágil enraizamento territorial e grande multiplicidade de atores.

A matriz belicosa aplicada a esses conflitos serve, antes de tudo, para tranquilizar os governantes sobre a sua perenidade e para justificar retóricas em relação à população (não negociamos com os terroristas...). Pode-se, também, buscar atribuir essas formas de violência a peripécias sem importância, reguláveis pela simples repressão policial e pelo “juízo” do Estado (o que procuram fazer os governos europeus, por exemplo). Mas essa tentativa de deslegitimação de todo e qualquer recurso à violência no seio do espaço europeu (que logrou êxito no caso dos grupos clandestinos internos) defronta-se com o problema da transnacionalização. Oscilando da matriz da guerra àquela do crime punido pela lei, ninguém sabe ainda como analisar essa classe de fenômenos heterogêneos que, por conforto intelectual, intitula-se terrorismo internacional. (BIGO; HERMANT, 1987) A heterogeneidade desses fenômenos e a sua flexibilidade complicam seriamente a análise e tornam obsoletas as tipologias gerais fundadas no conteúdo da ideologia, no contexto internacional ou na geopolítica... Para compreendê-las, é necessário poder pensar a transnacionalidade de certas formas de conflitos, afastando-se do primado do paradigma realista e da geopolítica. É necessário analisar a autonomia de microatores coletivos em relação ao sistema estatal.

O jogo das concorrências infraestatais e a amnésia da conquista

As concorrências entre esses atores não governamentais podem, às vezes, ser tão determinantes quanto a sua relação com o governo a fim de compreender suas modalidades de ação violenta. As alianças são raras, o cotidiano é marcado por lutas pela proeminência sobre um objeto de referência, às vezes reduzido concretamente a alguns sítios (bairros de uma cidade, *campus* universitário, às vezes simples ocupações urbanas). Há, nesse caso, uma questão de escala que nos impede falar de uma polarização dual. A luta pelo poder central pode ser marginal, em relação a objetivos muito mais limitados, mesmo se os discursos afirmam o contrário. O mesmo se aplica à relação de tais atores com a população, que não é necessariamente sujeita a enquadramento ou controle.¹⁰ Sobreviver como grupo combatente e existir em si são os objetivos que primam em detrimento da conquista do poder. Mesmo quando a causa está perdida, ou mesmo esquecida, continua-se a lutar para existir diante dos outros microatores. Pouco importa o governo neste caso. É uma microfísica das relações de poder que se instaura, de fato, e arruina os radicalismos, a escalada, a redução dual.

Além disso, em certos conflitos, a própria identificação de um ator como ator governamental suscita problemas. As lógicas de fragmentação fazem com que nenhum ator aja mais exclusivamente em nível macro ou estratégico. Há apenas multiplicidades sem centro de referência. Mesmo o fato de tomar a capital não é mais suficiente para polarizar os combates como parecem demonstrar os casos da Libéria e da Somália. Como, então, reconhecer os atores, identificá-los, discriminá-los dos não combatentes? Como pensar os assuntos estratégicos?

A invisibilização como tática e o sacrifício como estratégia

Em certos momentos, o analista malogra, apesar das tentativas de se fazer valer de todos os grupos. Em outros, é prisioneiro de táticas, onde, os atores, longe de serem identificados, permanecem invisíveis ou clandestinos, o que prejudica o princípio da estratégia militar e ten-

de a transformar o combate em tarefa de informação e inquérito policial. O problema não é mais a confrontação e a acumulação de forças, mas a identificação do grupo que cometeu atos de violência. Se numerosos atos de violência cometidos por essas organizações visam a um território, duvida-se permanentemente dos desafios do conflito e ninguém sabe caso se esteja lutando pelo mesmo objetivo. As percepções dos atores não governamentais sobre os desafios dos conflitos não são (e sem dúvida nunca foram, inclusive durante o período bipolar) analisáveis com base no mesmo universo social e estratégico como o dos atores chamados centrais. O território é, às vezes, secundário aos olhos das organizações não governamentais e é, antes de tudo, uma luta pelo reconhecimento que determina o objeto de disputa do conflito.¹¹ O conflito desliza do “ter” ao “parecer”, da acumulação e da dívida à honra e à vergonha. (TRICAUD, 1977) Nem mesmo a vitória militar parece determinante nos casos em que, paradoxalmente, a derrota militar talvez seja um recurso útil em uma estratégia de sacrifício, mais interessada na mobilização simbólica do na conquista territorial. Essa dimensão de sacrifício e de mobilização simbólica permanece ainda por ser pesquisada. Quantos grupos sacrificam deliberadamente os seus poucos representantes a fim de fazer com que se fale deles? Que outra lógica além da economia das forças se revela nesse momento?¹²

A deslocalização e o jogo das redes

As construções de identidades que atravessem fronteiras (curdas, mas também coptas ou bascas) ou tendo fidelidades religiosas, étnicas, nacionais transfronteiriças levam a que, nesses casos, o território não seja mais tanto um objeto de conquista pela força, mas um lugar de expressão de uma violência buscando demonstrar a sua existência.

Portanto, nesses casos, a deslocalização das ações de violência é perfeitamente imaginável. Não se combaterá no território reivindicado, nem mesmo sobre o do adversário, mas “em terreno neutro”. Esses conflitos ocorrem entre redes de atores em concorrência que possuem os meios de luta e os recursos que ultrapassam, na maioria das vezes, o quadro “territorial-nacional-estatal” reivindicado. São conflitos em

que a luta por reconhecimento não diz mais necessariamente respeito ao território. Os atores locais não governamentais se aproveitam desse aspecto (o que está além do território reivindicado) a fim de procurar aumentar suas possibilidades de ação, multiplicando os contatos no exterior e utilizando uma diplomacia ativa para não depender de uma só fonte de abastecimento.¹³

Ainda que a bipolaridade tenha limitado relativamente essa possibilidade e tenha implicado certo paternalismo, a relação patrão-cliente estava longe de ser unívoca e o proprietário foi frequentemente “obrigado” a agir a fim de satisfazer os atores locais. Algumas dessas redes de atores inovaram em matéria de repertório de ação: do local (protegido) ao “central-nacional” se desenvolvia um terceiro repertório de ação ao mesmo tempo transnacional e protegido na escala internacional.¹⁴ O nacional não seria mais a estrutura de oportunidade pertinente; além disso, a centralidade perderia sua força de atração.

Os grupos combatentes em diáspora ou que tivessem perdido uma ancoragem territorial viram nessas práticas de violência desconectadas de objetivos militares a sua única possibilidade de alterar, em seu favor, a relação de força, opondo-os a um ou vários adversários governamentais, jogando com o simbólico e implicando atores que não se sentiam, de modo algum, implicados no assunto. Inventaram modalidades de ação novas e violentas, cada vez mais desligadas das disputas de conquista territorial que regulavam as formas clássicas da guerra. Modalidades cada vez mais capilares e moleculares, em vez de processos de agregação de forças e de mobilização em massa.¹⁵ Esse “além do nacional”, além do território, não é uma novidade absoluta, mas a sua frequência não cessou de aumentar desde os anos 1960. Apenas, malgrado o aumento das pesquisas de campo, devemos reconhecer que nem sempre sabemos realmente como se articulam as lutas territoriais e as lutas das redes, como a microfísica das relações de poder se expande na mobilização dual ou se fragmenta quase ao infinito. Como passamos das formas conflituosas territorializadas a formas conflituosas em rede (e vice versa)? Quais são as modalidades? A concorrência das redes pode reforçar, em certos momentos, a estratégia de territorialização (por exemplo, no Afeganistão) da mesma maneira que a exacerbção das questões de identidades não territorializadas pode conduzir

à constituição de redes de atores deslocalizados, mas ativas no conflito (diáspora curda ou palestina...). Frequentemente, a luta por reconhecimento de identidades “funde” luta territorial-militar e luta simbólica, atividade de combate identificável a um grupo e atividades políticas de uma miríade de atores dificilmente identificáveis e empregando violência. A capilarização e a fragmentação da violência são, sem dúvida, os traços mais significativos do que certos sociólogos chamaram de pós-modernidade. O desafio lançado por certos atores individuais, longe de qualquer possibilidade de vitória em uma relação de força com os governantes ou seus outros adversários, institui-se como modo de expressão de uma rejeição global de um sistema de governo e de uma forma de sociedade. Os atores desses conflitos (ora exércitos regulares, mas frequentemente facções políticas, movimentos de massa, grupos ativos, organizações clandestinas, milícias, minorias combatentes) são, assim, dependentes das estruturas de jogos políticos internos (que aquinhoam os usos da força) e de jogos políticos transnacionais (que se prolongam para além do território através de uma geografia dos sentimentos, das solidariedades e não de vizinhança).¹⁶

Referências

- ARON, Raymond. *Penser la guerre: Clausewitz*. Paris: NRF: Gallimard, 1976.
- BADIE, Bertrand. La crise du Golfe et le transnational. *Revue du monde musulman et méditerranéen*, Aix-en-Provence: Edisud, mar. 1991.
- _____. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995.
- _____. Terrorisme et État. *Études Polémologiques*, v. 1, n. 49, 1988.
- BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie Claude. (Org.). *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*. Paris: FNSP, 1992.
- BIGO, Didier. La conflictualité à travers l’analyse de la banque de données de l’Institut français de Polémologie. In: BIGO, Didier ; HERMANT, Daniel (Org.). *Approches polémologiques*. Paris: FEDN, 1991.
- BIGO, Didier. Grands débats pour un petit monde. *Cultures & Conflits*, n. 19/20, 1995. Troubler et inquiéter les discours du désordre international.

BIGO, Didier; HERMANT, Daniel. La relation terroriste. *Études Polémologiques*, n. 47, 1987.

_____. Simulation et dissimulation: les politiques de lutte contre le terrorisme en France. *Sociologie du Travail*, v. 4, p. 506-526, out. 1986.

BOUGAREL, Xavier. État et communautarisme en Bosnie-Herzégovine. *Cultures & Conflits*, n. 15/16, 1994.

BOUTHOU, Gaston. *Traité de polémologie*. Paris : Payot, 1964.

BRECHER, Michael. *Crisis and change in world politics*. Boulder: Westview, 1986.

CHALIAND, Gerard. *Anthologie mondiale de la stratégie*. Paris: Robert Laffont, 1990. (Collection Bouquins).

CHARILLON, Frédéric. La connivence des acteurs non étatiques dans la guerre du Golfe. In: COLONOMOS, Ariel (Org.). *Sociologie des réseaux transnationaux*. Paris : Harmattan, 1995.

DELEUZE, Gilles. *Foucault*. Paris: Ed. de Minuit, 1986.

DURAND, M. F.; LEVY, J.; RETAILLE, D. *Le monde, espaces et systèmes*. Paris: Sciences Pó: Dalloz, 1993.

FOUCAULT, Michel. *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard, 1969.

_____. *Naissance de la clinique*. Paris: PUF, 1966.

GIDDENS, A. *The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity, 1985.

HOLSTI, Kalevi. *Peace and war: armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University, 1991.

MANN, Michael. Nation-states in Europe and other continents: diversifying, developing, not dying. *Deadalus*, v. 122, n. 3, p. 115-140, 1993.

McINTOSH, Mary. *The organisation for a crime*. Londres: Macmillan, 1975.

MELVIN, Small; SINGER, David. *Resort to Arms: international and civil wars 1816-1980*. Beverly Hills Califórnia: Sage, 1982.

MIRROIR, André. Les conflits armés de 1945 à nos jours. Bruxelles: CERIS/ULB, 1995.

NICOLAS, Guy. *Du don rituel au sacrifice suprême*. Mauss: La Découverte, 1996

_____. Victimes ou martyrs. *Cultures & Conflits*, n. 11, 1993.

POGGI, G. *The Development of the Modern State*. Londres, Hutchinson Editors, 1978.

SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Bertho. Contemporary armed conflicts: a global inventory. *Pioom newsletter and report*, 1994-1995.

TILLY, Charles. *Coercion and Capital from 990 to 1990*. Londres: Blackwell, 1991.

_____. *La France conteste de 1600 à nos jours*. Paris: Fayard, 1986.

TRICAUD, François. *L'accusation: recherche sur les figures de l'agression éthique*. Paris: Dalloz, 1977.

WALLESRTEIN, Peter. *Conflicts in the 1990s*. Uppsala: Uppsala University, 1994.

Notas

- 1 O presente artigo, selecionado em consulta direta com o próprio autor, foi publicado na revista *Cultures & Conflicts* (n. 21-22, p. 397-418, 1996). Obtivemos a autorização expressa do autor e da revista para sua publicação nesta coletânea.
- 2 Não se aplica às análises da segurança chamada “externa”. Essa hipótese da semiautonomia rompe com os discursos dos atores que viveriam o seu ofício como uma estrita adaptação às ameaças; foi desenvolvida no trabalho de McIntosh (1975).
- 3 Sobre a relação entre os enunciados e a visibilidade, ver Foucault (1966, 1969). Ver, ademais, a obra de Deleuze (1986).
- 4 Nós seremos muito breves sobre esse ponto, que já foi analisado em detalhe por Bertrand Badie e Marie Claude Smouts no capítulo sobre a escalada dos fluxos transnacionais na obra *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale* (1992). Salvo algumas nuances, subscrevemos a análise que fazem ao sintetizar uma ampla literatura.
- 5 Sobre esse ponto, há um resumo em Chaliand (1990). O livro de Raymond Aron (1976) permanece, no plano teórico, um dos mais bem acabados.
- 6 Conferir o livro fundamental de Holsti (1991). Sobre o imperativo territorial, conferir Durand, Levy e Retailleé (1993).
- 7 Tilly (1991) rompe com as abordagens em termos tecnológicos (acerca dos progressos das armas) ou em termos estritamente geopolíticos.
- 8 Conferir os trabalhos clássicos de Small Melvin e David Singer (1982), Michael Brecher (1986), além dos relatórios anuais do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Yearbook). Podemos citar, igualmente, os trabalhos recentes e convergentes de Peter Wallerstein (1994), Alex P. Schmid e Bertho Jongman (1994/1995) e André Mirroir (1995).

- 9 Conferir Poggi (1978). Conferir, também, Giddens (1985). Sobre o terrorismo, ver Badie (1988).
- 10 Sem dúvida, uma aproximação que enfatize os jogos triangulares entre, de um lado, o confronto dual de atores militarizados e, de outro, a sua relação com as populações, é mais relevante do que a matriz beligerante. Julien Freund havia iniciado essas análises. Consideramos, porém, que o modelo do triângulo é, em si, demasiado restrito.
- 11 Sobre esse aspecto, uma ilustração nos é dada por Bougarel (1994). A narrativa dessa vontade de reconhecimento e a mobilização dos indivíduos podem, às vezes, incidir sobre atos passados (como no caso do genocídio armênio).
- 12 Sobre as estratégias sacrificiais, conferir: Bigo e Hermant (1987); Nicolas (1993, 1996); Badie (1991); Charillon (1995). A esse respeito, a Guerra do Golfo foi muito mais do que a invasão do Kuwait e um conflito territorial. Do lado de Sadam Hussein, ela mobilizou espaços sociais transnacionais e, em seus derradeiros momentos, empregou estratégias de sacrifício.
- 13 A partir dos anos 1970 e, sobretudo entre 1980 e 1989, nenhum grupo combatente com determinação dependia de uma só fonte de financiamento. Diversificaram suas fontes. Isso que é verdadeiro no plano financeiro ocorre, também, no plano ideológico. As grandes potências não controlam os atores locais; elas próprias são prisioneiras de tecidos de relações criados por eles. As intervenções frequentemente não desejadas dessas grandes potências dizem, aliás, muito sobre o seu frágil controle da situação. Todos os trabalhos de sociologia das guerras demonstram esse fato, mas a corrente “estrategista” é tão poderosa nesse momento da história, em especial em sua alternativa globalista, que essa fragilidade é ignorada, ou melhor, desprezada em prol do raciocínio reduzido a dois atores, o único que possibilita aplicar, com alguma credibilidade, a formalização matemática e a teoria dos jogos em voga nessa época.
- 14 Isso seria uma transformação importante dos próprios repertórios de ação contestatória que Charles Tilly (1986) havia sintetizado em *La France conteste de 1600 à nos jours*.
- 15 O fato de que as disputas visando à conquista territorial não sejam mais primordiais e de que o sistema internacional de reconhecimento jurídico das fronteiras dos Estados uns pelos outros tenha “encerrado” as possibilidades de conquista (a exemplo da invasão do Kuwait) não foi ainda suficientemente analisado. Trata-se de uma ruptura nas formas da guerra e em seus objetivos.
- 16 Uma mesa redonda organizada pela Revista *Cultures & Conflits* foi dedicada a esse tema. Sobre a Iugoslávia, conferir o texto instigante de Bougarel (1994). Conferir, também, o artigo do mesmo autor publicado na revista *Confluences Méditerranée*, na primavera de 1995.

MACROMILITARIZAÇÃO E MACROECONOMIA GLOBAL, MICROPARAMILITARIZAÇÃO E MICROECONOMIA

A bipolaridade Leste-Oeste estruturava um sistema de duas economias opostas e dois impérios militarizados que se ameaçavam reciprocamente com a possibilidade de destruição nuclear no âmbito de uma corrida armamentista de ordem macroeconômica regulada, de fato, por uma convenção que se tornou explícita a partir da crise dos mísseis em Cuba, em outubro de 1962. Ambos os adversários tratavam de ganhar terreno no “Terceiro Mundo neutralista”, por meio de estratégias indiretas, não nucleares, tanto político-militares como político-econômicas. Essa “corrida-guerra” fria foi perdida pela URSS quando Ronald Reagan estava na presidência dos EUA, tendo sido claramente percebida com a queda do muro, depois da primeira guerra do Iraque. Desde a queda do império soviético, houve uma série de transformações muito profundas do sistema internacional fazendo com que, hoje, vivamos quase em outro mundo. O “mundo global”, se for possível usar esse pleonasma, é produto de uma metamorfose estratégica impressionante na escala histórica da humanidade.

Por meio do título desta palestra¹ quero introduzir algumas problemáticas gerais sobre as formas de desordem violenta que a nova configuração imperial mantém em vários níveis; não vou necessariamente aprofundar situações microssociológicas precisas do caso da Colômbia ou da Palestina ou do Iraque, mas sim aludir e contribuir para um comparativismo não somente de método, mas igualmente com base nas semelhanças, empiricamente observadas, entre causas, pautas, atores e objetivos de guerras locais situadas em continentes muito distantes uns dos outros. A “macromicromilitarização” eletrônica do sistema central

produz efeitos comuns em conflitos locais que, no entanto, ainda têm de ser estudados com precisão acadêmica.

Uma metamorfose estratégica

O desaparecimento do *Outro* localizado, do inimigo militar autodesignado “o socialismo em um só país” de Stálin, constitui um choque político; durante 74 anos (1917-1991: um terço de toda a história dos EUA), o inimigo “comunista” estruturava a representação do mundo dos norte-americanos, com a exceção de quatro anos da aliança antinazista, entre 1941 e 1945.

- Tal desaparecimento criou, durante dez anos, algo como uma “angústia identitária” nos Estados Unidos. Mas temos de dar a essa mudança uma definição mais estratégica do que psicológica. Já à época da segunda presidência de Bill Clinton, mas de maneira caricatural com a presidência de G. W. Bush Júnior, depois do atentado contra as torres gêmeas, a representação estratégica dos Estados Unidos, de seus interesses, de suas alianças, de seus inimigos, passa por uma metamorfose profunda, passando a apontar para um unilateralismo e uma definição autista e militar da liderança.
- Na mesma época, também ocorre uma metamorfose econômica (neoliberal), com a aceleração da transnacionalização do capital em nível global e a hegemonia da especulação financeira sobre a economia industrial.
- Nota-se, nessa mesma época, uma correlação entre a banalização da revolução eletrônica e suas aplicações práticas, tanto no plano econômico quanto no plano militar.

Os problemas teóricos que surgem, no final da bipolaridade, constituem uma revolução estratégica total: militar, política, econômica e tecnológica. Diz respeito a todos os níveis de *hardware* e de *software*.

O império global é único (e isso pela primeira vez na história); tem um líder militar, um *Centro* (América do Norte, Europa, Japão) e várias periferias econômicas (América Latina, Rússia, Grande Oriente Médio, África subsaariana, Índia, Sudeste Asiático, China). São perguntas importantes: o império norte-americano seria principalmente

econômico ou militar? Ou seja, como definir precisamente o modo de articulação entre o poder econômico e o poder militar no sistema mundial? O que acontece na fronteira propriamente dita entre esses dois poderes, uma fronteira que surge em todas as escalas geográficas e temporais a partir da nova dimensionalidade do espaço-tempo engendrada pela revolução eletrônica?

Teoricamente, essa articulação não é uma continuação lógica de um trabalho de mediação política, mas o seu produto. Apenas tal trabalho de mediação pode traduzir a determinação de fatores econômicos nas decisões militares. Para Gramsci, entre o critério militar e o critério econômico, em um dado país, normalmente se faz necessária uma mediação política; os interesses das empresas industriais, comerciais ou financeiras e os critérios da ação de força dos militares são coordenados pelo Estado. A continuação clausewitziana é um salto controlado (*Fortsetzung*), não é um enlace simples, como parece indicar o uso das raízes latinas (*con-tinuação* de *cum tenere*).

Nesse ponto, na perspectiva analítica, emerge o exame da dificuldade da transformação do espaço-tempo pela modernização eletrônica. A “Revolução nos Assuntos Militares” (RMA, em inglês: *Revolution in Military Affairs*) permite pensar e realizar alvos de alta precisão em “tempo real” e na escala mundial, tanto nas ações militares como nas decisões financeiras.

As guerras da transição

É claro que esse processo já havia começado sob o governo Clinton, mas em sua época a visão imperial continuava sendo uma estratégia essencialmente econômica e pacífica, segundo a qual os Estados Unidos não deveriam participar, voluntariamente, de guerras e demonstrações de força física. Na Iugoslávia, os EUA não tinham interesses econômicos e queriam deixar os europeus encarregar-se do complexo conflito político de “sub-balkanização”. No entanto, nota-se, quando os EUA intervêm, no final da catástrofe servo-croata e bósnia, que impõem a sua vontade sem consultar os aliados e a ONU. No Kosovo, esse unilateralismo foi ainda mais claro, especialmente porque a União Europeia

já começava a unir-se mais e a desenvolver uma visão militar própria visando a proteger a população civil do massacre e do exílio.

Washington rechaçou, no caso do Kosovo, a ação militar-humanitária com forças terrestres, recomendadas pela Inglaterra e pela França a fim de neutralizar os planos de purificação étnica de Milosevic. Somente os bombardeios aéreos não puderam salvar a população das exações sérvias. Assim, os albaneses, majoritários na província, passaram, por sua vez, por um terrível “vai-e-vem”, com expulsões, massacres e estupros.

Foi apenas após o UCK (Exército da Resistência dos Kosovares, ajudado pela CIA) ter conseguido fixar e neutralizar, no campo, algumas unidades sérvias em formação de combate terrestre (em locais próximos do Monte Pastrok, no caminho para o Montenegro) que a força aeroespacial da OTAN conseguiu atuar diretamente contra o vulnerável exército sérvio. Em poucos dias, sob uma pressão russa muito mais “de enfeite”, Milosevic renunciaria a toda ação militar, saindo rapidamente do Kosovo para não perder todo o seu exército.

As intervenções na Iugoslávia, sem o apoio da ONU e com o uso da OTAN (muito mais como “empresa de serviços” do que como aliança política), foram uma primeira demonstração do fim da Guerra Fria e do fim das alianças da Guerra Fria, deixando os EUA como ator prepotente e não mais como *primus inter pares*.

Os “objetos” paradigmáticos do enlace estratégico econômico-militar

Para entender como funciona o Império fora das alianças políticas (como regulação da relação entre violência e economia na escala global) e sem ter que passar pela mediação do campo político, faz-se necessário construir uma lista de objetos empíricos que combinem as seguintes características:

- a. Objetos constituindo *per se* um fator econômico global de importância macroestratégica trans-estatal;
- b. Objetos constituindo em si um fator militar global;

- c. Objetos macro ou micro servindo de articulação concreta entre a lógica militar e a lógica econômica: ou seja, todo e qualquer lugar material de produção, transferência ou comercialização que seja vulnerável ou sensível a uma ameaça de destruição militar seria, então, um lugar de possível regulação violenta da economia;
 - d. Objetos que façam parte da produção econômico-militar (indústria, comércio de armas).
 - e. Quatro “objetos” correspondentes a tais características vêm à mente sem dificuldades, podendo-se observar que estarão sempre presentes (não necessariamente de forma concomitante) nas zonas de conflito permanente.
- Petróleo: é, ao mesmo tempo, uma matéria prima, um fluxo de energia, um elemento-chave do sistema financeiro internacional baseado na moeda norte-americana (chamado, por certos economistas, de *oil exchange standard*, sucessor do *gold exchange standard*) e um fator macroeconômico e macrofinanceiro localizado e, portanto, vulnerável a todo tipo de ação violenta de proximidade.
 - Reservatórios e fluxos de mão de obra deslocada e barata: seus fluxos, para a regulação dos custos de produção, têm de ser criados, canalizados e fixados necessariamente à distância do Centro, nos “subúrbios” do mundo desenvolvido, e isso em todas as escalas geopolíticas (Palestina-Israel, México-Estados Unidos, Saara/Marrocos-Espanha).
 - Narcoagricultura, narcoeconomia, narcoviolência: o papel macroeconômico dos fluxos de lucros ilegais lavados no sistema bancário mundial exerce influência direta sobre as dinâmicas do mercado e suas formas de controle violento (Paquistão/Afganistão, Colômbia, México etc.).
 - Indústrias de armamentos, exércitos e empresas paramilitares privadas (evolução recente).

O fator teoestratégico

Se a ideia de que Deus deseja cruzadas ou guerras santas volta a ser aceitável, a teologia se torna um real fator político-militar e macroestratégico. A religião cria a possibilidade de recrutar combatentes voluntários que sacrificam a própria vida em troca do paraíso eterno, o que diminui consideravelmente os custos. Esse fato chegou a ser um elemento importante nas representações estratégicas dos Estados Unidos. Há, na equipe do governo George W. Bush, um certo número de batistas do sul dos Estados Unidos convencidos, como Bush, de que foram realmente “tocados” pela Graça divina. O islamismo salafista e terrorista, escolhido como inimigo global, reforça a lógica do conflito sem fim, sem limites no tempo e no espaço, o que não é aceitável política e racionalmente, salvo por espíritos religiosos que trabalhem na perspectiva do fim do mundo.

Deve-se salientar, além disso, que existe uma teologia pioneira da *terra prometida*, comum no seio do protestantismo e do sionismo ofensivo e militante. Tal representação constitui um dos fundamentos da aliança estratégica assimétrica entre Israel e EUA. Nesses substratos religiosos, de origens neolíticas, as crenças são mais fortes do que a verdade: o Presidente Bush escolheu apoiar-se em duas mentiras estratégicas (Saddam = Bin Laden; Saddam busca construir armas de destruição em massa) e obteve, desse modo, apoio popular para uma guerra legítima do Bem contra o Mal. No entanto, essa crença torna-se frágil não somente porque as investigações demonstram que as duas acusações foram falsas, mas igualmente porque a guerra sem aliados tem altos custos.

Comparação entre guerras fronteiriças Norte-Sul

Finalmente, no caso do Afeganistão e mais ainda no do Iraque, Washington atua sem um mandato internacional claro do ponto de vista político-militar e econômico. O resultado é um isolamento concreto dos Estados Unidos, tanto no plano político como no âmbito logístico e militar. Daí deriva a sua incapacidade em obter tropas aliadas sufi-

cientes a fim de consolidar situações pós-conflito por meio de tarefas de manutenção da ordem ou, ainda menos, de reconstrução da ordem pública.

Assim, os EUA estão violando de duas maneiras o direito internacional: o direito que cria os deveres para o poder ocupante (e isso inclusive sem mandato da ONU) de manter a ordem e proteger a vida da população civil; o de respeitar a carta das Nações Unidas e as Convenções de Genebra. Ademais, pode haver muitos custos financeiros, na medida em que os Estados Unidos, para dar conta dos serviços logísticos ou policiais, têm de recrutar mercenários por meio de novas *empresas da guerra*, sociedades por ações cotadas em bolsa, que surgem, no ambiente neoliberal, a partir da privatização de vários segmentos da função estatal Estados nacionais. Pode-se falar, no caso do Iraque, de uma experimentação de paramilitarização do poder policial e militar.

Apesar de suas origens totalmente distintas, de profundas diferenças de ordem religiosa ou ideológica entre as forças opostas, é legítimo comparar os casos Israel/Palestina e Colômbia/Colômbia, uma vez que se trata de conflitos regionais paralisados pela internacionalização das representações estereotipadas dos EUA. Nota-se um paralelismo particular: em ambos os casos, há um processo de paz à época de Bill Clinton e um retorno ao processo de guerra com a presidência de George W. Bush. Também se pode comparar o caso do México com o do Marrocos, pois ambos são Estados-nação com forte tradição e identidade cultural que competem com a fronteira “natural” de um Norte desenvolvido (Arizona, Rio Grande no caso mexicano; Saara, Gibraltar no caso marroquino); ambos são zonas de emigração em direção ao Norte e, ademais, zonas de proteção, retenção ou transição da mão-de-obra migrante que chega de um “Sul” distante (de toda a América Latina no caso mexicano; de toda a África no caso do Marrocos).

A mudança de estratégia corresponde à preferência pela repressão violenta dos efeitos dos problemas sociais e não pelo ataque a suas causas. Uma representação tão despolitizada e técnico-militar dos problemas internacionais pode ser explicada pela ampla transformação provocada pela revolução eletrônica que cria a ilusão de um poder repressivo, permanente, global e organizado. Também corresponde à invasão medieval de algumas crenças religiosas propriamente neolíticas que,

tanto do lado dos muçulmanos radicais como dos batistas do sul dos EUA, permitem aos dois campos manifestarem um fanatismo global ilimitado.

O efeito mais danoso é o que impede a busca de soluções regionais ou locais, sendo que todo tipo de ator não militar e regular é passível de ser classificado na categoria única de “terrorista”. O guerrilheiro local pode chegar a ser um inimigo global, uma pequena porção do mal absoluto que o Império se compromete a aniquilar, sem negociação, em uma guerra sem fim. O poder global trata inclusive de eliminar o peso dos Estados nacionais democráticos na busca de soluções razoáveis a fim de restaurar a paz interna e externa.

Conclusões: Uma distância crescente entre pautas estadunidenses e europeias de segurança e estratégia militar?

Nota-se, assim, com cada vez mais clareza que a ação militar global estadunidense tem pautas novas e contrárias ao interesse global e regional dos países da União Europeia. A diferença não é puramente doutrinária, jurídica ou moral. No fundo, para os europeus, manter uma definição precisa de regras em termos de vizinhança é uma pauta necessária e importante. Para a península da Eurásia, o que significa a União Europeia, distância e proximidade, amizade ou conflitualidade, entre outros aspectos, são problemas de vizinhos, de fronteiras, de soberanias e de respeito recíproco ou de zonas-tampão e de neutralidade. Isso ocorre há séculos, mas persiste ainda hoje, na medida em que as nações europeias continuam sendo o fundamento da construção das transnacionalizações e da manutenção de critérios sociais na economia de mercado.

A paz é construída com estados vizinhos em uma região que não tem limites naturais. A Europa é bem diferente, nesse aspecto, da “ilha América”. Entram em choque as definições europeias de ordem internacional e de paz com o objetivo norte-americano de dominar redes de poder e de interesses globais por meio de forças militares e de demonstrações de força, sobretudo a partir de George W. Bush. Além disso, a visão global das elites dos EUA é coerente com a busca constante da “*diminutio capitis*” do Estado-nação.

Os Estados Unidos, ao contrário da Europa:

- Já não buscam mais, sob George W. Bush, a solução regional e local dos conflitos armados pela negociação e por meio dos processos de paz entre os protagonistas locais (como indica o fim dos processos de paz entre Israel e Palestina, na Colômbia e na Coreia).
- Não encontram (com a exceção da Inglaterra) e não buscam mais (como antes) a aliança com vários países a fim de apoiar suas opções diplomáticas ou jurídicas e conseguir, assim, um apoio político-militar significativo ou uma mediação ativa da parte dos Estados aliados, capazes de mandar tropas ou desempenhar um papel diplomático específico.
- Propõem no campo estratégico-dogmático uma “doutrina de guerra preventiva” ou de “guerra preemptiva” unilateral, contrária ao direito internacional (especialmente quando se trata de guerras internas) e contrária ao bom senso (quando se trata de guerra internacional).
- Buscam tanto a micromilitarização quanto a macromilitarização. Em outras palavras, visam à militarização em todos os níveis da ação violenta, do assassinato de líderes populares ao massacre por bombardeios em massa, chamando todas essas ações de “guerra contra o terrorismo”, embora suas operações militares e seus exércitos regulares (ou as de seus aliados locais) desenvolvam e implementem ações terroristas (com vítimas no seio da população civil inocente).

Também no caso de uso de forças paramilitares na repressão de conflitos, essa estratégia emprega, de maneira banalizada, o assassinato seletivo, mas também se pode apelar a uma série de represálias coletivas contra a população civil, incluindo mulheres e crianças.

Os europeus, ainda pouco unificados no plano institucional político-militar, já consideram com um olhar crítico a combinação norteamericana da ‘ultra-modernidade eletrônica’ com o ‘fanatismo religioso’. Graças a uma tradição ainda compartilhada pelas camadas mais favorecidas, prefere-se, na Europa, uma política racional sem fanatismo: seria a configuração dual entre a guerra dos batistas do sul dos Estados Unidos e a dos muçulmanos radicais da rede Al Qaeda um mero acidente ou uma configuração duradoura da política mundial?

Ou poderia a visão norte-americana, ao contrário, provocar e quase orquestrar, mais do que aniquilar, uma onda gravíssima de terrorismo e de contraterrorismo policial global que favoreceria a consolidação de um tipo novo de ‘fascismo global’?

Paralelamente, a ideologia absoluta da desregulamentação neoliberal impede ou busca obstaculizar toda e qualquer solução que favoreça algumas dinâmicas mais redistributivas nas economias regionais, capazes (quicá?) de neutralizar, por meio de uma regulação socioeconômica regionalizada e concertada, os efeitos nefastos da globalização absoluta. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por exemplo, pretende desenvolver essa opção diante da representação puramente neoliberal da Associação de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

Notas

- 1 O texto traduzido (escrito em out. 2003) foi selecionado pelo próprio autor, entre suas múltiplas conferências e palestras, a fim de que integrasse a presente coletânea.

ELES NOS TINHAM PROMETIDO A PAZ

Como a Organização das Nações Unidas (ONU) pretende conquistar a paz

Militares, policiais ou civis, os membros das missões da ONU conduzem em suas bagagens, não um projeto integralmente coerente, mas uma engenharia que, supostamente, deveria contribuir para a paz e a estabilidade no país em que estão atuando. Nesse sentido, obedecem ao reflexo clássico, já conhecido, por exemplo, no domínio da ajuda para o desenvolvimento, que consiste em propor um novo quadro de análise e intervenção a partir do exterior, uma vez que a sociedade local não seria capaz de realizá-lo internamente.

Esse quadro de análise e intervenção tem natureza dupla. Compreende, por um lado, novas regras, baseadas em diferentes racionalidades, principalmente técnicas, que orientam, essencialmente, a engenharia da paz promovida pelas missões da ONU e que variam muito pouco de uma missão a outra, não obstante as diferenças de contextos (gramática da democracia formal, regras que visam ao restabelecimento de um estado de direito, procedimentos de desarmamento e reintegração dos antigos combatentes, reformas econômicas e institucionais etc.). Por outro lado, são criadas instituições destinadas, ao mesmo tempo, a fornecer interlocutores “representativos” e a garantir o respeito às novas regras. As missões de paz da década de 1990 definiram mandatos mais ou menos ambiciosos a esse respeito, mas que seguem os mesmos modelos e encontram dificuldades similares no terreno prático e concreto.

Assim, o componente democrático cria problemas vinculados não somente ao fato de se subestimarem os desafios associados a eleições fundamentais sob vários aspectos, mas também ao defeito de sua articulação com as diferentes transformações que perpassam uma sociedade que emerge de um conflito. A sociedade é considerada capaz de efetuar

uma “transição” tridimensional: política, socioeconômica e de segurança, e isso em países nos quais o que está em jogo é, para além da passagem da guerra à paz, a (re) construção do Estado e, por conseguinte, a (re) definição do contrato social. Isso nos remete a desafios também cruciais em que a reconfiguração das redes políticas e econômicas e as modalidades de divisão dos ganhos (o que inclui, em inúmeros casos, as questões fundiárias), a redefinição das funções atribuídas ao Estado particularmente em matéria de segurança e justiça (que os programas de ajuda chamariam de “estado de direito”) ou ainda às relações entre os diferentes territórios do Estado (desafios de uma descentralização que toma, de acordo com os contextos, contornos variados). De maneira considerável, esses processos sublinham a relação intrínseca entre o respeito a procedimentos destinados a limitar as incertezas próprias às situações de transição e à substância do projeto em si mesmo.

Os riscos das democracias de fachada

Longas filas de eleitores, frequentemente de aspecto miserável, que esperam pacientemente durante horas e às vezes dias a fim de votar sob o olho mais ou menos vigilante de indivíduos vestidos com um colete e um boné trazendo o símbolo da ONU e, em alguns casos, de policiais e capacetes azuis. Essa cena faz parte das raras imagens a que o público tem acesso em operações de paz. O comportamento durante as eleições, sob uma atmosfera serena em um país que acaba de sair da guerra, tem sido considerado, há muito tempo, como o sinal de que a missão de paz da ONU obteve êxito. De fato, o processo de “democratização” visa a dotar o país de um contexto estável e legítimo que facilite a reconstrução pós-conflito. Para além do caso do Haiti, no qual o objetivo de “defesa da democracia” foi ainda mais evidente, reencontra-se esse mesmo cenário na maior parte das operações de paz efetuadas nos últimos quinze anos, sob o guarda-chuva da ONU ou não. Esse movimento se inscreve em um contexto internacional onde o modelo democrático liberal parece triunfar, por falta de alternativas. Mas também marca o ressurgimento de uma tese antiga, a da paz democrática tão cara a Kant (1991) e que alimentou, sobretudo, o

idealismo wilsoniano na origem da Sociedade das Nações (SDN): a democracia seria a melhor garantia para a paz mundial e anunciaria o nascimento de uma nova ordem.

Mas de que democratização se está falando? Paradoxalmente, a noção de democracia sofre, sem dúvida, de excessos de significados, sendo fonte de numerosos equívocos e não encontrando real definição no discurso e na prática da ONU.² Na falta disso, tende a ser tomada como algo que se resumiria a diversos procedimentos formais, dos quais se espera que sejam utilizados, principalmente pelos atores políticos locais, a fim de gerir as diferenças e reduzir os riscos relativos a situações de incerteza. Os intervenientes externos tendem a focalizar-se em uma “gramática democrática formal”, centrada e polarizada nas eleições. Ao final de um conflito, as eleições deveriam preencher um duplo objetivo. Por um lado, deveriam permitir a instalação de um governo legítimo e democrático, o que é particularmente importante em situações em que, como no Kosovo, Timor-Leste ou Iraque, existe um vazio político no nível do Estado. Esse espaço é parcial e temporariamente ocupado pela ONU (e, *a fortiori*, por uma potência de ocupação) por meio de funcionários que não têm nenhuma legitimidade democrática e uma responsabilidade (*accountability*) próxima de zero, mas que são detentores de um poder efetivo, donde a sua qualificação pelos locais de “tsars” e “mestres da independência”. De resto, os representantes especiais do Secretário Geral alternam frequentemente entre a delegação de fato das forças políticas que ocupam o terreno (mesmo que a sua representatividade e a sua legitimidade possam ser discutíveis) e o intervencionismo por vezes minucioso. Como na Bósnia e Herzegovina, essa alternância pode ser muito mal vista pela população que parece não responder a nenhuma estratégia visível e retoma critérios muito voláteis. Por outro lado, as eleições permitem consolidar a paz no âmbito de um sistema democrático estável. Basicamente, a definição-modelo que é dada ao regime político, cuja união se pretende promover, corresponderia ao conceito de “democracia processual” de Adam Przeworski (1991), que apresenta, ao mesmo tempo, limites relativos ao que se tende a evacuar o projeto democrático. De regra, o pessoal da ONU encarregado, no terreno prático, de observar, supervisionar ou organizar as eleições, adota, de acordo com os casos em análise, uma

abordagem extremamente técnica de sua missão. De um caso a outro, os modelos e receitas testados são aplicados (leis eleitorais, modelos de mapas de eleitores e de boletins de voto etc.), mas, globalmente, a ONU “sabe” organizar eleições. Tecnicamente ela sabe, mas isso é suficiente? É sobre essa pergunta que se debruça a análise das diferentes situações que estudamos. A questão de fato provoca um eco específico a partir do velho debate sobre as finalidades atribuídas à democracia como disposição institucional ou como projeto de sociedade, discussão que a análise política muito agilmente tem evitado. Sem colocar totalmente em xeque a justificativa da via eleitoral na busca de soluções para um conflito, convém sublinhar os problemas colocados pelas modalidades expressas nos diversos casos recentes de operação de paz.

Numerosas análises têm chamado a atenção para os riscos inerentes aos processos eleitorais organizados no imediato pós-guerra. Uma competição política prematura pode, em certos casos, reativar lógicas de confrontação e provocar uma desestabilização da situação social e política. A imposição de eleições, até há pouco tempo consideradas “pela comunidade internacional” como um indicador de sucesso ou inclusive como uma ferramenta mágica para se retirar do país, comporta muitos riscos. Conduz, em boa parte dos casos, a interpretações do modelo eleitoral sob moldes autoritários. Por definição, quando uma sociedade acaba de sair de uma crise grave (*a fortiori* de uma guerra), ainda não teve tempo de reconstruir os modos habituais resolução dos conflitos. Nesse intervalo, um prêmio é dado geralmente às principais partes do conflito armado que podem controlar mais facilmente a paisagem política. Foi o que aconteceu, de maneira muito extrema, na Bósnia e Herzegovina, até as eleições municipais de 1997 e gerais de novembro de 2000. Angola aparece como uma ilustração típica do dispositivo de bloqueio que pode provocar a organização prematura de eleições em contextos pós-conflitos, com todas as declinações possíveis de um discurso legitimista e legalista.

Desse ponto de vista, a atitude ambígua dos intervenientes externos diante da existência de falhas importantes na organização de eleições fundamentais não é neutra. Várias operações de paz foram recolocadas em questão, quer por fraudes em votações que elas mesmas haviam

organizado (casos do APRONUC no Camboja)³, quer pelas suas reações diante das falhas constatadas em diferentes etapas do processo (El Salvador, Haiti, Moçambique; críticas similares foram dirigidas à Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa a respeito das eleições municipais na Bósnia e Herzegovina). Pressionados por divergências locais, os intervenientes externos (sejam as missões da ONU ou as de outras organizações multilaterais) tentam salvar as aparências e podem ser levados a acobertar, de fato, problemas sérios encontrados a partir das primeiras etapas de organização do sistema de votação. A exemplo do que ocorreu em El Salvador, mas também no Haiti, existe uma tendência em considerar que, se as fraudes não alterarem fundamentalmente os resultados da votação (ou seja, quando os que possuem preferência chegarem ao resultado positivo), será preferível fechar os olhos. Isso também se aplica aos critérios de segurança na avaliação de processos eleitorais em contexto pós-conflito (pela prioridade que geralmente lhes é atribuída). O padrão de votações sem violência excessiva pode ser considerado como um critério legítimo, mas nunca deveria ser confundido com os critérios que permitem qualificar eleições como “livres e democráticas”, tendo em conta as consequências que podem ser geradas em médio prazo.⁴ Ocorre inclusive que o simples fato de a votação poder acontecer seja considerado, em si, como uma vitória. O Camboja, em 1993, foi a demonstração desse processo de maneira quase caricatural, tanto que o aparente “bom desenrolar” das eleições contrastava com uma missão confrontada com grandes dificuldades, em especial no campo da segurança de seu mandato. As agendas dos líderes ocidentais têm igualmente um peso importante. A necessidade de assegurar “o sucesso” da operação *Restore Democracy* no Haiti, para a administração Clinton, não é uma variável indiferente ao fato de que se tenham fechado os olhos aos numerosos problemas encontrados durante eleições de 1995. Do mesmo modo, na Bósnia e Herzegovina, em 1996, a administração americana fez pressão para que fossem organizadas as eleições ao passo que, na avaliação dos observadores, todas as condições ainda não estavam reunidas. A missão da OSCE era geralmente conhecida em Sarajevo como *the Office to Secure Clinton's Election...* O mesmo tipo de pressão foi exercido no Afeganistão e no Iraque.

Isso pode tornar-se particularmente problemático, principalmente quando a pressão para organizar as eleições do exterior e, mais ainda, quando os processos de legitimação nacional e internacional das elites políticas entrarem em concorrência. Na Bósnia e Herzegovina, os esforços da “comunidade internacional” e o trabalho da OSCE (que visa a favorecer e financiar os partidos “moderados”) foram, por muito tempo, postos em xeque pelas urnas. Ademais, em várias ocasiões, a decisão da parte superior encarregada de fazer respeitar os acordos de Dayton e de seus assistentes de passar por cima de responsáveis políticos democraticamente eleitos (não somente em nível dos municípios, mas também no caso da presidência da *Republika Srpska*, uma das duas entidades constitutivas da Bósnia e Herzegovina pós-Dayton) levou a reforçar a irresponsabilidade dos atores políticos locais e a desmotivar os eleitores. Do mesmo modo, nos municípios do Kosovo, os administradores civis da Missão de Administração *Ad Interim* das Nações Unidas no Kosovo (MINUK) tinham um poder arbitrário que lhes permitia quebrar as decisões dos conselhos municipais eleitos em 2001. De que lado se situam, então, a “legitimidade” e a “democracia”? Isso nos remete a uma pergunta frequente em situações pós-conflito: de acordo com quais critérios um ator político local é considerado pela “comunidade internacional” como “legítimo”, “democrata” ou mesmo “representativo”?

Os problemas encontrados nos primeiros votos ditos “democráticos” podem aumentar, em parte, as insuficiências de organização ou controle técnico, mas também acarretar práticas fraudulentas em grande escala. A fronteira entre os dois campos é frequentemente pequena: problemas aparentemente muito técnicos tornam-se, quase sempre, desafios políticos essenciais, quer se trate de tribunal eleitoral, cálculo dos votos ou constituição de listas eleitorais. As eleições também podem ser um meio para prolongar, de outro modo, os objetivos da guerra, incluindo as metas de separação entre comunidades, como na Bósnia e Herzegovina (a determinação do lugar de voto de uma população amplamente deslocada se torna um desafio crucial), mas pode também ser um instrumento para manter a exclusão de uma parte dos cidadãos. Desse ponto de vista, a constituição das listas eleitorais representa

um desafio crucial: o reconhecimento de uma identidade cidadã igual é fundamental em contextos onde a etnicidade constitui um registro importante para os atores políticos locais (como na Bósnia e Herzegovina, Kosovo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Afeganistão), mas também em outros lugares (a exemplo de El Salvador e Haiti), tendo em conta a forte demanda de reconhecimento e de participação que pode ser exercida pelos cidadãos. O próprio fato de se ter um mapa eleitoral e de poder votar se tornou, em muitas ocasiões de questionamentos, mais importante do que a ideia de poder escolher os seus representantes. Às vezes, uma parte do eleitorado pode obter, assim, o seu primeiro registro oficial de identidade. Ora, todas as vezes em que, como em El Salvador, os problemas relativos a listas eleitorais não foram regulados, como nas primeiras votações, permaneceram como obstáculo por muito tempo e sem solução.

É possível, antes de uma eleição, criar obstáculos suficientes em um processo a ponto de não ser nem sequer necessário organizar fraudes no dia da votação, quando são amplamente utilizados os observadores internacionais. Ademais, a extrema polarização das atividades de observação eleitoral no próprio dia das eleições é altamente questionável. Analisando as experiências passadas, observa-se que as falhas mais fundamentais e mais graves não ocorrem, necessariamente, no dia da votação, mas antes ou depois. As operações de apuração, contagem dos votos e transmissão dos resultados, do nível local ao nível central, são tão cruciais quanto a votação que as precede. Ora, a retirada dos observadores internacionais começa geralmente na noite da votação ou no seu dia seguinte. Em algumas vezes, como em Moçambique quando as eleições ocorreram em mais de um dia, a maior parte dos observadores é retirada antes mesmo do fim da votação e, *a fortiori*, do início da apuração. Nesse caso, a decisão mergulhou os moçambicanos em uma grande perplexidade, frequentemente associada a uma raiva compartilhada por certos observadores mandatados pela ONU (grupo do qual eu, por exemplo, fazia parte). Uma observação rigorosa dessa fase pressupõe a manutenção dos observadores para assistir a apuração e a contagem em seguida ao encaminhamento dos resultados, bem como a sua presença nas salas do órgão eleitoral central a fim de supervisio-

nar a forma como se contabiliza o conjunto dos votos. Pode ser preferível enviar menos observadores, mas por um período mais longo a fim de reforçar a sua ação de acompanhamento atento do que ocorre antes e depois da votação. Além disso, a observação eleitoral internacional é frequentemente conduzida de modo muito tecnicista. Poucas informações são fornecidas aos observadores sobre o contexto político em que se situam; assim, mesmo que uma fraude ou uma irregularidade eleitoral não tenha consequências, são necessárias interpretações muito diferentes de acordo com os contextos. Na maioria dos casos, a assistência técnica dada aos países pelo sistema da ONU apresenta as mesmas características. Ora, uma abordagem tecnicista das eleições acaba por promover certo tipo de política e, geralmente, premia as democracias de fachada.

O fato de que os defeitos dessas eleições basilares sejam encoberertos, por diferentes razões, pelos intervenientes externos, traz consequências de curto e médio prazo para o sistema eleitoral e, ao mesmo tempo, para as representações associadas ao regime democrático. As instituições eleitorais são as primeiras a sofrer com o efeito nefasto dessa situação. Em vários países onde as eleições foram conduzidas por meio de processos de paz, as fraquezas constatadas durante as primeiras votações pós-conflito não somente não foram resolvidas, mas frequentemente acentuadas. Em janeiro de 1993, em El Salvador, a Junta de Vigilância, organismo encarregado do monitoramento das eleições, tinha denunciado o risco de exclusão de grande quantidade de cidadãos: pelo menos um em cada três salvadorenho não tinha título eleitoral, enquanto os registros continuavam a ser preenchidos com nomes de pessoas falecidas. A pressão internacional diminuiu após a conclusão da missão de paz e os partidos tradicionais, que sempre buscavam estagnar as instituições eleitorais, não tinham mais razão alguma para exigir a coordenação dos registros. Após as eleições legislativas e municipais de março de 1997, a eleição presidencial de sete de março de 1999 foi considerada pouco transparente. Os problemas relativos à atualização dos registros eleitorais, em particular, continuavam sem solução. Como esquecer o fato de que o desencadeamento do conflito salvadorenho, em janeiro de 1981, tinha sido precedido, quatro

anos antes, por ações de guerrilhas engajadas nas manifestações contra a impressionante fraude eleitoral de fevereiro de 1977? Essencialmente, a operação de paz efetuada pela ONU não resolveu esse problema. As dificuldades encontradas no Camboja, durante a organização da votação de 1998 e, sobretudo, a forma como foram geridas as eleições, resultaram *a posteriori* no perigo de difundir a ideia de que as fraquezas técnicas assinaladas em 1993 (que, em inúmeros casos, deixaram a porta aberta para verdadeiras fraudes) seriam inerentes à organização de eleições “livres e democráticas”. Como exigir das futuras autoridades o que a própria ONU não garantiu e – mais do que isso – encobriu? Como apagar práticas em relação às quais se tinham fechado os olhos cinco anos antes? Um cenário similar foi repetido em Moçambique, no Haiti e na Bósnia e Herzegovina. A irresponsabilidade da “comunidade internacional”, que queria uma votação a qualquer custo, abriu portas à institucionalização da fraude eleitoral.

Os profissionais da política tiram diversas lições a partir das experiências eleitorais, sobretudo da primeira eleição, principalmente quanto à forma como se pode manipular o sistema eleitoral, incluindo os resultados da votação, e quanto à fachada que convém apresentar a fim de parecer democrático aos olhos do mundo. Pode-se reclamar da crença democrática e apresentar certas aparências exigidas pela “comunidade internacional” sem, no entanto, pôr em xeque uma série de modalidades tradicionais de gestão e divisão do poder, incluindo as suas formas mais violentas. As experiências do Camboja, El Salvador e Haiti demonstram esses efeitos perversos e o uso constante da violência política, em particular no período eleitoral (assassinatos, atentados, vinganças etc.). Mantendo fora do sistema uma parte da população, não inscrita nas listas ou não mobilizada por um desafio eleitoral duvidoso, o sistema eleitoral tem dificuldades para enraizar-se e encontra-se, constantemente, diante de boicotes em massa. Assim, vários países parecem se comporem por uma série de “eleições sem eleitor”, cada vez mais frequentes (às vezes, inclusive, mais de uma eleição por ano), fraudulentas e sem provocarem alterações. Os argumentos habituais (a falta de maturidade democrática do povo, a sua decepção, o impacto da miséria etc.) não são suficientes para explicar a pouca participação,

que contrasta, em muitos casos, com as fortes mobilizações do passado. Para além da existência de palavras de ordem expressas por organizações comunitárias a fim de não avalizar eleições “fraudulentas” ou “de fachada”, as pesquisas de campo demonstram o repúdio a um sistema que é corrupto, violento e que procura impor uma “democracia sem povo”. Quando, como no Haiti, as eleições repetidamente associam a fraude a um número pequeno de eleitores, a perversão do sistema pode atingir o seu ápice.

Em todos os casos, o enquadramento mais rigoroso das instituições eleitorais, já desde a primeira votação pós-conflito, parece-nos indispensável. Ainda seria necessário que os intervenientes externos, no curto prazo, assumissem o preço político. Com certeza, a grande atenção que a ONU tem dado às eleições trouxe, no passado, credibilidade à ideia de que as eleições foram um expediente relevante e um claro indicador de “sucesso” de uma operação de paz. Os efeitos associados ao anúncio foram preferidos muito recorrentemente a políticas que assegurassem uma consistência mínima entre os discursos e as práticas. Isso muitas vezes coloca uma pressão indevida sobre o processo eleitoral que representa apenas um passo no caminho da democracia e da paz, e não necessariamente o mais importante. A mensagem está começando a ser ouvida no âmbito da ONU, como atesta o relatório publicado pelo Secretário Geral a esse respeito em outubro de 2000⁵ e a frase muitas vezes repetida aos Estados-membros sobre a impossibilidade de pensar-se a retirada de um país ainda sem estratégia (*no exit without strategy*). Ocorre que, fora dos Bálcãs (e por razões facilmente compreensíveis em relação à “proximidade” com a Europa), a “comunidade internacional” persiste em sua atitude inconsequente. Ao fazê-lo, esquecemos que um voto não é útil apenas para designar representantes, que se tornarão parceiros avalizados. Além de suas funções próprias, a votação cumpre uma série de funções latentes de legitimação dos governantes, a liturgia social reativa o sentimento de pertencimento ao grupo (votar é um ato que atesta a socialização de cidadãos) e constitui um teste sobre a capacidade de gestão do sistema político. As falhas na organização das primeiras eleições podem, assim, revelar-se cheias de consequências para o processo de reconstrução pós-conflito.

As missões das Nações Unidas que foram implantadas nos últimos dez anos tiveram a responsabilidade, salvo exceções⁶, não mais de se interpor entre dois exércitos ou de supervisionar um cessar-fogo, mas de restaurar ou contribuir para a restauração e a manutenção “da lei e da ordem”. Nesse sentido, têm sido frequentemente chamadas de operações de “polícia internacional”, embora não seja certo que as consequências desse salto semântico tenham sido claramente antecipadas e detectadas. A origem etimológica do termo (*polis, cité*), na sua acepção moderna, recorda a articulação intrínseca na qual se insere essa função, entre a salvaguarda do Estado e a proteção dos indivíduos que compõem a sociedade.⁷ Em outros termos, efetuar uma operação de polícia em um país terceiro equivale, nem mais nem menos, a intervir em um contrato social, em uma relação entre a sociedade, os indivíduos que a compõem e o Estado.⁸ As funções atribuídas aos agentes externos são majoritariamente (e muito rapidamente após o desencadeamento de uma intervenção) de natureza civil e policial, embora, na maioria dos casos, as operações continuem a ser amplamente militares em sua composição. Vários elementos explicam esse fenômeno, quais sejam: instabilidade dos contextos de intervenção (nem guerra, nem paz), temor dos países fornecedores de soldados pela segurança de seu pessoal em solo (isso explica que uma grande proporção das quotas seja atribuída à segurança do pessoal internacional e não à população local) e, finalmente, custos e dificuldades de recrutamento de policiais treinados para intervir dentro das fronteiras de outro Estado. Contudo, as missões da ONU apresentam problemas recorrentes de disponibilidade e recrutamento de pessoal policial, como ilustrou, durante longos meses, o déficit dos efetivos policiais da MINUK no Kosovo. Isso explica porque, em parte, o componente policial continua sendo, e de longe, a parte mais frágil das operações de paz. Além disso, as equipes de policiais, de regra, são constituídas por diferentes nacionalidades, o que implica fazer com que trabalhem conjuntamente indivíduos que

têm prática e concepções do seu ofício muito diversas ou mesmo antagônicas (por exemplo, conforme se refere a códigos de procedimento de direito romano ou anglo-saxão relativo ao regime da prova e à culpabilidade do suspeito). Por último, o mandato do componente policial das missões é geralmente mal definido. Fora os casos do Kosovo e do Timor Leste, onde a ONU agia como autoridade provisória e onde a sua polícia estava claramente encarregada da segurança pública durante o exercício temporário do mandato, as funções dos policiais da ONU oscilam entre trabalho de controle das forças de polícia existentes (trabalho de monitoramento), assistência técnica e formação contínua ou inclusive verdadeira substituição. Além disso, os policiais locais recebem uma formação inicial cuja orientação e conteúdos escapam às missões da ONU, em proveito de outros organismos como o *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP), do Departamento de Justiça dos Estados Unidos e financiado pela administração norte-americana. Isso inclui a seleção dos futuros policiais, recrutados em paridade no seio dos antigos grupos beligerantes ou em novos lugares. Esse hiato entre as missões de formação e de enquadramento, bem como a incerteza relativa à responsabilidade dos policiais da ONU em todos os casos onde a ONU não é colocada em posição de administrar provisoriamente o país, são aspectos que explicam as flutuações durante os primeiros meses (em alguns casos, anos...) de intervenção. Durante esse período, o controle exercido sobre os policiais locais é frequentemente muito flexível e os erros mais ou menos graves são encobertos por serem considerados “erros de juventude”. De acordo com um credo verificado em inúmeras ocasiões (e cujos efeitos foram particularmente prejudiciais na evolução das instituições policiais em El Salvador e no Haiti, por exemplo), não se deve criticar uma instituição nova.

Todas as deficiências podem ser resumidas, basicamente, a duas perguntas mais fundamentais que as atuais evoluções da doutrina continuam a deixar de lado: como exercer a função de polícia em uma sociedade que não seja a nossa? Qual seria a fronteira entre as funções de manutenção da ordem e as funções militares? Ademais, há uma contradição difícil de ser superada pelas forças externas: manter um trabalho policial eficaz exige uma proximidade das comunidades lo-

cais. Trata-se de uma qualidade que, por definição, a polícia da ONU não tem. Contrariamente ao que parecem ainda crer os responsáveis da ONU (especialmente quando se considera o estabelecimento de códigos penais e de termos de referência internacionais), a “ordem” social e política depende de histórias, fatores e sistemas variáveis (que devem ser conhecidos). O fato de os *peacekeepers* serem geralmente percebidos pelas populações locais como “muito distantes”, “externos”, “não interessados pelo povo” etc. constitui uma deficiência grave no dia em que devem intervir em uma aldeia ou bairro, ou quando necessitam de um mínimo de cooperação e confiança local. Como frequentemente me disseram, de acordo com formulações muito próximas, apesar das diferenças de línguas, a ONU é “como o Estado”, “ela zomba da gente”, “ela não nos protege”, “nela não se pode ter confiança”... Não é de se admirar, assim, que houvesse um distanciamento, o último recurso dos fracos contra os mais fortes, identificados simbolicamente ao Estado ou outro organismo associado: recusa de responder as perguntas dos policiais da ONU, fornecimento de informações erradas, resistência passiva ou mesmo sabotagem e roubos de armas de pequeno calibre... São vários os incidentes que as missões tentam mascarar recorrentemente, minimizando-os para não serem ridicularizadas. No entanto, na prática, a polícia da ONU rapidamente evita entrar em áreas consideradas como “anárquicas” em que as redes criminosas têm todas as oportunidades para expandir suas operações, desde que deixem os policiais e militares da ONU demonstrarem uma aparência de ordem. No terreno, é frequente que a “ordem” real escape aos *peacekeepers*, como em Pristina (Kosovo), apesar da presença quantitativamente impressionante da MINUK.

Toca-se aqui no cerne do trabalho daqueles que supostamente deveriam exercer essa função de polícia internacional. Muito depende do dia-a-dia, do trabalho de proximidade e de pequenos gestos aparentemente insignificantes, mas que podem permitir a tessitura de uma relação de confiança. Desse ponto de vista, detalhes triviais – tais como o fato de descer de seu veículo, andar pelas ruelas dos bairros populares, não se limitar apenas a “passar” rapidamente – têm valor simbólico. Como já me afirmaram, em inúmeras ocasiões, policiais e guardas durante as sessões de treino antes de saírem para uma operação de paz, tudo isso não

é tão diferente do trabalho que eles têm de fazer em qualquer bairro difícil de seus respectivos países. No entanto, a exterioridade dos sistemas de referência e representação dos atores locais, a impressão crescente de que as guerras fora de Ocidente não seriam absolutamente racionais e de que essas sociedades estariam presas à anarquia, entre outros fatores, levam a uma incapacidade de pensar seriamente essa função de manutenção da ordem quando assumida a partir do exterior. Os policiais devem certamente se adaptar a contextos diferentes daqueles em que têm operado, mas em um processo de aprendizagem muito próximo ao que devem seguir quando são removidos e transferidos para, basicamente, efetuar um trabalho muito similar.

Na falta de policiais suficientes e visto que a polícia local, de regra, deve ser (re) constituída inteiramente, não é raro que a ordem deva ser mantida por militares da ONU ou por uma coalizão multinacional que não dispõe de meios, nem de formação para efetuar as diversas tarefas de polícia: montar pequenas ilhas com base no modelo de uma polícia da proximidade, assegurar a ordem durante as manifestações, desmontar redes terroristas e grupos relevantes do crime organizado... Isso pressupõe, entre outras coisas, passar de uma capacidade de informação militar a um trabalho de inquérito que pode ser efetuado pelas unidades policiais especializadas em criminalidade e terrorismo. Além da categoria à qual pertence o pessoal (as próprias populações locais nem sempre distinguem civis de militares, pois todos usam uniformes, mas observam, em contrapartida, como se conduzem e as armas que levam), seu comportamento, sua capacidade de se ajustar a ambientes extremamente voláteis, as funções atribuídas e os meios para atingi-las, entre outros, são aspectos que estão envolvidos. Várias situações recentes (Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Serra Leoa, Timor Leste) evidenciaram a impotência de forças fortemente armadas diante de grupos que praticavam a guerra por outros meios (criminalidade organizada, terrorismo, às vezes inclusive “guerrilhas urbanas”). As dificuldades encontradas nesse domínio por parte das forças de ocupação no Iraque saltam aos olhos com uma lente de aumento em comparação os problemas geralmente encontrados em outros campos. Da mesma forma, a implantação de armas pesadas para a dissuasão pode, em certos contextos, revelar-se altamente contraproducente. A imagem dos

tanques utilizados pode ter um efeito psicológico importante, como foi reconhecido pelos próprios militares, mas deve ser matizada diante de atiradores isolados (*snipers*) ou milicianos que não desfilam mais armados à luz do dia, mas que continuam presentes. No seio das populações, a distância entre o envio de armas pesadas e a natureza da insegurança em que vivem no seu cotidiano (pequena e grande delinquência, extorsão, violência doméstica, assassinatos...) produz outras consequências que não são irrelevantes.

Não somente essa defasagem não tranquiliza, mas levanta questionamentos: se esses estrangeiros não estão aqui para proteger-nos, o que a sua presença poderia esconder? A chegada de alguns veículos blindados em uma vila ou bairro, com a ausência de qualquer explicação ou diálogo com os habitantes, pode provocar um verdadeiro pânico e deslançar o medo. Por outro lado, o ritual diário de passagem, em um horário definido, uma “parada” militar (como chamam por vezes os habitantes) em bairros onde a insegurança continua a ser elevada, em especial à noite, diverte apenas por certo tempo. No entanto, no jargão da ONU, todas as patrulhas (*show the flag*) são destinadas a assegurar uma presença visível, dissuasiva para os eventuais instigadores de perturbações, de tranquilidade para as populações. Haverá certamente casos em que o restabelecimento da ordem poderá necessitar o recurso à força armada, em situações que se aparentam muito frequentemente nem à guerra, nem paz. A crise da missão de paz em Serra Leoa, na primavera de 2000, mostrou os limites da capacidade de manutenção da paz por parte dos boinas azuis em tais contextos. Literalmente tomados como reféns pelos rebeldes, foram salvos graças à intervenção orientada pelo exército britânico junto ao governo local (operação Pallister).

O sinal de alarme lançado, nessa época, pelo Secretário Geral da ONU sublinhou, uma vez mais, o hiato entre as decisões do Conselho de Segurança de reforçar certas operações e a recusa dos Estados de fornecer os meios (em especial, os recursos humanos). A separação, cada vez mais forte, entre os que decidem as intervenções e os que estão certamente prontos para enviar o pessoal militar ao terreno⁹, ou inclusive a financiar as operações, confirma uma divisão de tarefas entre o Ocidente e o resto do mundo, já amplamente constatada ao se olhar a evolução na lista dos fornecedores de contingentes e a distribuição das

funções no terreno das práticas. Com todo o respeito devido a certos comentaristas, é menos a falta de formação e a ausência de equipamentos de manutenção da paz oriundos, na maioria dos casos, dos países pobres e muito mais as condições efetivas de recurso à força armada que questionam e causam, muito amiúde, o fracasso das realidades locais. Estas condenam, de fato, a divisão abstrata entre o que seria da competência do capítulo VI e do capítulo VII da Carta (que já se tornou amplamente obsoleta pela prática do Conselho de Segurança).

A pluralidade de atores e lógicas, a volatilidade dos seus comportamentos – que passam permanentemente do registro da confrontação ao da cooperação ou de evasão, a possibilidade, para os boinas azuis, de reencontrar-se em posição de dever proteger vidas humanas, entre outros aspectos, obrigam a considerar o possível uso da força de modo distinto. Apesar de nem sempre poder ser evitado, o recurso à força deve ser considerado, com todos os seus riscos, em contextos de mudança e quando as capacidades de mobilização coletiva são mal compreendidas pelos interessados. A Somália mostrou que as ações mais conseqüentes contra indivíduos ou grupos delinquentes ou criminosos, quando não consideram as redes de interações variáveis de que podem participar (*a fortiori*, com suas capacidades de mobilização), acabam por se revelar não somente ineficazes, mas arriscadas enquanto declaração de hostilidade a um grupo social mais amplo. No caso da Somália, a missão de paz transformou-se progressivamente em operação de guerra, provocando, em quatro meses de confronto, entre 6.000 e 10.000 mortes do lado somali, sendo o número de feridos praticamente o dobro.¹⁰ As forças das Nações Unidas tiveram, por sua vez, 83 soldados mortos e 302 feridos.¹¹ Os testemunhos dos soldados que participaram da operação são reveladores de seus medos. Os soldados, aos olhos do povo somali como um todo, foram muito rapidamente sendo considerados como “inimigos”, como o “perigo” por toda a parte do território.¹²

As imagens trazidas do Iraque por jornalistas norte-americanos que seguiram os soldados dos Estados Unidos no momento das rondas nas cidades revelam o mesmo cenário. Por mais extremo que seja, são imagens reveladoras da equação particularmente difícil com a qual pode ser confrontada qualquer operação de paz. De um lado, tal equação nos

recorda dos riscos de derrapagem quase inevitáveis quando os meios da guerra e os da paz se encontram confundidos. A distinção proposta no Relatório Brahimi entre o uso da força contra um agressor ou para defender uma população, desse ponto de vista, não é mais convincente do que as diferentes doutrinas dos Estados que tendem a defender a ideia “de uma imparcialidade ativa”, que implica o recurso à força para defender a paz (o conceito britânico de “operação de apoio à paz” é típico). Qualquer recurso à força expõe uma missão de paz localmente e a transforma, de fato, em uma operação de opressão. Pensar que se pode “cl clinicamente” orientar um indivíduo ou um grupo, independentemente de qualquer ambiente e das relações de força locais, na melhor das hipóteses, é pura ingenuidade. Além disso, no campo concreto e prático, a importância relativa da segurança dos civis e dos soldados internacionais, em comparação com a das populações que supostamente devem receber ajuda, segue sendo objeto de debates calorosos. Essa defasagem foi ilustrada de maneira particularmente impressionante na Somália, Ruanda, Bósnia e Herzegovina, Kosovo e, mais recentemente, na República Democrática do Congo também, levando-se em consideração as violências sofridas pelas populações locais. Na Somália, a operação “Tarefa Unificada”, lançada em 28 de fevereiro de 1995 para proteger a retirada dos 2.500 boinas azuis restantes no país e o reembarque do material pesado emprestado à Operação das Nações Unidas na Somália (ONUSOM) pelos Estados Unidos, mobilizou 18 navios e quase 10.000 homens. Em Ruanda, após o início dos massacres, em abril de 1994, o Conselho de Segurança tomou a decisão incrível de reduzir o efetivo das Nações Unidas no local (que já era muito restrito). Na Bósnia e Herzegovina, no enclave de Srebrenica, em julho de 1995, a segurança de 300 soldados holandeses prevaleceu em detrimento da segurança dos 27.000 muçulmanos bósnios que deveriam ser protegidos.

A necessidade de proteger as populações civis e de criar, para esse efeito, regras de engajamento mais restritas às tropas das Nações Unidas, foi objeto de um relatório específico de Kofi Annan, publicado em 1999. Essa necessidade foi reafirmada pelo relatório do painel de peritos sobre as operações de paz, publicado um pouco antes da Cúpula do Milênio. No entanto, concretamente, nenhum governo está

disposto, nos dias de hoje, a assumir o custo humano e político de tal “necessidade”.

Em todas as operações, existe efetivamente uma hierarquia de valores que se atribui à vida das diferentes categorias de indivíduos. Por exemplo, as instruções dadas aos observadores eleitorais internacionais, como em Moçambique, dão prioridade absoluta “à segurança do pessoal e material de ONU”.¹³ Ao menor incidente, sinal de violência ou de insegurança, os membros das missões devem deixar os lugares, deixando assim as eventuais vítimas à própria sorte. Essas instruções podem certamente conduzir os boinas azuis a encobrir os crimes contra a humanidade e a infringir as leis internacionais, expondo-os assim a processos judiciais, com ou sem Tribunal Penal Internacional. Mais banalmente, pode-se recordar que a “não assistência à pessoa em perigo” é susceptível de restrições penais no direito interno.

Para os cidadãos dos países em que ocorrem as operações de paz, o término do conflito raramente significa o fim dos problemas de segurança. Estes são “deslocados”, geralmente no sentido de mudar de lugar uma pergunta sem, no entanto, respondê-la. Tais situações, de regra, são ligadas a dois aspectos dos processos de paz que ainda não encontraram uma gestão satisfatória: em primeiro lugar, as condições nas quais são geridos o desarmamento e a “reconversão” dos antigos soldados; em segundo, as dificuldades de criar ou reformar as estruturas de polícia. Por todos os lados, constata-se um aumento considerável do número de armas de pequeno porte em circulação e, sobretudo, uma ampla disseminação de seu uso em todas as camadas da sociedade, ao mesmo tempo em que os programas de desarmamento, praticamente ausentes em casos como no Haiti, mostraram rapidamente os seus limites. De um país ao outro, a forma como são conduzidos os programas de reconversão dos antigos combatentes deixa de lado um número importante de indivíduos que não pertenciam a grupos “regulares” e para os quais a posse de uma arma, durante anos ou toda uma existência, constituiu a principal modalidade para se ganhar a vida, na guerra ou no âmbito de um sistema repressivo e predatório. De fato, parte desses indivíduos se converte ao banditismo, forma de vida e “integração” à coletividade que inclui uma população cada vez mais jovem à qual não se dá nenhuma outra perspectiva de sobrevivência

econômica e de existência como cidadão. As gangues que reinam nos bairros populares das capitais assemelham-se estranhamente de um país a outro. Jovens desempregados, em grande número, desencorajados pelo pouco resultado da luta política ou da guerra efetuada pelos seus primogênitos, desejosos de modos de enriquecimento rápidos e em procura de lugares de identificação e socialização, constituem um viveiro de recrutamento ideal. O grau de controle sobre essas gangues por este ou aquele ator político-mafioso é muito difícil de avaliar e, diante dos incidentes em que são implicadas, é provável que vendam os seus serviços, alternativamente, a diferentes setores, também agindo por sua própria iniciativa, na fronteira entre lógicas político-mafiosas e de delinquência comum. Gangues de motoqueiros armados no Camboja, supostas “organizações populares” e “quimeras” no Haiti, falsos “justiceiros” e verdadeiros “comandos da morte” em El Salvador, antigas crianças soldados em Serra Leoa ou na República Democrática do Congo... também são responsáveis pelos golpes baixos e pelo trabalho sujo de certos empreendedores políticos.

Para o diplomata, a paz é sem dúvida ausência de guerra ou, mais exatamente, um “ambiente certo e estável” definido mais diretamente pelas relações de força internacionais do presente e menos por uma dada situação que prevaleça no plano local. Por sua vez, Hobbes definia a paz pela ausência de morte violenta; muitos habitantes do Camboja, Ruanda, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Guatemala, El Salvador... sem dúvida gostariam que as coisas fossem assim em seu próprio país. Em El Salvador, o número anual de civis mortos por armas é superior ao das perdas civis e militares durante o período da guerra civil. Com mais de 150 homicídios para 100.000 habitantes (mais de 10.000 assassinatos por ano), El Salvador apresenta uma das taxas de homicídio mais elevadas do mundo... Para além das estatísticas e da imagem “objetiva” do aumento da insegurança e suas mutações nas sociedades em questão, deve-se considerar as suas diferentes percepções. Em San Salvador, Porto Príncipe, Freetown ou Pristina, nos bairros populares onde se desenrolam tanto as confrontações entre bandos rivais quanto parcelas relevantes da delinquência “comum”, subestimaram-se amplamente as consequências desse tipo de violência.

Essa situação significa, para a maioria das pessoas, que o Estado não mudou, que ele não as protegerá. A população perde rapidamente a confiança em uma polícia, na maioria dos casos excedida pela amplitude da tarefa, frequentemente gangrenada em seu seio pelas lógicas mafiosas, em parte herdadas das redes criadas durante a guerra. Segundo uma expressão corrente, nos países que conquistaram a “paz” recentemente, “todos têm armas”. De fato, os principais empreendedores políticos dispõem de suas próprias guardas armadas, enquanto as empresas privadas de segurança se multiplicam. Nos bairros populares das cidades, assim como em certas zonas rurais, a população cria brigadas de vigilância a fim de garantir a segurança que a nova polícia, mais ou menos enquadrada pela ONU, não lhe dá. Exasperados pela inação da polícia e da justiça, as populações fazem a sua própria justiça. O aumento da criminalidade nos períodos pós-conflitos é frequentemente considerado, em termos abusivos pelos agentes externos, como uma “evolução normal”, mas esse aumento implica desafios políticos graves.¹⁴

Conclusão

Nova Iorque, sede da ONU, 11 de maio de 2002. A pedido do Secretário Geral, os membros do Conselho de Segurança acabam de passar dois dias debatendo o relatório da Comissão Internacional de Intervenção e Soberania dos Estados, constituída por iniciativa do governo canadense e copresidida por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun. (ICISS, 2001) Publicado cinco meses antes, o documento procura definir o que seria a “responsabilidade de proteger” as populações, tentando conter as oposições provocadas pela noção de “direito de ingerência”. Onde certos observadores veem um progresso “inesperado” ou até mesmo uma real “tomada de consciência” por parte de certos Estados, a meu ver, há apenas propostas muito vagas e cheias de cuidados, isso associado a uma satisfação com as próprias operações realizadas e uma má fé que, apesar de serem correntes na diplomacia multilateral, não deixam de ser deprimentes. Alguns minutos mais tarde, um diplomata que eu havia encontrado em setembro de 1999

durante uma reunião organizada pelo *International Peace Academy* sobre o tema da proteção dos civis nas guerras, aproxima-se de mim e, quase me dando um tapinha amigável sobre o ombro, diz sorrindo: “Não se falou muito da sua população, não é?”.

Assim, não posso me impedir de pensar a quem chamarei aqui de Johnny, uma das inúmeras crianças sacrificadas com a guerra que eu havia encontrado pouco tempo antes em Paris, no lar onde está alojado. Seguindo os termos de um périplo muito enrolado que Johnny reinventa a cada um de seus novos interlocutores, chegou à França. Comprometido em um trabalho terapêutico com um psiquiatra, vai à escola e as suas perturbações de comportamento não impedem, totalmente, um início de socialização em sua nova vida. Como muitos de seus coleguinhas, Johnny estava aprendendo muito rapidamente o francês. Mas aqui terminam as aparências e começa o território da noite e do medo; as curas milagrosas existem apenas nos contos de fadas. No momento da nossa conversa, Johnny evocara os capacetes azuis no seu país, Serra Leoa, e concluíra: “Estas pessoas não são sérias”. Essas palavras... outros já as tinham pronunciado antes dele em San Salvador, Phnom Penh, Sarajevo ou Beira e em vários outros lugares desde então... Essas mesmas palavras podem designar o “vazio” do pós-guerra, substituindo a esperança de que a paz pudesse um dia se instalar. Essas palavras são difíceis de escutar, porque não se pode crer que o fim da guerra nada teria alterado. Distante daqui, em Nova Iorque, nos corredores obsoletos e frios da ONU, reconsiderando a forma como as recomendações mais decisivas do Relatório do Painel de Peritos sobre as Operações de Paz (conhecido como Relatório Brahimi) foram enterradas pelos Estados, volto-me para o diplomata e interrogo-lhe: “Vocês acreditam que o que se passa aqui seja sério? Acreditam que sejamos sérios quando vocês e nós tratamos dessas questões?”. Após um breve silêncio, um novo sorriso e um outro tapinha no ombro, o meu interlocutor me aconselha que eu descanse, antes de pedir licença e sair.

Muitas das nossas discussões acadêmicas, diplomáticas ou burocráticas têm lugar como se trabalhássemos sobre “objetos” fora de nosso mundo, onde a vida humana tem um preço, como se os principais referidos não fossem nem mulheres nem homens semelhantes a nós. A reflexão dos diplomatas e a dos analistas sobre a guerra e a paz tende,

muito frequentemente, a criar “uma barreira entre [nossa] inteligência e [nossa] humanidade”, parafraseando Raymond Aron. A análise pode, mesmo involuntariamente, desumanizar o outro e reduzi-lo a um signo, um significado, e não uma história. No outono de 1996, os refugiados do Norte-Kivu eram apenas pontos sobre imagens de satélites para os diplomatas que, em Nova Iorque, discutiam a oportunidade de efetuar uma operação humanitária... A confrontação é ainda mais brutal quando os discursos que preconizam uma segurança “global” e “humana” retornam à inação, muito embora isso tenha tornado possíveis os dramas em Ruanda, Srebrenica, Kosovo e tanto outros lugares mais anônimos, menos midiáticos ou voluntariamente “esquecidos” (Sri Lanka, Chechênia, República Democrática do Congo, Angola, Guatemala, por exemplo).

O afastamento do horizonte da guerra para as sociedades ocidentais e o levantamento da hipoteca bipolar influenciou os estudos sobre segurança internacional efetuados há uma década e a imagem que se tem da insegurança internacional no seio das classes políticas e da opinião pública. Doravante, os conflitos não podem mais ser interpretados sob a ótica do confronto Leste-Oeste, nem no âmbito rígido do racionalismo econômico. Muito frequentemente, são marcados pelo selo da irracionalidade, de acordo com um princípio segundo o qual tudo aquilo que foge a nossas grades de análise não pode ser conhecido ou decodificado. Nesse contexto, a temática da “crueldade” e do “caos” retornou com força. Conduzida fora do território nacional, a guerra efetuada pelos contingentes ocidentais é supostamente “profissionalizada” e, mais que isso, “científica”; pretende-se que seja “limpa”, porque é amplamente conduzida a distância, por ataques aéreos e tiros de mísseis interpostos. Assim, as guerras dão lugar ao endurecimento da violência e à fúria. São da competência do mundo da crueldade e da loucura. A “dialética da burguesia e do bárbaro”, de acordo com a expressão tão terrivelmente exata de Pierre Hassner, raramente encontrou tão perfeita ilustração. (HASSNER, 1996) Para além do recurso histórico (essas guerras seriam mais numerosas e mais violentas do que as do passado), o rótulo de “bárbaro” serve, uma vez mais, para designar não apenas essa parte tão específica do ser humano e presente em cada um de nós, mas a dimensão do Outro. Corresponde, mesmo inconscien-

temente, a uma vontade de distanciamento, como para tranquilizar-se: nós não somos assim.

Com todo o respeito, os que participam das operações de paz da ONU têm a temível tarefa de intervir no coração dessas contradições. Ora, “intervir” significa imbricar-se, de uma maneira ou de outra, no entrecruzamento de ações e reações aqui descritas. O filme de ficção documental *Warriors*, realizado por uma equipe de BBC em 1999 e contando o percurso de um pequeno grupo de boinas azuis britânicos na Bósnia e Herzegovina em guerra, apresenta uma visão extrema (porém não menos eficaz) de um mergulho em uma realidade que pode ser insuportável, no sentido literal do termo. E os que, no Iraque, em 19 de agosto de 2003, sobreviveram ao atentado contra a ONU podem igualmente dar o seu testemunho, a exemplo de colegas que antes deles se aproximaram desse abismo em Ruanda ou em outro lugar. Na maioria dos casos, os membros das missões de paz não se confrontam com situações tão trágicas. Uma parcela sem dúvida ainda muito grande de sua ação lhes escapa. Tal é o destino de qualquer agente externo em um ambiente local. Nesse sentido, a ação internacional nunca pode ser analisada em si, porquanto se inscreve em uma realidade local que a apreende parcialmente e que deve ser compreendida em seu âmbito interno. Mesmo um cenário internacional ideal e muito distante do que ocorre na atualidade (apoio político sem falhas, mandato claro, boa organização e concessão de meios materiais e financeiros suficientes etc.) não poderia alterar esse tipo de análise e ação.

Os parâmetros que deve ter em conta qualquer membro de uma operação de paz (seja ele civil, policial ou militar) são numerosos. E nada pode ser predeterminado inteiramente. Nas sociedades recém saídas de um conflito, muito do que se vai reconstruindo ou continua a ser destruído escapa aos olhos dos agentes externos, quaisquer que sejam. Para compreender o que se passa durante uma operação de paz, é imperativo investir-se no cotidiano das aparências banais e comuns. Esse esforço pode tornar inteligíveis os interesses e as estratégias de atores ou de instituições habitualmente negligenciados. Nesse contexto, um “detalhe” pode se revelar tão importante quanto o que se produz no “centro” das negociações políticas, no Conselho de Segurança da ONU ou ainda diante do Tribunal Penal Internacional.

Integrar esse aspecto implica uma revolução mental da qual deve participar o Secretariado da ONU. Excedendo os constrangimentos, em especial materiais, impostos pelos Estados, o Secretariado e os membros das missões devem comprometer-se mais claramente na batalha por uma melhor inteligência dos contextos locais. Todos (e não somente os membros da unidade de análise da missão ou as células de informação militar) devem dispor, durante todas as etapas de seu trabalho, de instrumentos de análise relevantes para compreender o que transforma as sociedades em que atuam. Este conhecimento deve irrigar, permanentemente, as equipes presentes em campo. Isso pressupõe, simplesmente, que devemos reconhecer que as diferentes disciplinas das ciências sociais podem nos ensinar acerca de situações diferentes e que esse conhecimento se articula em uma grade de análise operacional, atualizada diariamente. Ciência política, economia, geografia, sociologia, história, antropologia, psicanálise... têm algo a dizer sobre a guerra e a paz, na interseção de suas respectivas ideias e ensinamentos. O recurso a uma verdadeira transdisciplinaridade (atualmente mais invocada do que posta em prática) teria igualmente a vantagem de ajudar-nos a rearticular as dimensões individuais e coletivas das situações vividas, em particular quando se fala dos traumas causados pelos conflitos.

Além disso, essa passagem pressupõe que os agentes externos deixem de considerar as populações locais como receptoras passivas do progresso ou como obstáculos potenciais ao bom desenrolar das operações. Os membros das missões não são mais modestos, flexíveis, abertos do que a média dos seres humanos. Entre os civis, essa evolução não foi facilitada pelo surgimento, há um pouco mais de uma década, de redes bastante restritas de indivíduos situados na interface entre a militância e a expertise, entre o estatal e o não estatal, circulando entre administrações nacionais, organizações não governamentais, organismos internacionais e outras agências de estatuto indefinido que dividem o “mercado” da reconstrução do Estado, da democracia e do estado de direito.¹⁵ Permanentemente entre dois contratos e sempre buscando antecipar as limitações de sua próxima responsabilidade, os membros dessas redes são, salvo exceção, pouco propensos a pôr em xeque o seu trabalho, como testemunham as numerosas conferências

organizadas sobre esse assunto e as tantas publicações. Esta “comunidade” (da qual participam também os universitários engajados no campo da expertise) aparenta uma capacidade de aprender que é pouco efetiva. O encadeamento de contratos de curto prazo, sem que haja real acompanhamento dos desempenhos de uma missão a outra, e o funcionamento em círculo fechado, frequentemente distante de uma realidade concreta com a qual a relação é fortemente assimétrica, explicam que *in fine*, não se pode ser responsável diante de seu empregador, nem sobretudo diante dos supostos “beneficiários” da ação. Reformas estão em estudo para se sair de um sistema situado nos “antípodas da meritocracia”, para retomar os termos do Relatório Brahimi. Tais reformas deverão ser vigorosas, incluir mecanismos de controle efetivo do trabalho realizado e sanções. A reflexão deve igualmente abranger a preparação, a formação contínua e o acompanhamento (incluindo o psicológico) do pessoal de uma missão. Este é o primeiro passo concreto a ser dado, caso queiramos começar a ser “sérios” quanto ao nosso desejo de contribuir para a construção da paz em países terceiros.

O segundo objetivo, não necessariamente mais fácil de ser atingido, visaria a reduzir o fosso entre o que ocorre nos corredores diplomáticos e as realidades do campo prático e concreto. Não é mais fácil de atingir porque os governos dos Estados-membros se recusam a fornecer os meios e a dotar o Secretariado da ONU de recursos mais relevantes, como mostraram os debates sobre o Relatório Brahimi durante a Assembléia Geral, no outono de 2000. A política dos “dois pesos, duas medidas” nas decisões de enviar operações de paz, a ingerência crescente nos assuntos internos dos Estados, o temor de que qualquer reforço das capacidades das operações de paz se faça em detrimento dos recursos para a ajuda ao desenvolvimento já em nítido declínio, entre outros aspectos, explicam a atitude hostil da maioria dos representantes governamentais dos países do Sul a reforçar as capacidades da ONU em matéria de análise das situações emergentes no campo. Mais profundamente, as tensões crescentes provocadas pelo modo de funcionamento do Conselho de Segurança (que se autoriza uma agenda cada vez mais ampla aos custos da Assembleia Geral) explicam que, apesar da estagnação de qualquer projeto de expansão dos membros com assento permanente, as decisões da Assembléia Geral em matéria

orçamentária sejam, muitas vezes, consideradas o principal ponto de alavanca (e principalmente de bloqueio) para a maioria dos Estados membros. Na falta de uma política generosa, voluntariosa e coerente da parte dos membros permanentes do Conselho (em especial da França e do Reino Unido), pode-se apenas esperar progressos decisivos sobre esse ponto em um futuro próximo.

Resta-nos a possibilidade de contar com a boa vontade dos diplomatas, recorrentemente influenciados mais pela sua experiência em uma crise precedente do que pelo seu conhecimento do caso preciso que examinam. Ademais, a prática mostra que, mesmo quando os diplomatas têm conhecimento das lições do passado, raramente as aplicam. Entre saber o que não se deve fazer e daí tirar as consequências em suas decisões, há uma lacuna que os diplomatas, em geral e coletivamente, têm muita dificuldade em transpor. As qualidades individuais normalmente são ocultadas pelos efeitos de grupo, pela taxa de rotação relativamente elevada do pessoal diplomático e, sobretudo, pelas pressões de responsáveis políticos cuja agenda pessoal coincide apenas excepcionalmente com a defesa da paz no mundo... De resto, um diplomata ocidental que representa o seu país no Conselho de Segurança não se preocupa, salvo exceções, com a aplicação da decisão que será tomada, mas sim com as vantagens e as condições do processo decisório. Em seguida, os seus superiores se encarregarão de lembrá-lo da urgência em definir uma “estratégia de saída” (mais “saída” do que “estratégia”, a despeito das belas declarações de intenção), particularmente quando as tropas forem, em parte, originárias de seu país. Fora da Europa, esse imperativo é, de fato, muito presente. Tanto quanto “conter” um conflito, o envio de uma operação de paz pode também visar a retirar o dossiê da agenda internacional, como foi o caso no Camboja ou em El Salvador. Tal seria o critério do seu “sucesso internacional”.

Progressos poderão ser realizados na resolução dessas contradições políticas essenciais apenas se os cidadãos do mundo “em paz” se mobilizarem e começarem a exigir a prestação de contas de seus líderes políticos sobre tais questões. Por não ter posto os pés em um país em guerra (ou “em crise”) por mais de quarenta e oito horas e por não haver frequentado outros lugares além de salas de hotéis internacionais ou outras salas de conferência “fora do mundo”, um cidadão europeu

ou norte-americano não logra, em seu cotidiano, construir a representação das preocupações de um habitante de um país que pertence ao mundo “do caos”. Contrariamente ao que se poderia pensar, essa distância não foi fundamentalmente colocada em questão pelo drama dos atentados terroristas de onze de setembro de 2001. Mesmo as ruas de Manhattan, para além do território muito limitado do “ground zero”, têm recuperado, muito rapidamente, o seu pertencimento ao mundo da segurança, em que o terror pode se inserir e de modo espetacular, mas também de maneira excepcional, estando aceito e entendido que a “nossa” vida não se encontra ameaçada de modo permanente. A forma pela qual “o” fenômeno terrorista foi comumente analisado desde então, distante das lógicas políticas, sociais e econômicas locais e internacionais que lhe deram forma por meio de histórias diversas, tende a reforçar essa divisão do mundo em dois “campos”, não obstante todos os conflitos em que, a exemplo da África, o fator “terrorismo” não explica muita coisa. Em nossas casas, essa tem sido a principal imagem que recebemos do outro mundo, de maneira um tanto seletiva, em nossas telas de televisão. De resto, faz-se de tudo para manter as aparências da disjunção, inclusive na ocultação das relações e inúmeros interesses entre esses “loucos” que exterminam o seu semelhante e os atores políticos e econômicos do nosso mundo, supostamente racional, pacífico e regulado.

A aflição real de muitos dos nossos concidadãos diante das dificuldades para ter acesso a uma informação fiável e diversificada felizmente não impede nem o impulso da compaixão, nem a consciência crescente, embora fugidia, de uma “comum humanidade”. No entanto, nasce intuitivamente um temor mais profundo: ao nos aproximarmos dessas situações, ao compreendê-las, ao percebermos que não somos tão alheios à desgraça dessas populações, nós não estaríamos constrangidos a uma ação revolucionária em nossas vidas? A obsessão do mundo em guerra e dos seres humanos que o povoam nos acompanha. Parecendo-nos tão próximos, tão humanos, acabam por interrogar-nos sobre o que seria necessário mudar em nós mesmos, e isso a partir de hoje. Vivemos com o medo de perdermos a nossa “tranquilidade”, noção antinômica à de “responsabilidade”. A “responsabilidade de proteger” não é somente a dos Estados. É também a dos cidadãos que somos.

Desde sempre, as nossas sociedades se preocuparam em ganhar guerras. Já é tempo de refletirmos sobre as maneiras de se ganhar a paz. Essas perguntas não podem ser deixadas apenas aos funcionários públicos nacionais e internacionais. Além de um indispensável avanço no pensamento sobre a “realidade moral da guerra”¹⁶, esse exercício profundamente ético deve induzir a uma interrogação sobre o valor que cada tomador de decisão, analista ou cidadão dá à sua própria humanidade e, por conseguinte, à dos outros. Se a noção de “segurança humana” vier um dia a ter um sentido concreto, deverá integrar tal reflexão. O presente ensaio pretende dar uma contribuição modesta a esse projeto, propondo outra imagem das operações de paz efetuadas pela ONU mundo afora: a que nos projetam as próprias populações.

Referências

ARNOLD, S. L. Somali: An operation other than war. *Military Review*, p. 26-35, dez. 1993.

DELONG, Kent; TUCKEY, Steven. *Mogadishu! Heroism and Tragedy*. Westport, Conn.: Praeger, 1994.

HASSNER, Pierre. Par-delà la guerre et la paix: violence et intervention après la guerre froide. *Études*, v. 385, n. 3, p. 149-158, set. 1996.

ICISS. *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: IDRC, 2001.

KANT, Emmanuel. Vers la paix perpétuelle In: _____. *Vers la paix perpétuelle. Que signifie s'orienter dans la pensée? Qu'est-ce que les lumières?* Tradução de Jean François Poirier e Françoise Proust. Paris: Flammarion, 1991. Primeira edição 1795.

POULIGNY-MORGAN, Béatrice. *Ils nous avaient promis la paix*. Paris: Sciences Po, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University, 1991.

WALZER, Michael. *Guerres justes et injustes: argumentation morale avec exemples historiques*. Paris: Belin, 1999.

- 1 Excertos selecionados e traduzidos a partir do capítulo 6 e da conclusão da obra Pouligny-Morgan (2004).
- 2 Pode-se pensar que essa situação vise principalmente a amenizar os numerosos debates (que nunca terminam!), organizados nas diferentes instâncias da ONU, acerca dos valores associados a esse regime político e sua universalidade.
- 3 No Camboja, a Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja (APRONUC) varreu, sem reais explicações, as acusações de inúmeras fraudes e irregularidades (cédulas mal colocadas nas urnas, tinta indelével inexistente ou de má qualidade, boletins destruídos, sistema informático falho para a constituição dos registros e a contagem dos votos...).
- 4 Isso sem contar que nunca se escapa do relativismo habitual: o número de mortos tolerados varia de acordo com a região do mundo em que se está atuando.
- 5 “Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies” (A/55/489). Esse relatório referiu-se, sobretudo, a uma série de recomendações formuladas em um documento redigido pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, intitulado *Democracy and Global Cooperation at the United Nations*, 2000 (redigido por Béatrice Pouligny-Morgan, Izumi Nakamitsy Lennartsson e Martin Wikfalk).
- 6 É o caso da missão de interposição entre a Etiópia e a Eritreia (Missão das Nações Unidas na Etiópia e na Eritreia, MINUEE), embora as dimensões sociopolíticas (para não dizer “internas”) desse conflito, a meu ver, tenham sido amplamente subestimadas, em proveito de uma abordagem exageradamente clássica.
- 7 Na acepção moderna da noção que data do século XVII e que é estreitamente ligada à de ordem pública.
- 8 Lembremos as obras de Hobbes e Rousseau, para quem o contrato funda, concomitantemente, a sociedade e o Estado.
- 9 A organização, atualmente regular, de reuniões com os representantes dos países fornecedores de tropas diminuiu apenas parcialmente a tensão. Tais países não dissimulam suas frustrações por receberem tão somente informações parciais, ainda mais que, de fato, as decisões mais importantes continuam a ser tomadas sem a presença deles.
- 10 Essas estimativas são de Mohamed Sahnoun, o antigo Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas nesses países. A ONU não fornece dados oficiais sobre o assunto e mantém a divisão entre “milícias” e “civis”, o

que, na maioria dos confrontos considerados, seria praticamente impossível de ser feito.

- 11 O total das perdas no conjunto da operação é de 136 homens.
- 12 Podemos evocar, particularmente, os testemunhos públicos dos militares americanos, como: Arnold (1993); DeLong (1994). Encontramos essa mesma atmosfera em várias produções cinematográficas recentes, particularmente o filme *We were Soldiers*, de Randall Wallace, que se refere de modo preciso a esse episódio da Somália.
- 13 Operação das Nações Unidas para Moçambique (ONUMOZ), *Guidelines on Emergencies* (anexo 23, p. 2), § b: “In case of any sign of violence [...] move well away from the scene. The safety of UN Staff and property comes first” e entrevistas em Johannesburg (out. 1994).
- 14 Às vezes com erros de comunicação desastrosos sobre esse tema, como no caso do porta-voz da Missão das Nações Unidas no Haiti (MINUHA, entre setembro de 1993 e junho de 1996).
- 15 Isso ocorre no caso da organização *National Endowment for Democracy* (fundação privada, mas criada e financiada pelo Congresso Americano).
- 16 Ver principalmente Walzer (1999). Nota do tradutor: em português, a obra está disponível em WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

AUTORES SELECIONADOS

ALAIN JOXE é Diretor de Estudos na *Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales* (EHESS), em Paris, e coordenador do Centro Interdisciplinar de Pesquisas sobre a Paz e os Estudos Estratégicos (CIRPES, *Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Études Stratégiques*). Um dos mais proeminentes especialistas franceses em geopolítica e conflitos internacionais, A. Joxe é autor, entre outros livros, de *Voyage aux sources de la guerre* (PUF, 1991) e *L'Empire du chaos* (La Découverte, 2004).

ARIEL COLONOMOS é doutor em ciência política (Sciences Po, 1996) e Diretor de Estudos do CERI (*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales*). É autor de *Moralizing International Relations: Called to Account* (Palgrave, 2008) e *Eglises en réseaux, Trajectoires politiques entre Europe et Amérique* (FNSP, 2000). Trabalha atualmente sobre temas relacionados a ética e moral nas relações internacionais.

BÉATRICE POULIGNY-MORGAN é doutora em ciência política (Sciences Po), onde lecionou Relações Internacionais. Foi pesquisadora do CERI (*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales*) e professora no *Edmund A. Walsh School of Foreign Service*. É autora, entre outros livros, de *Ils nous avaient promis la paix* (FNSP, 2005) e *Peacekeeping from below* (Kumarian Press, 2006).

BERTRAND BADIE é Professor Titular de Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). É autor de várias obras, entre elas: *L'Etat importé* (1992), *Un monde sans souveraineté* (1999), *La Diplomatie des Droits de l'Homme* (2002), bem como *L'Impuissance de la Puissance* (2004). O seu primeiro livro publicado no Brasil foi *O Diplomata e o Intruso* (EDUFBA, 2009). No Brasil, Bertrand Badie colabora ativamente com as atividades de pesquisa do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO).

DARIO BATTISTELLA é Professor Titular de Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux e membro do Conselho editorial da Revista *Etudes Internationales*. Além de *Théorie des Relations Internationales* (Paris: Presses de Sciences Po, 2003), publicou o *Dictionnaire des Relations Internationales* (Paris: Dalloz, 2006), em parceria com Marie-Claude Smouts e Pascal Vennesson e *Retour de l'état de guerre* (Paris: Armand-Collin, 2006).

DENIS RETAILLÉ é Professor-doutor de geografia na Universidade de Bordeaux III. Autor do livro *Le monde du géographe* (Paris: Presses de Sciences Po, 1997) e, em parceria com Marie-F. Durrand e Jacques Lévy, da obra *Le monde, espaces et systèmes* (Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 1993).

DIDIER BIGO é Professor do Instituto de Estudos Políticos de Paris, pesquisador do CERI (*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales*), coeditor da revista *International Political Sociology* e editor de *Culture & Conflicts*. Especialista em sociologia política dos conflitos internacionais, Didier Bigo é autor de *Polices en réseaux: l'expérience européenne* (FNSP, 1996) e organizador, em parceria com Anastassia Tsoukala, de *Terror, Liberty, Insecurity : Illiberal practices of liberal regimes* (Londres: Collection Liberty and security, Routledge 2008).

FRÉDÉRIC CHARILLON é Professor de Ciência Política na Universidade Auvergne Clermont 1, mas também no Instituto de Estudos Políticos de Paris e na Escola Nacional de Administração (ENA, Paris). É diretor, desde 2009, do Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM) e também da seção de estudos internacionais da Associação Francesa de Ciência Política (AFSP). Suas pesquisas concentram-se principalmente sobre temas de política externa (da França e da União Europeia). É autor e organizador, entre outros, do livro *Moyen Orient: la triple impasse* (Paris: La Documentation Française, 2007), em parceria com B. Rougier, e *Politique Etrangère: nouveaux regards* (Paris: Presses de Sciences Po, 2002).

GUILLAUME DEVIN é Professor Titular do Instituto de Estudos Políticos de Paris e membro do Centro de Estudos e Pesquisas Interna-

cionais (CERI/Sciences Po). É autor de vários livros e artigos, entre os quais se destacam: *L'Internationale Socialiste, histoire et sociologie du socialisme international* (Presses de la FNSP, 1993), *Les Solidarités Transnationales* (L'Harmattan, 2004), *Faire la Paix, la part des institutions internationales* (Presses de la FNSP, 2009) e *Sociologia das Relações Internacionais* (EDUFBA, 2009). No Brasil, tem colaborado com as pesquisas do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO).

JACQUES LÉVY é Professor de Geografia e Ordenamento do Espaço na *École polytechnique fédérale* (Lausanne, Suíça), desde outubro de 2004. É diretor do Laboratório Choros, tendo participado do lançamento da Revista “Espaces Temps”, dedicando-se a uma reflexão interdisciplinar sobre epistemologia e teoria em ciências sociais. É autor ou organizador, entre outros, de *Géographies du politique* (Paris : Presses de Sciences Po/Espaces Temps, 1991), *Le monde: espaces et systèmes* (em parceria com Marie-Françoise Durand e Denis Retaillé, Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 1992), *Europe: une géographie* (Paris: Hachette, 1997) e *From Geopolitics to Global Politics* (Londres: Frank Cass, 2001).

JEAN-JACQUES GABAS é economista e especialista em temas relativos à cooperação internacional para o desenvolvimento. Presidente de honra do GEMDEV (*Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement*), é autor e coautor de diversos livros, entre eles: *Lenjeu mondial: les pays émergents* (FNSP, 2007) e *Nord-Sud, l'impossible coopération?* (FNSP, 2002).

KAROLINE POSTEL-VINAY é Diretora de Estudos do CERI (*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales*), especialista do Japão e autora, entre outros livros, de *Le Japon et la nouvelle Asie* (FNSP, 1997), bem como *La révolution silencieuse du Japon* (Calmann-Lévy, 1994).

MARCEL MERLE faleceu em maio de 2003 e foi um dos pioneiros da sociologia das relações internacionais na França. Autor *La Vie Internationale* (Paris: Armand-Collin, 1970) e *Sociologia das Relações Internacionais* (Brasília: Editora da UnB, 1981). Marcel Merle foi membro da Comissão Justiça e Paz na França e colaborador frequente do jornal católico *La Croix*. Durante muitos anos foi membro do Comitê Exe-

cutivo da Associação Internacional de Ciência Política e um de seus vice-presidentes. Professor na Universidade de Paris 1, depois de haver sucedido Maurice Duverger na direção do Instituto de Estudos Políticos de Paris, Marcel Merle foi um dos mais importantes cientistas políticos e especialistas franceses em relações internacionais.

MARIE-CLAUDE SMOUTS é Professora de Ciência Política e Relações Internacionais, tendo trabalhado, durante vários anos, no Instituto de Estudos Políticos de Paris e como Diretora de Estudos do CERI (*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales*). Uma das pioneiras dos estudos sobre a problemática ambiental no campo das relações internacionais na França, é autora de vários artigos e livros, entre os quais podemos lembrar: *Le Retournement du Monde: sociologie de la scène internationale* (Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 1992), em parceria com Bertrand Badie; *Forêt tropicale, jungle internationale* (Paris: Presses de Sciences Po, 2001); e *Dictionnaire des Relations Internationales* (Paris: Dalloz, 2006), em parceria com Dario Battistella e Pascal Vennesson

MARIE-FRANÇOISE DURAND é geógrafa e coordenadora da Oficina de Cartografia de Sciences Po. Autora, entre outros, de *Le monde: espaces et systèmes* (em parceria com Jacques Lévy e Denis Retaillé, Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 1992) e *Atlas da Mundialização* (São Paulo: Saraiva, 2009). No Brasil, Marie-F. Durand colabora ativamente com as atividades de pesquisa do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO).

PIERRE GROSSER obteve a *Agrégation* de história em 1996 e, desde então, é Professor de História das Relações Internacionais no IEP de Paris. É Diretor de Estudos do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França. Suas principais obras incluem *Les temps de la guerre froide, réflexions sur l'histoire de la guerre froide et les causes de sa fin* (Bruxelas: Complexe, 1995), *Pourquoi la Seconde Guerre mondiale?* (Bruxelas: Complexe, 1999) e o artigo *Comment écrire l'histoire des relations internationales aujourd'hui ? Quelques réflexions à partir de l'Empire britannique*, publicado na Revista *Histoire Politique* (2010).

PIERRE HASSNER nasceu em 1933 e, atualmente, é Diretor de Estudos emérito do CERI (*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales*). Obteve a *agrégation* de filosofia e foi estudar com Leo Strauss e Raymond Aron, em cujas memórias (publicadas em 1983) lê-se o seguinte: Pierre Hassner, que frequentava minhas aulas, fez uma apresentação brilhante, esplêndida sobre Tucídides... eu lhe disse que nunca, enquanto estudante ou professor, eu havia assistido a um discurso da mesma qualidade” (ARON, R. *Mémoires*. Paris: Julliard, 1983, tradução livre). Hassner é autor, entre outros, de *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, com Gilles Andréani (Paris: Presses de Sciences Po, 2005), *La terreur et l'empire, la violence et la paix II* (Paris, Le Seuil, 2003) e *La violence et la paix, de la bombe atomique au nettoyage ethnique* (Paris: Le Seuil, 2000).

RAYMOND ARON faleceu em outubro de 1983 e deixou inúmeras referências entre as mais lidas em Relações Internacionais. Sociólogo, filósofo e historiador, foi Diretor de Estudos da Ecole Pratique des Hautes Etudes e do Collège de France, tendo passado por diferentes universidades de renome, a exemplo de Tübingen, Harvard e Berkeley. Autor, entre outros, de *Les étapes de la pensée sociologique* (1967), *Le Marxisme de Marx* (1962), bem como *Paix et guerre entre les nations* (1962).

ZAKI LAIDI é Diretor de Estudos e Professor em Sciences Po, junto ao Centro de Estudos Europeus. Membro da Comissão do Livro Branco sobre a Política Externa e Europeia da França (2007-2008), Z. Laidi realiza pesquisas sobre a presença da Europa no mundo, bem como acerca das relações energéticas entre a Europa e a Rússia. Suas publicações mais recentes incluem *Norms over Force, the Enigma of European Power* (Londres: Palgrave Macmillan, 2008), *La Grande perturbation* (Paris: Flammarion, 2004) e *Malaise dans la mondialisation* (Paris: Textuel, 1997).

COLOFÃO

Formato	16 x 23 cm
Tipografia	Aldine401 BT 11/14,5 (texto)
Papel	75 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 300 g/m ² (capa)
Impressão	Setor de reprografia da EDUFBA
Capa e Acabamento	Cartograf
Tiragem	1800

ISBN 978-85-232-0718-2



9 788523 207182

França.Br 2009

