

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Temas Clássicos

RODRIGO GALLO
(organizador)

2021

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Temas Clássicos

RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Temas Clássicos

RODRIGO GALLO
(organizador)

BOA VISTA/RR
2021

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Francisleile Lima Nascimento
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Capa
Abinadabe Pascoal dos Santos
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Ga1 GALLO, Rodrigo (organizador).

Relações Internacionais: Temas Clássicos. Boa Vista: Editora IOLE, 2021, 361 p.

Série: Relações Internacionais. Organizador: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-993757-3-6
http://doi.org/10.5281/zenodo.4657531

1 - Brasil. 2 - História. 3 - Relações Internacionais. 4 - Teoria.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Relações Internacionais. IV - Série

CDD – 320

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2021

PREFÁCIO

Qualquer analista, seja ele um diplomata ou um pesquisador acadêmico, das relações internacionais contemporâneas, ou seja, esta que se desenvolve sob nossos olhos, não deixa de enfrentar certo desconforto se por acaso fosse chamado a distinguir, segundo a terminologia do subtítulo deste livro, quais seriam os temas clássicos da disciplina e quais os distintivamente contemporâneos.

Os temas clássicos adivinhamos empiricamente quais sejam: os das relações entre estados soberanos, nas linhas da estrutura westfaliana que já é velha de quase 400 anos; o da guerra e da paz entre as nações, segundo a obra, por si só clássica, de Raymond Aron; as questões do colonialismo, surgidas com os Descobrimentos, e as do imperialismo, em sua moldura europeia do século XIX; a sucessão de proeminências hegemônicas no cenário internacional, partindo da partilha do mundo entre as duas coroas ibéricas, seguida pelo avanço das demais potências europeias nas latitudes periféricas; sem descurar a emergência de uma economia mundial, já bem entrada a segunda revolução industrial, no terço final do século XIX.

As relações entre estados soberanos são basicamente bilaterais, eventualmente pontilhadas por encontros mais amplos, do tipo do multilateralismo precoce, mas ainda oligárquico, experimentado no Congresso de Viena (1815). As guerras "clássicas" eram, primeiro, as mercenárias, depois as levadas a efeito por exércitos nacionais, segundo o modelo clausewitziano ainda vigente na era dos conflitos napoleônicos, para finalmente encontrarem um limite aos enfrentamentos globais com a mecanização e a nuclearização dessas disputas bélicas entre grandes potências; as que sobraram são conflitos interestatais, e mais frequentemente civis, nas nações periféricas. Colonialismo e

imperialismo deixaram a fase da dominação direta e dos tratados desiguais para assumir novas formas, mais do lado dos investimentos e do livre comércio. A famosa disputa hegemônica, por fim, não deve mais passar por algum conflito global – dada a devastação que poderia produzir, ameaçando a própria sobrevivência da Humanidade – e sim pela sucessão de "Estados comerciais", como já analisado por Rosencrance e Gilpin em obras igualmente clássicas.

A Guerra Fria geopolítica sepultou, possivelmente, a era das relações internacionais clássicas, que vinha da Grande Guerra (1914-18) e que se prolongou no segundo pós-guerra; agora, entramos na era das relações internacionais contemporâneas, que talvez seja marcada por uma espécie de Guerra Fria econômica, que deve estender-se pelo resto do século XXI, segundo linhas de tensão, de fricção e de cooperação ainda não de todo definidas neste início da terceira década do século. E do que serão feitas as relações internacionais contemporâneas? Possivelmente, por todos os temas que comparecem neste primeiro dos dois volumes de uma obra muito bem-vinda no cenário ainda relativamente rarefeito da literatura especializada dos cursos acadêmicos da área, e por mais alguns temas complementares ou emergentes.

As relações entre Estados soberanos continuarão no horizonte das possibilidades históricas pelos próximos 150 anos pelo menos, em que pese os temores paranoicos dos "antiglobalistas", os alquimistas tresloucados do presente momento, depois que os "antiglobalizadores" já se cansaram de protestar contra as iniquidades do sistema internacional capitalista e se retiraram discretamente do cenário, depois de insistirem durante mais de uma década sobre o impossível "outro mundo possível" que eles pediam ruidosamente, com todas os *gadgets* das multinacionais. Se as relações bilaterais são cada vez mais complementadas, e até substituídas, pela diplomacia multilateral das organizações

internacionais – a *bête noire* dos malucos do antiglobalismo –, as manobras nacionais não deixam de existir, daí a necessidade da análise voltada especificamente para a política externa, como comparece igualmente neste volume.

O núcleo central dessas RI contemporâneas não é tanto a competição guerreira entre Estados de primeira grandeza e sim a concorrência econômica entre as potências tecnológicas, que podem ser, inclusive, anões militares, daí a importância do estudo da economia internacional, dos sistemas monetários e financeiros, como também aqui figura. Estamos no limiar do declínio do dólar enquanto moeda mundial? Se isso ocorrer, será ainda muito gradual, à medida da transposição da moeda digital chinesa em criptomoeda conversível e com pretensões universalistas, crescentemente operada por sistemas funcionando segundo princípios da inteligência artificial, que a China já domina amplamente. Outras questões se apresentam na interface dos temas globais, direitos humanos, meio ambiente, crime transnacional, sustentabilidade planetária e exploração extraplanetária, energias renováveis e o velho tema do desenvolvimento.

Estas são as questões, várias das quais encontram-se dissecadas e analisadas nos estudos e ensaios aqui incluídos, cujos autores são professores especialistas nos temas a que se dedicam, com um perfeito conhecimento das demandas de seus alunos em salas de aula. Sejam bem-vindos a elas, e comecem desde já a pensar nos novíssimos temas, aqueles que nos ocuparão, academicamente e praticamente, pelo resto do século.

Embaixador Paulo Roberto de Almeida

Doutor em Ciências Sociais pela Université Libre de Bruxelles (1984), mestre em Planejamento Econômico pela Universidade de Antuérpia (1977) e licenciado em Ciências Sociais pela Université Libre de Bruxelles (1975)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 13

CAPÍTULO 1 |
Teoria do Estado e a sociedade internacional de Estados 21

CAPÍTULO 2 |
Política Externa e Política Externa Brasileira 75

CAPÍTULO 3 |
Diplomacia presidencial 127

CAPÍTULO 4 |
Organizações Internacionais 169

CAPÍTULO 5 |
Economia Internacional 221

CAPÍTULO 6 |
Sistemas Financeiros e Monetários Internacionais 267

CAPÍTULO 7 |
Direitos Humanos 307

SOBRE OS AUTORES | 353

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Embora o primeiro curso de Relações Internacionais tenha sido criado no Brasil somente na década de 1970 na Universidade de Brasília (UnB), foi a partir da abertura neoliberal dos anos 1990, já num contexto pós-Guerra Fria e pós-Consenso de Washington, que o bacharelado da área passou a assumir uma maior importância para a inserção internacional do país. Trata-se, portanto, de uma carreira relativamente nova, que ainda está em processo de consolidação não apenas nas universidades nacionais, que procuram por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais institucionalizar o campo e conferir identidade ao curso, mas também no próprio mercado de trabalho em si.

Naquele cenário de expansão, imediatamente posterior ao conflito bipolar entre soviéticos e norte-americanos e ao adensamento do fenômeno da globalização, não só o Estado brasileiro se aproximava cada vez mais de nações estrangeiras, mas empresas brasileiras também davam início a um longo e gradativo processo de internacionalização, assim como o Brasil passava a atrair mais companhias do exterior e a captar um volume maior de investimento estrangeiro – num claro sinal de que o país, de um modo geral, assumia mais relevância no competitivo cenário internacional.

Essas transformações foram fundamentais para o desenvolvimento do campo de Relações Internacionais no país, pois tais alterações no sistema internacional passaram a demandar a formação de profissionais mais qualificados para compreender o papel do Estado diante das transformações globais, assim como a função e o impacto causado pelos diversos atores não-estatais, como

organizações internacionais, ONGs e empresas privadas multinacionais.

Assim sendo, houve um constante aumento de demanda por vagas em cursos dessa carreira, que passou a atrair cada vez mais a atenção dos vestibulandos – o que, por sua vez, também gerou um aumento no número de bacharelados oferecidos pelas universidades públicas e privadas brasileiras. Diante desse contexto, os cursos passaram a formar pessoas para atuar em frentes de trabalho distintas do cenário mundial, dada a característica interdisciplinar da área. Tal constatação é importante porque crescia também a quantidade de funções possíveis para serem desempenhadas por um internacionalista, não mais restritas à diplomacia pública. Surgiam, portanto, novas oportunidades que até então não existiam no mundo corporativo ou, em alguns casos, que eram anteriormente desempenhadas majoritariamente por profissionais graduados em outras áreas - e que, nesse novo contexto, passavam a contar com um profissional formado especificamente para compreender as conexões entre os diversos atores estatais e não-estatais.

Mesmo diante desse crescimento de público e do próprio mercado, uma pergunta possivelmente feita por candidatos a uma vaga em um curso de Relações Internacionais, ou por seus familiares, é: por que cursar RI e não Direito ou Comércio Exterior? A resposta, embora não seja simples, pode ser resumida às demandas de atuação profissional. O internacionalista não pode ter um conhecimento restrito às leis internacionais ou às regras de operação logística do comércio; ele precisa conciliar essas duas áreas em seu rol de competências, além de somá-las às condicionalidades da Política Externa, às análises do campo da Economia e às nuances de temas particularmente recentes para o mundo globalizado, como Meio Ambiente e Direitos Humanos, que tocam questões diversas – inclusive relacionadas às rotinas de empresas privadas multinacionais que precisam compreender a complexidade dos

problemas relacionados à atuação internacional e às particularidades de cada território onde pretendem atuar ou já possuem operações estabelecidas.

A chave para entendermos de forma adequada a própria área de Relações Internacionais, conforme já mencionamos, é considerar o campo como sendo interdisciplinar. Só assim o profissional formado nas universidades terá a capacidade de entender os complexos fenômenos do sistema internacional a partir de uma dinâmica adequada: a política, a economia, as leis, bem como o conhecimento desenvolvido previamente por outras áreas, deveriam ser articuladas para gerar uma compreensão mais integrada dos elementos que compõem as Relações Internacionais em si.

Partindo dessa discussão, esse livro foi organizado para atender a essa demanda na formação dos internacionalistas: articular, em uma mesma obra, capítulos que possam suprir as necessidades de conhecimentos específicos, porém, já aplicados às particularidades dos cursos de RI. Nesse caso, o Estado, por exemplo, não é visto como um fenômeno em si mesmo, mas sim como um elemento fundamental para as relações entre grupos políticos e o marco fundador das Relações Internacionais; a Economia não é tratada apenas como uma ciência que analisa a produção e o consumo de bens, mas como um setor intimamente ligado à rotina das nações e das empresas existentes dentro daquele país – de modo que as decisões do Estado também afetam as companhias privadas multinacionais; o mesmo vale para as outras áreas que compõem o cenário internacional.

Logo, conforme veremos adiante, esta obra foi composta por capítulos estruturados para oferecer uma perspectiva abrangente dos principais temas discutidos nas Relações Internacionais, a partir da leitura de temas clássicos, como teoria do Estado e Política Externa, por exemplo, que integram a base mais antiga do campo de RI. Soma-se a este livro um segundo volume, que aborda temas da

agenda contemporânea da área, que emergiram juntamente com o adensamento da globalização e do mundo pós-Guerra Fria, como Meio Ambiente, Energia e Segurança Humana. Todos, de qualquer forma, são fundamentais para formar um internacionalista preparado para enfrentar os desafios da profissão em múltiplos níveis, principalmente diante das demandas mais recentes do mercado global.

Para que esse projeto fosse realizado de modo adequado, cada capítulo foi escrito por um especialista na área, que empregou seu conhecimento teórico e prático sobre as Relações Internacionais para oferecer uma leitura daquilo que é essencial aos estudantes desta carreira. A formação interdisciplinar do corpo de autores desta obra, inclusive, ajuda a compreender o motivo para cada capítulo ter uma linguagem própria, que provém da Economia, do Direito, da Ciência Política e de outras áreas. Ou seja, os capítulos usam o economês, o juridiquês e o politiquês para descortinar ao leitor, de forma didática, os temas elementares e necessários para um internacionalista, como é inevitável, mas adaptados à realidade do campo das Relações Internacionais. Deste modo, essa obra pode acompanhar a trajetória dos estudantes de RI, praticamente do primeiro ao último semestre dos cursos de graduação – e também em cursos de pós-graduação *lato sensu*, especialmente se o aluno tiver se graduado em outra área.

A proposta deste livro não é renovar o debate teórico dessa ciência, mas oferecer subsídios para que os estudantes consigam enfrentar alguns dos principais temas essenciais para as RIs. Ao invés de apresentarmos ideias novas, optamos por debater os pilares elementares, para que, a partir daí, cada um possa se especializar na área de sua preferência.

É essencial ressaltar, no entanto, que os capítulos deste livro não dispensam a leitura dos textos clássicos e consagrados da área: nosso projeto apresenta aos leitores um manual de Relações

Internacionais, que não os exime da necessidade de buscar a literatura original como forma de aprofundar seus conhecimentos.

Boa leitura!

Rodrigo Gallo

(Organizador)

CAPÍTULO 1

Teoria do Estado e a sociedade internacional de Estados

TEORIA DO ESTADO E A SOCIEDADE INTERNACIONAL DE ESTADOS

Rodrigo Gallo

Ao final desse capítulo você terá aprendido:

- O conceito de Estado;
- A diferença entre Estado natural e contratual;
- As principais teorias sobre a sua formação do Estado;
- As diferenças entre sistema internacional e sociedade de Estados.

As visões clássicas dos estudos de Relações Internacionais sustentam a ideia de que só existem interações entre as diversas sociedades políticas a partir do surgimento de Estados nacionais territoriais, no século XVII, dotados de soberania e devidamente legitimados pelas outras nações, de modo a fazer com que esse mútuo reconhecimento construísse uma sociedade internacional de Estados – repleta de "oportunidades" para conflito e cooperação. Além disso, a própria história do campo científico das RIs nos mostra que as explicações para os fenômenos ocorridos mundo, sobretudo na primeira metade do século passado, se baseiam nas distinções entre duas doutrinas essenciais, uma de caráter liberal, cuja proposta era defender uma ordem política racional, moral e com valores universalmente aceitos, e outra de base realista, que observava um mundo composto por imperfeições e perigosamente suscetível ao choque de forças entre as grandes potências (MORGENTHAU, 2003, p. 3-4). Ou seja, são abordagens que analisam as contradições do papel do Estado nacional, ora como um

sujeito racional em busca de cooperação, ora como um ator egoísta, erigido como um reflexo da própria natureza humana e constantemente em busca de equilíbrio de poder.

A existência dessas duas escolas doutrinárias, bem como de outras que surgiriam posteriormente, como o marxismo e o construtivismo, só é possível porque as Relações Internacionais, enquanto área específica do conhecimento, tomou como marco fundador o chamado Tratado de Westfália, um conjunto de acordos de paz firmados em 1648, na Europa, que encerrou a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e consolidou a ideia de comunidade de Estados soberanos, cada um detentor do controle dos assuntos internos de seu território e independentes para as questões externas (WATSON, 2004, p. 263). A partir desse marco fundador, houve a construção de um complexo sistema baseado na ideia de que o Estado é, de fato, o principal articulador de ações no exterior, sem o qual os demais atores, como empresas multinacionais, ONGs e organizações internacionais, não teriam condições prévias para atuar.

É preciso reconhecer que essa perspectiva não é definitiva, uma vez que existem leituras que localizam o início formal das Relações Internacionais em períodos distintos, como o Congresso de Viena (1814-1815) ou mesmo em um passado mais distante, mesmo durante a Antiguidade. Apesar da aparente dificuldade de se encontrar um marco definido para as RIs, boa parte dos autores opta por atribuir esse mérito à ascensão dos Estados modernos na Europa e às consequências de Westfália (CASTRO, 2012, p. 100), como o estabelecimento de soberanias territoriais (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 20-21).

Tomando essas perspectivas como corretas, podemos constatar que o Estado é um ator fundamental para o estudo das Relações Internacionais, embora determinadas correntes teóricas, sobretudo aquelas de matriz liberal, não o considerem como sendo o

único. Desta forma, não é possível estudar as RIs sem compreender de forma adequada o que é Estado e suas origens.

Neste capítulo, primeiramente vamos debater o conceito de Estado e demonstrar como o modelo soberano foi consolidado no século XVII, a partir de uma série de transformações históricas. Na segunda seção, vamos utilizar a base clássica da Filosofia Política para analisar as duas principais correntes teóricas de origem para a formação do Estado: as teorias naturalistas e as teorias contratualistas. Trata-se de uma discussão central não apenas para verificarmos o quanto os autores clássicos divergiam entre si sobre as origens e as funções do ator estatal, mas principalmente porque eles estão divididos, também, entre pensadores realistas e liberais, que seriam extremamente influentes para o desenvolvimento do campo teórico das Relações Internacionais. Por fim, a última parte do capítulo será justamente dedicada à análise de alguns conceitos fundamentais para o estudo das RIs, como a distinção entre sistema e sociedade internacional, o debate acerca da anarquia e as perspectivas sobre ordem internacional - que estão muito relacionados às duas escolas clássicas iniciais das Relações Internacionais, o liberalismo e o realismo, praticamente os marcos teóricos fundadores da disciplina (HERZ, 2002, p. 12).

O QUE É ESTADO

Definições de Estado

Se as Relações Internacionais só existem enquanto campo do conhecimento por conta do advento de Estados territoriais nacionais, é necessário começarmos a discussão tentando compreender a natureza do ator estatal. Essa, no entanto, não é uma questão simples.

O termo Estado é amplamente utilizado no nosso cotidiano, inclusive pela imprensa, mas seu conceito é pouco debatido - o que gera uma série de dúvidas sobre seu real significado. No geral, essa palavra acaba sendo empregada genericamente pelos meios de comunicação como sinônimo de governo e de governante, e até mesmo para se referir a uma noção abstrata de poder político ou de nação. Embora não sejam usos totalmente incorretos, podemos questionar que são noções parciais do conceito e que não possibilitam a compreensão mais densa sobre o tema.

O grande problema em tomar o Estado como objeto de análise é que não existe uma única interpretação para a sua origem ou sua função. Como veremos adiante, os filósofos políticos têm procurado apresentar sua versão particular para as origens do Estado desde a Antiguidade, criando, inclusive, teorias divergentes entre si. Logo, trata-se de um tema complexo e que requer um estudo crítico das correntes teóricas vigentes.

Cabe reforçar que o estudo das Relações Internacionais não se resume exclusivamente à análise teórica do Estado, tampouco apenas à crença de que somente os atores estatais são relevantes para o mundo contemporâneo. Há, de fato, outros atores, como Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, empresas públicas e privadas, dentre outras, que também interagem entre si, em alguns casos sem o intermédio direto do poder político (como numa negociação comercial entre companhias de dois países). Porém, a premissa básica é que os Estados nacionais criam condições políticas e jurídicas pré-estabelecidas para que duas nações construam uma relação em âmbito internacional, sem a qual seria impossível a realização de qualquer negociação entre empresas. Sendo assim, Gonçalves e Silva consideram que mesmo os não-realistas reconhecem o Estado como um ator de importância essencial para as Relações Internacionais (2010, p. 72).

A preocupação inicial deste capítulo, porém, é explicar conceitualmente o que é Estado, antes de relacioná-lo às RIs. Nesse sentido, diversos autores procuraram explicar o conceito, a seu modo, sem que esses estudos tenham esgotado o debate. Ou seja, embora a Teoria Geral do Estado seja um campo de discussão com séculos de história, é possível afirmar que ainda é uma área fértil para o surgimento de novas interpretações, principalmente porque o Estado não é uma entidade estática, mas sim dinâmica, e que, portanto, se transforma constantemente.

Embora haja muitas perspectivas distintas, e muitas vezes controversas, a literatura da área permite partir de algumas constatações fundamentais sobre o tema. Parte considerável dos especialistas contemporâneos usa a matriz filosófico-jurídica para explicar o conceito de Estado, atrelando o poder político à necessidade de criação de um ordenamento legal-racional que pudesse conceder certas garantias à sociedade, como proteção e bem-estar. Partindo desse princípio, a obra de Emer de Vattel, publicada originalmente em 1758, serve como ponto de partida para definirmos os Estados como "corpos políticos, sociedades de homens unidos em conjunto e de forças solidárias, com o objetivo de alcançar segurança e vantagens e comuns" (2004, p. 1), que regulam as atividades dentro de um determinado território. Esse corpo político territorial, logo, é a soma de esforços entre os indivíduos, que identificam objetivos comuns e decidem fundar uma espécie de organização com o objetivo de assegurar esses interesses para uma determinada comunidade. Nesse aspecto, Jackson e Sorensen resumem que

> os Estados e o sistema estatal são organizações sociais baseadas em territórios, cuja principal responsabilidade é estabelecer, manter e defender valores e condições sociais básicas, como a segurança, a liberdade, a ordem, a justiça e o bem-

> estar. Essas são as principais razões de sua existência. Muitos Estados e certamente todos os países desenvolvidos defendem condições e valores, pelo menos, nos padrões mínimos e, muitas vezes, em nível superior (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 28).

Essas duas definições, resultantes da análise de autores de períodos e realidades históricas tão distintos, reforçam a ideia de que o Estado é uma organização utilitária, que surge, natural ou artificialmente, conforme veremos mais adiante, para atender necessidades básicas específicas, assumindo também um papel regulador ao controlar aspectos da vida social, política e econômica dos indivíduos.

Porém, devemos admitir que nenhuma comunidade é homogênea, e os supostos interesses comuns dificilmente serão totalmente semelhantes na visão de todos os habitantes – da mesma forma como podem existir diferentes modos possíveis para se obter a satisfação dessas necessidades. Isso nos leva a duas considerações. A primeira está ligada ao fato de o Estado ser uma organização dinâmica, fruto de uma série de transformações gradativas e ininterruptas da interação entre os indivíduos, que procuram adequar o corpo político às demandas do grupo dominante de cada época. É, portanto, uma organização dinâmica e mutável, conforme aponta Azambuja (2008, p. 22). Isso implica dizer, também, que o Estado busca atender as necessidades da maioria hegemônica de determinada localidade. A segunda observação é que o Estado deve ser considerado o reflexo das lutas sociais internas dos grupos que habitam um mesmo território, cujo propósito é obter a materialização de seus desejos e anseios. Nesse sentido, o Estado é constituído a partir do uso da força e da violência, durante guerras ou movimentos revolucionários, moldando assim a identidade daquele território e criando uma série de valores comuns que seriam partilhados entre os

cidadãos. O resultado concreto é o surgimento de uma comunidade política ordenada juridicamente em torno de uma constituição, conforme sugere Hans Kelsen (2016, p. 183).

Ainda no que diz respeito à violência, Max Weber sustenta a ideia de que o Estado deve ser sociologicamente definido como uma associação política que exerce força coercitiva na sociedade, resguardando a atribuição exclusiva do monopólio do uso da violência dentro de um determinado território (2003, p. 55-56). Essa é uma constatação interessante, sobretudo porque relaciona a manutenção da ordem interna com a necessidade de se criar instrumentos legais que obriguem os indivíduos a seguir as regras – ou arcar com as consequências em caso de descumprimento. Weber explica que

> Como as instituições políticas que o precederam historicamente, o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder (WEBER, 2003, p. 56).

Desta forma, é por meio da violência que o Estado preserva a soberania de seu território, forçando ou exigindo que a população cumpra as regras determinadas pela autoridade política – sem as quais o princípio de ordenamento interno poderia ser comprometido.

Porém, há uma questão importante ligada à característica dinâmica do Estado e à violência. No decorrer da história, é possível identificar uma série de conflitos que resultaram em transformações radicais nas configurações do ator estatal. Há casos em que a principal consequência da guerra foi a fragmentação do Estado em diversas unidades territoriais, fazendo com que o país original

deixasse de existir para outras nações surgirem em seu lugar. Isso ocorreu, por exemplo, com a Iugoslávia na década de 1990. A guerra civil, causada por problemas de caráter étnico e político, resultou no surgimento de seis novas nações independentes (Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia). Em outras ocasiões, o país vencedor anexa o perdedor (ou partes do seu território), modificando as fronteiras e incorporando os recursos presentes na nova porção territorial. É o caso da consolidação dos Estados Unidos, que anexaram a Califórnia e o Texas após um conflito contra o México no século XIX. O território mexicano encolheu, enquanto o norte-americano cresceu e passou a contar com terras ricas em petróleo e gás natural.

O Estado, portanto, é uma associação política dinâmica que não pode ser simplificada como sinônimo de governo. Normalmente, considera-se que o Estado é formado por alguns elementos constitutivos básicos, como demonstram dois grandes especialistas: o jurista brasileiro Dalmo de Abreu Dallari e o historiador holandês Martin van Creveld. Segundo Dallari, podemos definir o Estado como uma organização resultante da soma de três componentes essenciais: um território, delimitado por linhas imaginárias reconhecidas e aceitas pelos demais países; uma população, que vive nesse território, partilha de valores relativamente comuns e se submete às regras domésticas; e um governo soberano, que fica responsável pela administração interna (1995, p. 60-61). Dito de outra forma, o território delimita o espaço geográfico no qual tanto os governantes quanto os governados vão atuar, ou seja, é o espaço físico onde as complexas relações entre os indivíduos vão ocorrer. É dentro dessas fronteiras fictícias, por exemplo, que verificamos a legitimidade do sistema de leis, as regras para a escolha dos líderes e o funcionamento das demais instituições. O conceito de população deriva de duas interpretações distintas: a primeira inclui todas as pessoas que residem naquele território, sejam elas locais ou originárias de países estrangeiros; a segunda, por sua vez, restringe

o conceito exclusivamente a quem possui o título de cidadania e que, por isso, tem certos direitos resguardados pela legislação, como votar em eleições. Por fim, o governo soberano pode ser compreendido como a autoridade central que vai administrar o território e o povo, seguindo leis legitimamente aprovadas e teoricamente atendendo as expectativas dos governados (como segurança, justiça, bem-estar, dentre outros).

Creveld, por sua vez, sustenta a ideia de que o Estado é a mais importante instituição moderna, cujas bases se assentam em três premissas que o difere de quaisquer outras formas de governo anteriores: é detentor de soberania, é um ator territorial e, além disso, uma instituição abstrata.

> Em primeiro lugar, sendo soberano, recusa-se a repartir com outros as funções acima, concentrando-as todas nas próprias mãos. Em segundo lugar, sendo territorial, exerce tais poderes sobre as pessoas que vivem entre suas fronteiras e somente sobre elas. Em terceiro lugar, e o que é mais importante, é uma instituição abstrata. Ao contrário de todos os seus predecessores em qualquer época ou lugar, não é idêntico aos governantes e nem aos governados; não é um homem e nem uma comunidade, mas um ser invisível conhecido como uma corporação. Essa corporação tem uma personalidade independente. Esta é reconhecida por lei e capaz de se comportar *como se* fosse uma pessoa na assinatura de contratos, na posse de propriedades, ao defender-se, etc (CREVELD, 2004, p. 596).

Essa entidade abstrata, portanto, paradoxalmente tem personalidade própria a ponto de adotar um comportamento metaforicamente humano, ao desempenhar funções tipicamente humanas.

AS TRANSFORMAÇÕES DOS MODELOS DE ESTADO

De acordo com o diplomata Thales Castro, o Estado moderno não é só o principal componente daquilo que chamou de interação internacional, exercendo centralidade, mas também por ser o meio e o fim (2012, p. 99), ou seja, as principais decisões são tomadas por meio da intermediação estatal (ou possibilitadas pelas condições criadas pelo Estado), e todos os resultados visam a finalidade de preservar o próprio organismo político.

Todavia, é necessário reconhecer que a consolidação desse modelo de Estados nacionais não ocorreu de forma rápida, mas sim por meio de uma série de processos gradativos de transformação sofridos pelos agrupamentos humanos desde a Antiguidade. Significa dizer que as comunidades políticas vivenciaram experiências estruturais distintas, cada uma buscando se adequar às demandas e às possibilidades de cada época. Isso remete à discussão de que houve, com o passar do tempo, uma série de sistemas estatais ou semi-estatais ao longo da história, que antecederam o advento dos Estados soberanos na Europa da Era Moderna.

Jackson e Sorensen argumentam que durante a maior parte da história as pessoas foram organizadas em torno de organizações políticas distintas do Estado soberano, sendo que o modelo mais comum foi o império (2007, p. 29). Temos inúmeros exemplos, como o modelo imperial romano, na Antiguidade, e o breve império de Napoleão, já na Era Moderna. Ambos os modelos ruíram, e de seus escombros surgiram novos sistemas. Nesse sentido, fica evidente que um sistema de Estado substitui outro, de modo a fazer com que os agrupamentos humanos pudessem encontrar a organização política ideal para cada uma de suas fases históricas.

Assim, as cidades-Estados helênicas, que eram fragmentadas, com formas de governo próprias, autônomas política

e economicamente, embora possuíssem uma cultura relativamente semelhante, idiomas parecidos e partilhassem de determinados valores em comum, foram virtualmente substituídas por arranjos distintos, como o modelo imperial romano, baseado em uma hierarquia vertical e em políticas territoriais expansionistas, que levaram à anexação de territórios na Península Ibérica, no Mediterrâneo, no Oriente Próximo e no norte da África. Porém, para o campo das Relações Internacionais, a transformação mais marcante foi a passagem do feudalismo para a modernidade europeia, quando os Estados soberanos foram consolidados no século XVII.

Se por um lado Dallari afirma que a Idade Média é o período mais complexo da história para pensarmos no conceito de Estado (1995, p. 56), por outro Jackson e Sorensen afirmam que é possível admitir a existência de relações internacionais durante o período, embora com dificuldades. O problema é que

> A cristandade medieval funcionava mais como um império do que um sistema estatal. Embora os Estados existissem, não eram independentes e nem soberanos de acordo com o sentido moderno destas palavras. Não havia territórios claramente definidos com fronteiras. Em suma, o mundo medieval não era uma colcha de retalhos geográfica com países distintos representados por cores diferentes, mas uma mistura complicada e confusa composta por formas e matizes variados. O poder e a autoridade eram organizados sob bases religiosa e política: o papa e o imperador eram os líderes de duas hierarquias paralelas e conectadas, uma religiosa e outra política. Reis e outros governantes não eram completamente independentes e estavam subordinados a estas autoridades superiores e as suas leis. E, na maioria dos casos, os governantes locais tinham certa 1iberdade com relação ao governo dos reis: eram

> semi-autônomos, mas não totalmente independentes. O fato é que a independência política territorial, conhecida hoje, não estava presente na Europa medieval (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 29).

A particularidade do período é que havia uma espécie de aspiração universal da cristandade medieval, que procurou formar uma grande comunidade política englobando toda a Europa Ocidental, que seria integrada em torno da religião. Os Estados, portanto, seriam atores subordinados a uma lógica horizontal estratificada em quatro classes distintas e não vertical (WATSON, 2004, p. 199), na qual a Igreja procurou integrar todos os cristãos em torno de uma sociedade política cristã, formando aquilo que Dallari classifica como um império (1995). Magnoli esclarece que, horizontalmente, o poder real era diluído entre a chamada nobreza feudal, enquanto verticalmente havia o domínio político da Igreja (2004, p. 30). Havia autonomia para as lideranças locais, mas todos deveriam responder a uma mesma autoridade religiosa: dito de outra forma, os Estados territoriais resguardavam certa independência, mas estavam ligados ao poder papal, que exercia uma grande influência sobre todos.

Essa característica resultou em desordem e conflito, já que não havia formas institucionalizadas de estabelecer um controle territorial eficiente. O problema pode ser associado à ausência de centralização de poder e, consequentemente, à existência da grande quantidade de centros de poder que reivindicavam autoridade, mesmo dentro da lógica religiosa. Didaticamente falando, podemos dizer que em um mesmo território poderia existir uma divisão de soberania envolvendo a luta política entre o clero, os senhores feudais e a coroa, resultando em duas questões problemáticas: a) quem era o responsável pelo controle interno daquele território?; e b) quem era o responsável pelas relações exteriores?

A ausência de um ordenamento territorial claro produzia conflitos entre reis, como a Guerra dos Cem Anos[1]. Trata-se de um conflito dinástico, envolvendo duas casas reais rivais: os Plantageneta, da Inglaterra, e os Valois, da França. Naquele contexto, os ingleses reivindicaram a posse do trono francês. Os dois lados envolvidos no conflito arregimentaram inúmeros grupos políticos aliados nos combates, que terminaram com um saldo incontável de mortos e a percepção de que o sistema feudal começava a ruir.

A historiografia considera que a maior parte dos confrontos eram travados nas localidades, envolvendo cavaleiros de casas rivais, sem que os monarcas tivessem condições de controlar diretamente esses grupos. O controle sobre as guerras era exercido, basicamente, por esses cavaleiros armados, que de acordo com uma complexa teia de interesses políticos e econômicos, ora se aliavam a membros do clero (como o papa), ora a membros da coroa, e em outras oportunidades lutavam em aliança com grupos de territórios distintos, em conflitos motivados por razões dinásticas, religiosas ou comerciais (como a cobrança de tributos).

O excesso de *stásis*, ou seja, a desordem e os conflitos, conduziu as sociedades europeias a procurar novos valores políticos e territoriais, que seriam, na realidade, os valores atribuídos ao Estado moderno soberano. Esse modelo se consolidou entre os séculos XVI e XVII, principalmente como consequência da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). De um modo geral, a guerra pode ser compreendida como uma série de conflitos de natureza dinástica, religiosa e territorial, a exemplo de muitos confrontos medievais, e envolveu diversas comunidades políticas europeias entre 1618 e 1648. Pequenos e grandes Estados europeus foram envolvidos nesse

[1] Conflitos ocorridos entre 1337 e 1453 entre franceses e ingleses em torno da posse do trono da França. O conflito pode ser dividido em fases distintas, com eventuais períodos de trégua, mas envolveu um amplo sistema de alianças que levou à guerra aliados tanto da França quanto da Inglaterra.

conflito que opôs duas grandes potências da época: de um lado, os Habsburgo, uma dinastia austríaca que consolidava fortes laços políticos dentro do Sacro Império Romano Germânico, buscando assim a construção de um império territorial; de outro, a França de Luís XIII, que se organizava para conduzir aliados germânicos e turco-otomanos em uma luta anti-hegemônica.

Após três décadas de confrontos e o declínio dos Habsburgo, os líderes envolvidos reuniram-se para discutir os termos de paz, culminando no Tratado de Westfália. Os acordos, assinados em 1648, colocaram fim à desordem territorial, sendo responsáveis por reconhecer o Estado como sendo o "poder supremo dentro de fronteiras estabelecidas, encerrando assim um período em que prevalecia o poder transnacional da Igreja" (HERZ, 1997). É importante reforçar que a nova realidade não foi imposta pelos Estados mais fortes, mas sim negociada diplomaticamente, inclusive com a presença de delegados católicos, protestantes e representantes da Casa dos Habsburgo, de modo a construir uma sociedade internacional de Estados baseada no princípio de equilíbrio de poder – que dependia da concordância inclusive da parte perdedora.

Thales de Castro define o Estado westfaliano da seguinte forma:

> Os paradigmas westphalianos[2] do Estado e de seus elementos constitutivos (territorialidade delimitada e reconhecida, população permanente, governo aceito, poder soberano no âmbito interno e externo) constituem objetos primazes de funcionamento das Relações Internacionais. Sob a égide dos debates jusfilosóficos de formação do "Estado de Direito" e do "Estado democrático de Direito", o corpo orgânico, seus aspectos administrativos internos

[2] Mantivemos na citação direta a grafia utilizada pelo autor.

> diversos e a população (sociedade civil) dos Estados fazem parte da lógica estatocêntrica de influência direta no plano da política internacional (CASTRO, 2012, p. 110).

Logo, os tratados fundaram um arranjo de Estados moderno, que segundo Paul Kennedy consolidou uma sociedade internacional multipolar (1979, p. 89), na qual os Estados nacionais passavam gradativamente a deter o monopólio sobre as decisões internas, como declaração de guerra e paz, sem sofrer influências diretas de nenhum poder transnacional como a Igreja. Essa foi, portanto, a supremacia do Estado ante o Papado.

Uma consequência importante de Westfália é que o tratado criou uma sociedade internacional que dividiu os Estados territoriais em três classes hierárquicas distintas. No primeiro patamar encontravam-se as grandes potências França e Espanha. Esses Estados eram universalmente reconhecidos como independentes, e não estavam subordinados a nenhum outro poder político. O segundo grupo era composto por Estados do Sacro Império Romano, independentes na prática, mas não pela perspectiva jurídica: eram autônomos para os assuntos internos e tinham legitimidade para consolidar alianças com outros países de fora do Império. Porém, dependiam de autorização do governo imperial para declarar guerras. Por fim, no terceiro estágio figuravam Estados como Itália e Países Baixos, que possuíam leis próprias, mas viviam em condição de dependência. Reconhecia-se, no entanto, que poderiam conquistar a independência futuramente (WATSON, 2004, p. 269).

Cabe lembrar que as duas escolas mais tradicionais das Relações Internacionais encontraram seu marco fundador no tratado de 1648. De um lado, liberais encontram em Westfália a elaboração de uma ordem internacional jurídico-racional, lastreada em um Direito Internacional ainda embrionário, mas promissor para

estabelecer os limites de atuação dos Estados em assuntos de política externa, uma vez que era conhecido e reconhecido pelos membros da comunidade internacional. Por outro lado, realistas identificam aquele marco histórico como o primeiro exemplo bem definido de equilíbrio de poder no sistema europeu[3]. Essa afirmação só reforça a importância do Tratado de Westfália para o campo científico das RIs, inclusive porque as ideias do novo ordenamento ecoaram nas gerações seguintes, servindo como inspiração para o surgimento da Liga das Nações e da Organização das Nações Unidas (ONU).

Essa breve retrospectiva histórica demonstra que os agrupamentos humanos realmente vivenciaram experiências políticas distintas no decorrer do tempo, e que existe um processo gradativo de mudanças nas sociedades, responsável por fazer com que houvesse, com o passar do tempo, uma espécie de materialização das necessidades humanas em torno da centralidade do Estado: ele seria o responsável por garantir segurança e vantagens comuns à população. Isso significa que, por uma série de motivos, os agrupamentos se transformaram frequentemente, de modo que as mais complexas necessidades dos habitantes de um determinado território pudessem ser atendidas, além de regular as relações sociais, políticas e econômicas entre os indivíduos.

Logo, podemos constatar que o Estado é um instrumento de controle – mas um controle obviamente legitimado pela posse da soberania interna (o poder sobre as leis e sobre a ordem dentro do seu território) e externa (a obtenção da condição de igualdade perante outros Estados, sem a existência de subordinação ou dependência) (AZAMBUJA, 2008, p. 69). Assim, é impossível dissociar a ideia de Estado moderno da posse da soberania (BONAVIDES, 2015, p. 39).

[3] Essa é uma perspectiva controversa, já que alguns autores, como Adam Watson, optam por afirmar que o Tratado de Westfália não criou o mecanismo de balança de poder.

AS TEORIAS CLÁSSICAS PARA A FORMAÇÃO DO ESTADO

Agora que já compreendemos o conceito de Estado e suas diversas perspectivas, que incluem a percepção acerca do dinamismo e das transformações constantes do modelo estatal, é o momento de refletirmos sobre as contradições sobre o desenvolvimento teórico do campo de Teoria Geral do Estado, com o suporte da Filosofia Política. Trata-se de uma discussão importante porque demonstra o quanto há interpretações distintas envolvendo essa questão.

A perspectiva de que o Estado é um ator político dinâmico, que sofre transformações gradativas e frequentes, e que é a materialização das forças sociais existentes naquele território, é compreendida de forma distinta pelos autores da Teoria Geral do Estado. De acordo com Thales de Castro, podemos agrupar as teorias de origem do Estado em cinco blocos distintos: teorias da vontade divina, associada a pensadores como Thomas Paine; teorias contratualistas, ligadas principalmente à ideia de contrato social expressa nas obras de Hobbes, Locke e Rousseau; teoria da exploração de classes, atribuída à Marx e Engels; teoria da força, de Ludwig Gumplowicz; e teorias naturalistas, exemplificadas por Castro como as obras ligadas a Edmund Burke e Herbert Spencer (2012). Cláudio de Cicco e Álvaro de Azevedo Gonzaga, numa análise jurídica, indicam a existência também de cinco correntes teóricas: teorias natural, familiar, contratual, patrimonial e da força (2015, p. 57). Dalmo de Abreu Dallari, por sua vez, resume o debate às duas principais correntes teóricas majoritárias, que dividem os autores entre aqueles que defendem a origem natural do Estado e aqueles que advogam em favor da ideia de pacto social (1995).

Por razões didáticas, este capítulo seguirá a perspectiva de Dallari, uma vez que as teorias naturalista e contratualista são as mais recorrentes no debate acerca do Estado, e, além disso, envolvem pensadores que influenciaram a consolidação do primeiro debate teórico das Relações Internacionais.

TEORIAS NATURALISTAS

A perspectiva de que o Estado é um arranjo político natural remonta à Antiguidade Clássica, e até hoje é a linha teórica com o maior número de adeptos. Trata-se da interpretação de que o ator estatal é, na realidade, o resultado de uma série de transformações pelas quais todas as sociedades políticas inevitavelmente passariam em algum momento de sua história, como reflexo direto da própria necessidade de socialização presente na natureza humana.

O primeiro grande autor que pode ser classificado como naturalista é o grego Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.). A obra aristotélica é vasta: há desde tratados voltados ao estudo das ciências naturais, como *Física* e *Sobre o céu*, até obras puramente dedicadas à filosofia teórica, como *Metafísica*. Contudo, são os estudos políticos que mais nos interessam para esse capítulo. Sua contribuição para a Teoria Geral do Estado foi elaborada principalmente no primeiro livro da obra *Política*. É importante, antes de tudo, ter em mente que os filósofos Antigos trabalhavam com uma concepção moral da política e que, por isso, o bom Estado seria aquele orientado para o bem comum.

Sendo assim, o pensador começa a obra argumentando que todo Estado pode ser considerado uma comunidade estabelecida com boa finalidade (ARISTÓTELES, 1989, I, cap. 1, p. 1), pressupondo genericamente que há uma motivação positiva e geral para a

condução de um Estado. Para isso, no entanto, cada cidade adota a forma de governo que melhor se adapte às necessidades internas e à cultura política local, podendo ser a monarquia (o governo de um), a aristocracia (o governo de poucos, desde que sejam considerados os melhores cidadãos) ou uma *politéia* (regime de governo similar a uma república, que coloca no corpo de governo uma grande quantidade de pessoas). Isso implica dizer que, para o filósofo, essas três constituições são justas porque buscam sempre o bem da comunidade política, enquanto as formas degeneradas, ou seja, a tirania, a oligarquia e a democracia, buscam apenas atender as necessidades egoístas dos governantes, sem que haja necessariamente uma preocupação com a população.

Segundo Aristóteles, essa comunidade política orientada para o bem comum é formada, basicamente, a partir do crescimento natural das primeiras organizações sociais criadas pelo homem. A primeira seria a família, que surge para suprir as necessidades diárias dos indivíduos que habitam a mesma casa. Logo, é uma instituição com finalidade positiva. Posteriormente, o número de famílias residentes de um determinado território aumenta, fazendo com que elas passem a se organizar em conjunto para facilitar a proteção e a busca por alimentos, formando uma aldeia (ARISTÓTELES, 1989, I, cap. 2, p. 7) – que é igualmente orientada para o bem comum. Ocorre que, com o tempo, as diversas aldeias existentes numa mesma região também se unem, formando uma comunidade política de maior dimensão e autossuficiente, dando origem ao Estado (ARISTÓTELES, 1989, I, cap. 2, p. 8): uma espécie de organização cuja função é assegurar o viver bem de todos os seus habitantes, e que dê conta da série de atividades complexas que passam a nortear a vida em sociedade (administração pública, comércio, agricultura, educação, dentre outros).

Essa transformação gradativa, que leva a comunidade a se expandir, passando da família para o Estado, se justifica como um

processo natural se considerarmos a célebre frase de Aristóteles, de que "o homem é, por natureza, um animal político" (ARISTÓTELES, 1989, I, cap. 2, p. 9). Isso significa que os indivíduos nascem inclinados a construir relações sociais uns com os outros, de modo a evitar o isolamento. É a crença de que a natureza humana, política por excelência, proporciona esse dinamismo que conduz à formação de uma organização maior. O Estado seria, portanto, a expressão máxima dessa construção natural de laços comunitários.

A ideia do filósofo grego é bastante original e certamente influenciou outros pensadores da Antiguidade a elaborarem teorias sobre a origem do Estado de modo semelhante. Seu principal "herdeiro", nesse sentido, foi o romano Marco Túlio Cícero (106 a.C.-43 a.C.). A influência de Cícero para a Teoria Geral do Estado está expressa no primeiro volume de sua obra mais conhecida, intitulada *Da República*. Segundo o filósofo, os homens se agrupam socialmente por instinto, porque "a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum" (CÍCERO, 1988, I, cap. XXV). Ou seja, o autor considerava que o homem possui uma tendência natural para viver de forma comunitária, independentemente de o indivíduo ter ou não autossuficiência financeira e material. Portanto, para Cícero, essa sociedade não surge exclusivamente para atender necessidades utilitárias, mas sim porque é algo natural da espécie humana.

A forma como o romano apresenta a teoria da formação do Estado segue a mesma linha de raciocínio de Aristóteles. Há uma primeira associação entre indivíduos que se estabelece em um determinado lugar; posteriormente, o agrupamento se expande numericamente e territorialmente e, depois, ganha o nome de cidade ou Estado – que, para sobreviver, depende do estabelecimento de

uma autoridade política que vai administrar a comunidade política (CÍCERO, 1988, I, cap. XXVI).

Vemos, portanto, que a ideia de Cícero a respeito do Estado parte do mesmo princípio estabelecido séculos antes por Aristóteles: o Estado seria uma espécie de versão expandida dos primeiros tipos de associação comunitária, que se amplia com o tempo e se transforma em uma organização política maior.

O surgimento e a difusão do cristianismo e o fim da Antiguidade trouxeram muitas consequências para o pensamento filosófico Ocidental. Mas, embora diversos aspectos tenham mudado, a ideia do Estado natural não foi completamente abandonada pelos pensadores. Ela resistiu na Idade Média com a contribuição de um autor preocupado principalmente com questões religiosas, mas que mesmo assim anotou sua contribuição à Teoria Geral do Estado. Tomás de Aquino (1225-1274) foi um teólogo italiano, ordenado pela Ordem dos Pregadores (conhecidos como dominicanos), que 50 anos após sua morte seria beatificado pela Igreja Católica, na época sob o comando de João XII. Como pensador, era um admirador da obra de Aristóteles, a quem chamava de "O Filósofo".

É importante salientar que a obra de Aquino não tinha como objetivo prioritário tratar de assuntos políticos, mas sim religiosos. Seu título mais conhecido, *Suma Teológica*, pode ser considerado como um vasto corpo doutrinário no qual o autor discute temas relacionados à natureza divina de Deus e à moral cristã, além de apresentar dogmas importantes para a cristandade. O texto é formado por um conjunto de mais de 500 questões dogmáticas, cada uma delas compostas por outros artigos individuais.

A preocupação com a sociedade natural está expressa de forma implícita na questão de número 96 do primeiro volume da *Suma Teológica*. Nesse fragmento, Aquino usa a influência de

Aristóteles para afirmar que o homem é um animal social e político (AQUINO, 2001, I, q. 96, art. 4), e que, por esse motivo, nenhum indivíduo nasceu para viver isolado, mas sim para se agrupar com outras pessoas em sociedade. Logo, há uma inclinação natural para a vida comunitária, sem a necessidade do estabelecimento de nenhum tipo de contrato para a criação do Estado. O autor, no entanto, ressalva que existem indivíduos que fogem da regra e, ao invés de buscarem a vida comunitária, optam pelo isolamento. Três hipóteses procuram explicar os motivos para a ruptura com o instinto de socialização: problemas mentais, excesso de virtude (que permitiria uma comunhão plena com Deus) e falta de sorte (no caso de pessoas que, por conta de um naufrágio, por exemplo, fossem forçadas a viver afastados da sociedade) (DALLARI, 1995, p. 8).

Tomás de Aquino conclui que para a comunidade política prosperar – no sentido de conduzir os indivíduos ao bem comum – é necessário que alguém a oriente. Esse governante seria a autoridade política que assume o papel de administrador do Estado.

Até agora, esboçamos brevemente a teoria da sociedade natural expressa nas obras de Aristóteles, Cícero e Tomás de Aquino. Apesar de reconhecermos a importância desses três pensadores para a discussão das origens do Estado, foi o filósofo italiano Nicolau Maquiavel (1469-1527) quem de fato se tornou o responsável por teorizar de forma mais contundente as bases do que seria o Estado Moderno. Se os autores gregos e romanos tinham uma perspectiva ideal da política, inclusive associando a ação política com a moralidade, Maquiavel, por outro lado, pode ser considerado um dos criadores do princípio da filosofia realista, ainda que de um modo não sistematizado: compreender as coisas como elas de fato são, e não como poderiam ser, ou seja, não há a preocupação com o Estado ideal, que nunca existiu, mas sim com aquele arranjo político possível e capaz de impor a ordem (SADEK, 2006, p. 15). Nesse

sentido, a política seria uma ação humana orientada por uma moral própria: a moral do poder.

Maquiavel escreveu suas principais obras no exílio, que lhe foi imposto por conta de divergências políticas em Florença. No início do livro *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, o filósofo afirma que o Estado é criado a partir da expansão das vilas, que consequentemente leva ao surgimento das cidades. Embora não possa ser considerado um naturalista clássico, fica implícito nesse trecho da obra que o autor também esboça a ideia de que existe uma inclinação humana natural para a construção de sociedades políticas organizadas. Segundo Maquiavel, os habitantes dessas vilas "espontaneamente ou movidos pela tribo de maior autoridade, decidem habitar em conjunto um local de sua escolha que ofereça maior comodidade e cuja defesa seja mais fácil" (MAQUIAVEL, 2008, I, cap. I). Embora o pensador argumente que existam vantagens na formação desse tipo de agrupamento político, como a segurança, não conclui diretamente que o Estado é fruto de um acordo ou contrato. Isso sustenta nossa interpretação de que, implicitamente, essa passagem afirma que por instinto, e impulsionados pela necessidade de defesa mútua, as pessoas se reúnem em sociedade, sem a necessidade de elaboração de um acordo.

Contudo, foi em sua obra mais conhecida, *O Príncipe*, que Maquiavel deixou seu maior legado à Teoria Geral do Estado. Trata-se de um livro sobre poder, escrito para ensinar ao leitor como conquistá-lo, mantê-lo e usá-lo – sempre com o objetivo de preservar o domínio sob o Estado e, consequentemente, sob sua autoridade. O filósofo estava preocupado especialmente com o caso italiano, que na época ainda não era um país unificado, mas sim um conjunto de pequenas cidades desconexas e autônomas, cada uma com regras e governantes próprios: na época, Nápoles, por exemplo, era um reino, enquanto Milão era um ducado e Florença uma república. O

resultado dessa fragmentação era o conflito entre diversas cidades e o risco constante de invasões estrangeiras.

Para superar esse cenário preocupante, as diversas cidades deveriam ser unificadas em torno de uma única autoridade central. Esse novo Estado deveria ser governado por um soberano forte, suficientemente preparado para estabelecer a ordem interna e se defender de ataques estrangeiros (MAQUIAVEL, 1992, cap. X). Logo, podemos dizer que a comunidade política, para Maquiavel, é uma ampla associação política (formada inicialmente a partir da expansão das famílias e das aldeias), cuja sobrevivência depende da centralização de poder e, principalmente, da *virtù* (virtude, competência) desse governante – que deve se dedicar à arte da guerra para não correr o risco de perder o controle sobre o Estado (MAQUIAVEL, 1992, cap. XIV). Assim, o Estado maquiaveliano pode ser considerado, segundo Robert Chisholm, como um empreendimento humano coletivo cuja principal proposta de criação é o estabelecimento de uma ordem (CHISHOLM, 1998, 52-53).

Uma conclusão geral para as ideias defendidas por esse primeiro grupo de autores nos leva a compreender que o Estado é o resultado do instinto natural dos indivíduos, que naturalmente procura a cooperação de outros cidadãos para a satisfação de desejos comuns. Aos poucos, há uma expansão dessa teia de relacionamentos sociais, que se expande territorialmente e passa a depender de uma autoridade política legitimamente reconhecida para ter unidade e coesão.

É importante pensarmos que esse tipo de associação não depende de nenhum tipo de acordo formal entre os homens, sobretudo porque os pensadores adeptos a essa teoria indicam a existência de uma necessidade natural de convivência social – que leva os indivíduos a se manterem unidos, mesmo que todas as necessidades materiais já tenham sido supridas. Por fim, a transformação da família em aldeia e, posteriormente, sua expansão

até o surgimento do Estado propriamente dito, é o resultado da expansão desse convívio social em si, motivado pela vontade humana de crescimento e desenvolvimento – que inclui o desejo de melhorar as condições de vida da própria sociedade em si.

TEORIAS CONTRATUALISTAS

O ponto de vista da sociedade natural parece predominar dentre os teóricos que discutem a questão até os dias de hoje. Entretanto, ele não é o único. Durante a Era Moderna vimos o surgimento de uma corrente de pensamento oposta à visão dos filósofos naturalistas, que viam o Estado não como uma associação resultante do instinto humano de socialização, mas sim como o produto final de uma espécie de acordo artificial e hipotético firmado entre os indivíduos, cujo objetivo seria atender desejos específicos: esse tipo de organização política surge porque os homens livres, sem poder e sem organização, percebem que apenas juntos e organizados mediante regras pré-estabelecidas seria possível ter certas necessidades atendidas, como segurança, soberania e um sistema jurídico, por exemplo.

Esses autores, conhecidos como contratualistas, argumentavam que ao fazer tal acordo os indivíduos abririam mão de uma série de direitos, como a liberdade natural. Porém, em compensação passavam a contar com o suporte de um Estado soberano que lhes garantiria uma série de direitos. Além disso, a comunidade política criada pelo contrato social colocava fim às incertezas e à arbitrariedade da vida sem regras e estabelecia um cenário no qual tudo passava a ser regulado por uma entidade soberana. Dito em outras palavras, os homens mutuamente concordavam em trocar a liberdade natural plena pela liberdade civil,

devendo, a partir disso, obedecer às leis (CICCO; GONZAGA, 2015, p. 71).

Diante dessa perspectiva, essa corrente de pensamento parte do princípio de que existe uma distinção entre o chamado estado de natureza (ou seja, o momento no qual os homens se encontravam inteiramente livres e sem a regulação de um governo) e a sociedade civil (a associação política criada pelo pacto social, ou seja, o Estado). Porém, os filósofos que advogam em defesa da ideia de contrato social possuem interpretações divergentes entre si. Alguns, inclusive, defendem de modo distinto o conceito de natureza humana e as razões que levam os indivíduos a assinar o contrato. Isso demonstra que existem diversos tipos de contratualismos, e não um único modelo (DALLARI, 1995, p. 9).

Embora existam divergências sobre quem seria o fundador da teoria contratualista, é possível afirmar que o primeiro filósofo a apresentar esse tipo de teoria de forma sistematizada foi o inglês Thomas Hobbes (1588-1679). Ao sair da Inglaterra e percorrer a Europa continental, Hobbes teve a oportunidade de verificar pessoalmente o ímpeto destrutivo dos homens quando eclodiu a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), uma série de conflitos causados por rupturas religiosas (entre católicos e protestantes), dinásticas e territoriais, envolvendo vários povos europeus. O desfecho só aconteceria após a assinatura de diversos tratados, como Münster e Osnabrück, que culminaram na chamada Paz de Westfália. Essa experiência vivenciada pelo autor durante o conflito certamente influenciou sua forma realista de compreender as relações entre os homens e, principalmente, sua natureza violenta e agressiva – fato que seria exposto em seu livro mais conhecido, *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.*

Segundo Hobbes, o homem em seu estado de natureza é extremamente conflituoso, e os indivíduos atacam-se mutuamente por três razões: competição, desconfiança e busca de glória

(HOBBES, 1979, I, cap. XIII). Isso acontece porque em estado natural os homens se veem como iguais: se duas pessoas desejam a mesma coisa, ambas acreditam ter o mesmo direito de conquistá-la, resultando em um confronto. Como não há regras que possam regulamentar a ação desses indivíduos, indicando inclusive o que é legal e o que é ilegal, cria-se um cenário de mútua insegurança, pelo qual todos se sentem ameaçados o tempo todo. Um dos pontos fundamentais da teoria hobbesiana é que, nessa condição pré-estatal, os indivíduos veem-se como opacos aos olhos uns dos outros, o que leva à generalização da violência (RIBEIRO, 2006, p. 55).

A situação, para o filósofo, é tão insuportável que gera a chamada guerra de todos contra todos, ou seja, um conflito generalizado que envolve praticamente todos os indivíduos. Diante dessa circunstância, qualquer possibilidade de desenvolvimento econômico torna-se inviável: a guerra atrapalha o cultivo de terras, as navegações e o comércio. Além disso, todas as relações sociais nesse estado de natureza são pautadas pelo medo e pela possibilidade de uma morte violenta, uma vez que não existem leis capazes de impor freios ao impulso agressivo dos mais fortes perante os mais fracos.

Hobbes defende que os homens só são capazes de viver em paz caso todos se submetam a uma autoridade absoluta e que centralize o poder. Para isso, os indivíduos devem abrir mão de sua liberdade natural (segundo a qual todos seriam iguais e teriam o direito de fazer o que quisessem), assinar o contrato social e, assim, aceitar o comando de um governante soberano. Ou seja, o filósofo considera que existe uma importante distinção entre a lei natural (de ordem divina) e as leis civis (criadas a partir do contrato) (MONTEIRO, 1998, p. 78). O resultado deste acordo seria a criação de um Estado capaz de garantir a sobrevivência dos súditos dentro do seu território (HOBBES, 1979, II, cap. XVII), por meio da submissão. Logo, esse Estado não é o resultado natural do instinto

humano de cooperação e socialização, mas sim uma elaboração artificial baseada em uma necessidade prática.

O filósofo inglês chama esse Estado de Leviatã, em referência a um monstro bíblico presente no Livro de Jó. Ele seria uma autoridade política legitimada pelo pacto social, dotada de lei e força, cujo intuito é impor a paz: as leis servem como parâmetro de comportamento aos indivíduos, enquanto o uso da violência é o instrumento responsável pela garantia da obediência quando necessário (HOBBES, 1979, II, cap. XVII). Sendo assim, até mesmo quem não concordasse com os atos daquele governante deveria aceitá-lo (HOBBES, 1979, II, cap. XVIII); caso não o fizesse, poderia sofrer algum tipo de punição, inclusive violência física. De acordo com Ribeiro, seria um Estado dotado de força, um elemento necessário para assegurar o respeito, e que exige soberania e plenos poderes (2006, p. 61).

É importante ressaltar que, para Hobbes, o soberano não se submete às leis civis (HOBBES, 1979, II, cap. XXVI): ele é o único que não assina o contrato social. Isso faz com que o Estado hobbesiano seja considerado uma entidade política hierarquicamente superior a qualquer indivíduo. Por conta desse posicionamento, o filósofo inglês é normalmente associado à ideia de Estado absolutista.

Ainda no século XVII surge outro filósofo contratualista importante na Inglaterra, John Locke (1632-1704), cuja teoria apresenta uma série de oposições às ideias de Hobbes. A principal influência contemporânea de Locke foi o confronto entre um rei católico, Jaime II, e o Parlamento, composto em sua maioria por liberais protestantes. Esse era um conflito que opunha, basicamente, a dinastia Stuart, defensora do absolutismo, e a burguesia liberal ascendente. Locke nasceu em uma casa burguesa e fazia oposição ao reinado de Jaime. Por conta disso, encontrava-se exilado na Holanda quando o rei holandês, Guilherme de Orange (que era genro de

Jaime), se aliou aos parlamentares e conduziu um exército até a Inglaterra, tomando o poder. Era o triunfo do liberalismo ante o absolutismo, e o início da supremacia do Parlamento ante a Coroa, fazendo com que o Legislativo fosse visto pelo autor como o poder mais importante (LOCKE, 2014, II, par. 9).

Se Hobbes é normalmente identificado com a ideia de Estado absolutista, Locke está diretamente associado à monarquia parlamentar (BOBBIO, 2007, p. 54), regime pelo qual o rei passa a seguir as regras previamente aprovadas pelo Parlamento. É, portanto, um sistema que impõe limitações ao poder real: o monarca governa dentro das leis, e não acima delas.

Como contratualista, John Locke parte do princípio de que em estado de natureza os homens viviam em um estágio de total liberdade e igualdade (LOCKE, 2014, II, par. 4). Porém, ao contrário do estado de natureza hobbesiano, que é violento, Locke defende a existência de certa paz e harmonia, que permite aos indivíduos o direito de usufruir de certos bens, além de liberdade e igualdade (MELLO, 2006, p. 84-85). Genericamente, o filósofo afirma que mesmo em estágio pré-político o homem tem a propriedade da vida, da liberdade e de seus bens (LOCKE, 2014, VII, par. 87). Nesse estado de paz, o indivíduo racional busca cooperação com outras pessoas, estabelecendo algumas formas de associação. A primeira sociedade, nesse caso, é formada entre homem e mulher; em seguida, há a relação entre senhor e escravo. Porém, Locke não considera que isso se configure como uma comunidade política (LOCKE, 2014, VII, par. 77), diferentemente de Aristóteles. É então que, para criar uma sociedade melhor, as pessoas decidem firmar o pacto social artificial (LOCKE, 2014, VIII, par. 95), responsável por estabelecer regras para evitar, por exemplo, a violação da propriedade. As leis e os juízes garantiriam a proteção da propriedade e da própria comunidade política. O pacto, portanto, é o responsável por fazer

com que os indivíduos transfiram à sociedade as funções de legislar, julgar e punir (KUNTZ, 1998, p. 113).

Esse Estado concebido por Locke difere-se do modelo proposto por Hobbes. Ao invés da submissão completa dos indivíduos ao Leviatã com o intuito da preservação da vida, o pacto social lockeano é o resultado do consentimento voluntário dos governados para ampliar ainda mais aqueles direitos que todos já possuíam originalmente - mas que não possuíam nenhuma instituição que pudesse efetivamente garantir sua proteção. Além disso, o Estado hobbesiano é baseado na força do soberano, enquanto Locke argumenta que nenhuma autoridade pode ser legitimada nem pela violência e nem pela tradição, mas sim pelo amplo consentimento dos súditos – que resguardam inclusive o direito de resistir contra as autoridades que eventualmente passem a descumprir as leis, tornando-se ilegais. Assim, os indivíduos podem usar a força caso seja o último recurso para se defender de um Estado que tenha deixado de atender os propósitos para os quais foi concebido.

Se a obra de Locke é importante para nos mostrar que o pacto social deve conduzir a sociedade a um sistema legal e imparcial de justiça, devemos lembrar brevemente de outro pensador fundamental para consolidar a relação entre Estado e legislação. Trata-se do nobre francês Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como Barão de Montesquieu (1689-1755). Embora não possa ser considerado um pensador contratualista clássico, por não sistematizar nenhuma discussão sobre o contrato social, o filósofo argumenta no início da obra *Do Espírito das Leis* que o homem vive em uma espécie de estado natural antes do surgimento da sociedade. Nesse sentido, ele reconhece a distinção clara entre um estágio pré-social e um momento pós-social – embora não exista a elaboração de um pacto que leve a uma transição, fica implícito que existe uma transição entre esses dois momentos.

Opondo-se à ideia de Hobbes, Montesquieu argumenta que nesse estado de natureza os homens sentem medo e fraqueza. Por conta do temor, eles tendem a fugir diante de quaisquer ameaças, e não a confrontar os demais. Nesse sentido, os indivíduos se sentiriam inferiores, e não iguais aos outros. Portanto, ao invés de travar uma interminável guerra de todos contra todos, o homem permitiria que a paz reinasse como "primeira lei natural" (MONTESQUIEU, 1973, I, cap. II). Racionalmente, segundo o filósofo, os homens tomam a decisão de sair desse estado natural para viver em uma sociedade política, que por sua vez resultaria na criação de um Estado político – que nada mais é do que a "reunião de todas as forças individuais" (MONTESQUIEU, 1973, I, cap. III) com o propósito de assegurar a paz e a satisfação de certas necessidades coletivas (como alimentação e segurança, por exemplo).

Nesse sentido, a preocupação de Montesquieu é voltada especialmente às chamadas leis positivas, ou seja, aquelas criadas pelos homens com o intuito de regular o comportamento e as próprias relações sociais (ALBUQUERQUE, 2006, p. 115).

Ao contrário de Hobbes e Locke, normalmente associados à ideia de governo monárquico (absolutista, no primeiro caso, e constitucional, no segundo), o pensamento de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) está diretamente ligado à defesa da soberania popular e ao princípio de que o objetivo fundamental das sociedades é a promoção da igualdade entre os indivíduos (DALLARI, 1995, p. 13). Ao contrário dos outros autores contratualistas, o suíço está ligado à promoção de valores coletivos. Em sua obra mais conhecida, *O Contrato Social*, Rousseau afirma que a família é a mais antiga forma de sociedade, porém, a única natural (ROUSSEAU, 1971, I, cap. II). Assim, há uma distinção entre esse tipo de associação pré-política e o Estado – que só surgiria com a assinatura do pacto. Nesse aspecto, o filósofo se distancia completamente dos autores naturalistas, pois com essa teoria ele

consagra que qualquer tipo de associação que não seja a familiar é, na realidade, uma construção artificial.

O estado de natureza, para Rousseau, não é conflituoso; na chamada independência primitiva, não há nem paz e nem guerra ROUSSEAU, 1971, I, cap. IV). Nessa condição, os indivíduos possuem uma liberdade natural baseada em ações tomadas para a satisfação dos instintos. Ocorre que em estágio pré-político cada homem está preocupado apenas consigo mesmo, desconsiderando completamente o que suas decisões podem causar aos outros e à própria comunidade: não há regras ou instituições que possam colocar o bem comum acima das inúmeras vontades individuais.

Segundo o filósofo, o pacto social é o responsável por fazer com que os homens deixem o estado selvagem produzindo uma série de mudanças nos indivíduos, substituindo "a justiça ao instinto, e imprimindo às suas ações a moralidade que anteriormente lhes faltava" (ROUSSEAU, 1971, I, cap. VIII). O contrato, portanto, serve como instrumento para fundar um Estado político baseado no pensamento coletivo, fazendo "com que o homem, que até esse momento só tinha olhado para si mesmo, se visse forçado a agir por outros princípios e consultar a razão antes de ouvir suas inclinações" (ROUSSEAU, 1971, I, cap. VIII). Desse modo, fica claro que a passagem do estado de natureza para o estado civil, para Rousseau, extrai o melhor dos indivíduos, levando-os a pensar prioritariamente no bem comum. Esse é um ponto fundamental para a compreensão da filosofia rousseauniana, uma vez que o Estado só funciona de forma adequada porque ele promove uma espécie de transformação radical dos indivíduos, tornando-os parte de um todo (NASCIMENTO, 1998, p. 126).

Contudo, a assinatura do contrato social tem um preço. O homem perde a total liberdade natural (que permite fazer o que quiser, desde que tenha vontade de buscar a satisfação dessa necessidade) e o direito ilimitado, e em compensação ganha a

liberdade civil e a propriedade dos bens que possui (ROUSSEAU, 1971, I, cap. VIII). Isso, no limite, pode ser entendido como uma espécie de amadurecimento da razão dos indivíduos, que desistem da vida selvagem para viver em um estágio político de cooperação e regras. Rousseau concebe o Estado como sendo uma soma de forças entre os homens, cujo principal objetivo é defender a comunidade política e os bens de cada associado, além de resguardar a liberdade (ROUSSEAU, 1971, I, cap. VI) por meio das leis, da prática da justiça e das instituições políticas – criando, logo, um ambiente de liberdade regulada. Opondo-se à ideia de Hobbes, Rousseau argumenta que o Estado deve ser dirigido pela vontade geral, e não por um único indivíduo, além de sempre ser orientado para o bem comum (ROUSSEAU, 1971, II, cap. I) e afastado de qualquer forma de arbitrariedade (ROUSSEAU, 1971, II, cap. VI), inclusive porque a legislação tem a função de "produzir liberdade e igualdade" (ROUSSEAU, 1971, II, cap. XI). Assim, o Estado resulta da vontade geral manifestada pela maioria, e o governo é a instituição concebida para promover o bem comum (MALUF, 2006, p. 102).

Um último princípio importante é que Rousseau concorda ao menos com um aspecto fundamental da filosofia de Locke: a força jamais poderia ser usada para legitimar um governante; somente o consentimento pode dar supremacia à vontade geral.

Como conclusão, podemos destacar que os autores contratualistas – ou aqueles que trabalham com elementos característicos de distinção entre o estado de natureza e a sociedade civil – consideram que o Estado só existe a partir da elaboração de um complexo acordo artificial entre os indivíduos. Segundo essa perspectiva, as pessoas não caminhariam naturalmente para a construção de uma comunidade política organizada. Elas só o fazem a partir do momento em que percebem vantagens nesse processo, mesmo sendo necessário abrir mão de certas liberdades.

Diante das perspectivas apresentadas nesta seção do capítulo, podemos compreender, também, que houve, com o passar do tempo, um amplo período de formação de duas correntes da teoria política que acabariam, no século XX, influenciando o campo de Relações Internacionais, o realismo (caminho seguido por Maquiavel e Hobbes) e o liberalismo (doutrina defendida por Locke e Rousseau). Cabe reforçar, por último, que a leitura dos autores clássicos é elementar para as RIs no mundo contemporâneo, pois fornecem aos leitores uma série de subsídios de suporte para melhorar a capacidade decisória relacionada ao plano externo (JAHN, 2006, p. 1-3), além de conferir legitimidade e uma espécie de linhagem histórica para a área (HERZ, 2002, p. 12).

A SOCIEDADE INTERNACIONAL DE ESTADOS

O Estado e as Relações Internacionais

Na seção anterior deste capítulo, vimos que há duas correntes teóricas majoritárias bem delimitadas sobre a formação do Estado, que dividem os autores entre os chamados naturalistas (defensores da ideia de sociedade natural) e os contratualistas (que advogam em favor do contrato social como o acordo fundador da sociedade política). Vimos, anteriormente, que juridicamente podemos considerar o Estado como a soma de três elementos: território, população e governo soberano – ou seja, há um governo que tem autonomia para tomar decisões dentro do território nacional, de modo a administrar a comunidade. Porém, é preciso admitir que essa organização soberana não está isolada ou completamente desconectada de outras comunidades políticas semelhantes. Há, portanto, uma integração entre os diversos países na chamada

sociedade internacional ou sistema internacional de Estados, que pode resultar em cooperação ou conflito, dependendo de como as relações entre essas entidades soberanas forem construídas. Logo, podemos dizer que o pressuposto básico para a existência das Relações Internacionais é a existência de Estados soberanos e independentes, que surgiram no contexto pós-Paz de Westfália, conforme já discutido neste capítulo.

No entanto, para compreendermos como os Estados se relacionam, é fundamental discutirmos alguns conceitos elementares que norteiam os princípios básicos das Relações Internacionais – e que estão diretamente ligados à teoria política e à lógica estatal: a) sistema internacional e sociedade internacional de Estados; e b) anarquia, equilíbrio de poder e ordem internacional.

Sistema Internacional e Sociedade Internacional

De acordo com Hedley Bull, é possível diferenciar a ideia de sistema de Estados e de sociedade de Estados. A distinção se dá, basicamente, pelo grau e pela forma como os atores se relacionam – embora ambos os conceitos partam do pressuposto de que há, concretamente, uma interação entre as nações. Um sistema, segundo o autor, é formado a partir do momento em que dois ou mais Estados têm contatos entre si com impacto recíproco, ou seja, a partir do momento em que um afeta o outro por conta da interação. O efeito pode ser a geração de um conflito, de cooperação ou até mesmo neutralidade (BULL, 2002, p. 15). Segundo o britânico,

> quando os Estados mantêm contato regular entre si, e quando além disso a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros,

> podemos dizer que eles formam um sistema. A interação dos estados pode ser direta (quando são vizinhos, parceiros ou competem pelo mesmo fim) ou indireta (em consequência do relacionamento de cada um com um terceiro), ou simplesmente pelo impacto deles sobre o sistema. Assim, o Nepal e a Bolívia não são vizinhos, competidores ou parceiros em qualquer empreendimento comum (exceto talvez como membros das Nações Unidas), mas eles se influenciam mutuamente por meio da cadeia que vincula outros estados, a que ambos estão presos. A interação dos estados que define um sistema internacional pode ter a forma de cooperação ou de conflito, ou mesmo de neutralidade ou indiferença recíprocas com relação aos objetivos de cada um. Essa interação pode abranger toda uma gama de atividades - políticas, estratégicas, econômicas, sociais -, como acontece hoje, ou apenas uma ou duas delas (BULL, 2002, p. 15).

Há, portanto, a admissão de que o sistema concilia duas possibilidades extremas: guerra ou cooperação, dependendo de como os Estados sejam impactados uns pelos outros. É uma visão pouco diferente da perspectiva do realista Raymond Aron, que por sua vez define que

> Sistema Internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantém relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de forças (ARON, 2002, p. 153).

Essa é uma definição um pouco mais *hobbesiana*, que leva em consideração o fato de que, num sistema, existe uma grande probabilidade de conflito entre os Estados - praticamente uma condição de guerra de todos contra todos no cenário internacional. De qualquer modo, ambos os autores consideram que o sistema é formado a partir da interação pura e simples entre os países.

Por outro lado, a sociedade de Estados pode ser considerada mais complexa, pois não depende apenas da relação entre as nações, mas sim do compartilhamento de valores e interesses comuns, que ligam os atores estatais por meio de regras de relacionamento. Nesse sentido, os atores estatais se sentem compelidos a honrar tratados firmados entre eles e a respeitar a independência uns dos outros. Nesse caso,

> Se hoje os Estados formam uma sociedade internacional (...), é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra (BULL, 2002, p. 19).

Bull, portanto, estabelece que a principal característica de uma sociedade de Estados é o vínculo subjetivo estabelecido pelos seus membros, que os forçam a desenvolver determinado comportamento cooperativo. É justamente o reconhecimento desses valores e instituições comuns que leva os países a respeitar tratados em áreas diversas, legitimando que o direito internacional é

reconhecido, legitimado e empregado pelas nações. Da mesma forma, a sociedade de Estados é responsável, no limite, por possibilitar a criação de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Essa constatação do autor implica dizer que, para Bull, a sociedade de Estados só existe porque, anteriormente, foi estabelecido um sistema internacional entre as nações. Isso significa dizer que dois ou mais países podem manter um determinado grau de relacionamento entre si, inclusive estabelecendo acordos de comércio exterior, porém, sem nunca reconhecer e partilhar valores, interesses e instituições em comum. Essa relação, com o tempo, pode dar origem a uma sociedade entre esses Estados. Isso ocorre porque, nas palavras de Bull,

> Quando os Estados participam de um mesmo sistema internacional, mas não de uma sociedade internacional, como no caso dos contatos entre estados europeus e não-europeus, do século XVI até o fim do século XIX, pode haver comunicação entre eles, acordos, troca de diplomatas ou de mensageiros, não só a respeito do comércio mas da paz, da guerra e de alianças. Mas em si mesmas essas formas de interação não demonstram a existência de uma genuína sociedade internacional. Pode haver comunicação, acordos e troca de representantes sem que haja a percepção de interesses ou valores comuns, que confiram a essas trocas substância e uma perspectiva de permanência, sem que se estabeleçam regras a respeito do modo como tal interação deva prosseguir, e sem a tentativa de cooperar em instituições nas quais haja de fato um interesse comum (BULL, 2002, p. 21).

Deste modo, como resume Sarfati, uma sociedade internacional é construída a partir da existência prévia de um sistema internacional (2015, p. 123); tal transformação está relacionada à adoção do direito internacional como norma básica a ser seguida pelos Estados. Podemos considerar que a formação da União Europeia é um bom exemplo de sociedade internacional de Estados. Ao longo da primeira metade do século XX, diversos países europeus entraram em conflito motivados por razões diversas, como a corrida colonial na África e o acirramento das rivalidades entre as principais potências. De forma teórica e didática, podemos considerar que essas relações, bem como as eventuais cooperações econômicas e políticas existentes entre os países, era o resultado de um sistema internacional – potencialmente voltado para o conflito. Contudo, com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, houve um complexo esforço político cuja proposta era a de aproximar os Estados gradativamente e, com isso, evitar novos confrontos no futuro.

O embrião da União Europeia surgiu ainda na década de 1950, com o estabelecimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a união entre os países da chamada Benelux (Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos) com França, Itália e Alemanha Ocidental. O objetivo do grupo era criar uma zona de livre circulação de carvão, aço e ferro entre os membros, de modo a abastecer a demanda industrial no contexto pós-Guerra. Isso, de uma forma geral, já começava a construir uma sociedade internacional, uma vez que seus membros passaram a partilhar valores e interesses comuns. Com o avanço das relações entre os Estados, em 1957, com o Tratado de Roma, foi fundada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), cuja proposta era estabelecer um mercado europeu comum. Todos esses esforços levaram, na década de 1990, a um novo capítulo da integração na Europa, com a formalização da União Europeia (UE), que instituiu não apenas um mercado comum entre os Estados-membros, mas também resultou na construção do

chamado Espaço Schengen (que assegurou a livre circulação de pessoas, sem a necessidade de controles de passaporte), na criação de uma política comercial e desenvolvimentista comum, na elaboração de uma estratégia de segurança regional, na adoção do euro como moeda comum à maior parte das nações da região, dentre outros. De um modo geral, novas instituições foram criadas para fomentar a integração entre os Estados, tais como o Parlamento Europeu, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Justiça da União Europeia.

Em resumo, a União Europeia pode ser considerada um bom exemplo de sociedade de Estados, uma vez que, independentemente das divergências políticas, econômicas e sociais, seus membros optaram por se unir em função de interesses comuns. O sistema deu origem, posteriormente, a uma organização societária envolvendo as nações europeias.

ANARQUIA, EQUILÍBRIO DE PODER E ORDEM INTERNACIONAL

O conceito de anarquia aplicado às Relações Internacionais está mais ligado a teorias de tradição realista, especificamente sob influência da filosofia de Thomas Hobbes – embora os autores da corrente construtivista, por sua vez associada ao movimento pós-positivista, também considerem que o mundo é essencialmente anárquico. É importante termos em mente que a ideia básica de anarquia diz respeito à negação da existência de um governo supranacional, e não à condição de caos e desordem (GONÇALVES; SILVA, 2010, p. 6). Isso ocorre porque os Estados são soberanos e não se submetem a nenhuma condição de dependência ou vassalagem a outros países, e, portanto, teoricamente não aceitam nenhuma autoridade superior a eles próprios. Deste modo,

hobbesianamente falando, o mundo vive uma espécie de estado de natureza, no qual cada membro da comunidade internacional é autônomo, tem leis próprias, vive de acordo com condições econômicas particulares, desconfia das ações dos demais e, desta forma, vive em um cenário de constante possibilidade de conflitos.

Esse é o princípio da anarquia para as Relações Internacionais, cuja principal inspiração teórica deriva de pensadores como Thomas Hobbes. Do ponto de vista do Direito, Dalmo de Abreu Dallari considera que existe uma espécie de regulação jurídica imperfeita norteando a sociedade internacional, porém, é preciso reconhecer que os Estados vivem de forma anárquica, pois não há nenhum poder superior ao qual todos devem se submeter (1995, p. 223-224).

Diante deste cenário, a condição de anarquia poderia levar a uma espécie de guerra de todos contra todos, se considerarmos como correto o ponto de vista realista. Entretanto, embora os conflitos ocorram, é possível admitir que há períodos de relativa paz entre os Estados, uma vez que a sobrevivência de cada nação depende, inclusive, de sua capacidade de se manter livre de conflitos internacionais que eventualmente poderiam colocar em risco a manutenção de sua soberania. Isso pode ser considerado o resultado do sucesso dos mecanismos de equilíbrio de poder, que por sua vez produzem uma ordem internacional, mesmo diante de um sistema essencialmente anárquico – novamente se utilizarmos a base teórica de tradição realista.

Podemos considerar que equilíbrio de poder é o resultado do arranjo de forças entre Estados que procuram alterar ou manter o *status quo* na comunidade internacional (MORGENTHAU, 2003, p. 321). Equilíbrio, nesse caso, é sinônimo de estabilidade (MORGENTHAU, 2003, p. 322). A ideia é que, quando uma força externa perturba esse equilíbrio, colocando a estabilidade em risco,

há uma tendência de que o próprio sistema encontre meios de restabelecer o equilíbrio original ou encontrar um novo equilíbrio.

De acordo com o modelo de oposição direta, se um país der início a uma corrida armamentista, fabricando armas ou veículos militares, por exemplo, de modo a ameaçar um segundo Estado, esse país ameaçado precisará fazer o mesmo para manter o *status quo*, ou seja, ele também precisará construir novos materiais bélicos para garantir a manutenção do equilíbrio de poder – e, assim, manter a paz dentro de um mundo anárquico, mesmo que de forma precária e relativamente instável. Logo, a paz, para Morgenthau, só é obtida a partir do equilíbrio de poder, que alguns especialistas classificam como um mecanismo negativo (SARFATI, 2011, p. 91).

Essa ordem resultante do equilíbrio é, de qualquer forma, passível de abalos sempre que algum Estado modificar sua política de poder. Essa tensão, de ver um oponente ampliando sua projeção de poder militar, pode levar as nações ao conflito. Essa, inclusive, é uma das explicações possíveis para o desencadeamento da Primeira Guerra Mundial: a corrida imperialista no continente africano levou Inglaterra e França a obterem grandes vantagens competitivas no século XIX, de modo que a Alemanha, unificada somente em 1871, se viu forçada a combater as rivais justamente por não possuir tantas colônias (e, consequentemente, não ter acesso a matérias-primas fundamentais para o desenvolvimento industrial).

Após a Primeira Guerra Mundial, alguns pensadores opositores ao realismo passaram a propor que a sociedade internacional deveria ser reformulada a partir de princípios liberais e democráticos, de modo a substituir os mecanismos de equilíbrio de poder pela cooperação entre os Estados. Na ocasião, o então presidente norte-americano, Woodrow Wilson, defendeu a ideia de que tal mudança deveria partir da difusão de princípios liberais que substituiriam os impulsos egoístas (*hobbesianos*) dos Estados por novas regras de relacionamento. Além disso, era necessário investir

em cooperação econômica, com o estímulo ao comércio e às navegações, além do fim de eventuais barreiras comerciais, que eram vistas como potenciais causadoras de conflitos. Isso poderia fazer com que as nações tivessem mais interesses para manter um estado permanente de cooperação entre si, por conta dos lucros, do que com o envolvimento em guerra – que por muito tempo foi vista como uma forma de obtenção de ganhos financeiros através da conquista territorial, por exemplo, mas que, por essa perspectiva, era vista como um evento custoso e de resultados incertos.

Como forma de construir condições para o estímulo da cooperação, Wilson elaborou os famosos 14 pontos para a paz, que foram pronunciados no Congresso dos Estados Unidos e durante o Congresso de Versalhes, que estabeleceram as condições para o cessar fogo. O último ponto proposto por Wilson daria origem à Liga das Nações, organização internacional criada com o intuito de substituir o mecanismo de equilíbrio de poder e, assim, funcionar como uma espécie de fórum de diálogo entre os Estados: o objetivo seria fazer com que os países entrassem em acordo, com a intermediação da Liga, antes que eventuais problemas pudessem levar a uma guerra. E, deste modo, a ordem internacional pacífica seria obtida de forma mais estável e duradoura. Logo, tratava-se de um modo de institucionalizar as relações pré-existentes no sistema internacional e transformar a OI em um organismo de auxílio à sociedade internacional de Estados.

A Liga das Nações serviria para estimular a cooperação entre os Estados em torno de uma aliança duradoura e racional, além de sujeitar os países a uma lei internacional. Entretanto, a história nos mostra que a Liga das Nações obteve apenas um sucesso parcial, pois não conseguiu impedir o início da Segunda Guerra Mundial. Logo, podemos pressupor que as relações construídas entre os Estados dentro de uma sociedade internacional podem, por diversos motivos, regredir a ponto de reverter as relações à condição de sistema – sem

o compartilhamento de valores comuns e bastante propenso ao conflito, embora a cooperação também seja um evento sistêmico.

Entretanto, é fundamental, também, compreendermos que a manutenção de um sistema/sociedade internacional pacíficos está relacionado à capacidade de construção de ordem – que se dá, inclusive, pelo equilíbrio de poder. Do ponto de vista conceitual, ordem é uma espécie de padrão de atividades e comportamentos que sustentam a sociedade de Estados, que vão desde a sobrevivência do país, a manutenção da soberania e da independência e a garantia de paz (BULL, 2002, p. 24). Isso implica dizer que os Estados tendem a se comportar de forma recorrente sobre determinadas questões, criando uma espécie de conforto de padrão de expectativas; caso o país mude repentinamente seu posicionamento sobre o problema em questão, é possível que os demais atores que compõem a sociedade reajam de forma mais ríspida, desestabilizando o equilíbrio e a ordem.

Assim,

> O objetivo da limitação da violência está representado de muitas formas na sociedade internacional. Os estados cooperam entre si para manter seu monopólio da violência, e negam a outros grupos o direito de exercê-la. Por outro lado, aceitam limitações ao seu próprio direito de usar a violência; no mínimo, aceitam como obrigação recíproca não matar seus enviados ou mensageiros, o que tornaria a comunicação entre eles impossível. Além disso, aceitam que a guerra só seja praticada por uma causa "justa", ou uma causa cuja justiça possa ser defendida em termos de regras comuns (BULL, 2002, p. 25).

Logo, por essa perspectiva, as relações entre as nações na sociedade de Estados levam ao compartilhamento do valor que a paz, enquanto ideal a ser alcançado, demanda um grande esforço dos países para a construção de condições básicas para afastar a violência do cenário internacional, preservando assim a existência dos Estados e da própria sociedade.

A ordem, pela tradição da geopolítica, é alcançada a partir do sucesso dos mecanismos de equilíbrio de poder, sobretudo aqueles ligados à pressão exercida pelas grandes potências. De acordo com Nicholas Spykman, um pequeno e seleto grupo de países ficaria responsável por controlar as médias e pequenas potências, seja pelo exercício da diplomacia ou pelo uso da força política, econômica e principalmente militar (MELLO, 2015, p. 91).

Desta forma, mesmo diante de um mundo irremediavelmente anárquico e potencialmente propenso a guerras, pode-se afirmar que a ordem internacional garante que o mundo não seja um ambiente primordialmente caótico e predestinado, de forma positivista, a viver ciclos intermináveis de conflitos que, por sua vez, levam a novos confrontos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste capítulo, tivemos a oportunidade de compreender os conceitos básicos ligados ao Estado, além de debater as teorias de formação – principalmente as teóricas ligadas às tradições naturalista e contratualista. Toda a discussão nos leva a constatar que, primeiro, o conceito de Estado é fluído, uma vez que cada pensador analisa o surgimento do ator estatal a partir de uma perspectiva bem particular. E, segundo, que o Estado não pode ser considerada uma comunidade política imutável, uma vez que

apresenta uma dinâmica histórica de transformação que levou a inúmeras mudanças no decorrer do tempo.

Esse debate, ligado inicialmente à Ciência Política, à Filosofia e à História, é fundamental para o campo de Relações Internacionais porque partimos do pressuposto de que a existência de Estados é um requisito básico e elementar para a área de RI: sem assumirmos que existe uma sociedade internacional, ou ao menos um sistema internacional, não seria possível estudarmos Relações Internacionais nem mesmo pela perspectiva dos atores não-estatais, como as empresas multinacionais.

Nesse sentido, é fundamental conhecermos as teorias clássicas de formação do Estado, principalmente àquelas ligadas aos autores naturalistas e contratualistas, uma vez que foram eles os responsáveis pela elaboração dos conceitos elementares para a institucionalização das Relações Internacionais no início do século XX, por meio do debate entre liberais e realistas no período pós-Primeira Guerra Mundial.

Glossário

Anarquia: princípio fundamental para as Relações Internacionais, que parte do pressuposto de que o sistema internacional é anárquico pois nenhum Estado admite naturalmente a condição de dependência. Logo, a configuração política do mundo não permite a existência de um governo supranacional, ao qual os países deveriam obedecer. Desta forma, a sociedade internacional de Estados funciona de forma análoga a um estado de natureza entre os países, que encontram no equilíbrio de poder uma forma de evitar o conflito e, assim, conter os efeitos nocivos da anarquia.

Contratualismo: corrente teórica que parte do princípio de que o Estado é um arranjo artificial, formado racionalmente a partir da celebração de um contrato social que retira dos indivíduos a liberdade absoluta do estado de natureza e concede uma liberdade civil, regulada por meio das leis e da força. Para Thomas Hobbes, por exemplo, o estado de natureza é violento,

em função da natureza humana vil e egoísta, e o contrato social funda um Estado baseado na força do governo soberano, que submete os súditos à obediência. John Locke, por sua vez, defendia a ideia de que o estado de natureza era pacífico, porém, sem garantias legais de propriedade – motivo pelo qual os indivíduos optariam por assinar o contrato social.

Equilíbrio de poder: é o resultado do arranjo de forças entre os Estados, essencial para a manutenção do *status quo* e, assim, evitar um conflito. Trata-se de um dispositivo que tende a gerar estabilidade no sistema. Sempre que algum país afeta diretamente outro, com o aumento de poder militar, por exemplo, existe uma tendência de que o equilíbrio original seja restabelecido – ou que o sistema encontre um novo equilíbrio. Caso isso não ocorra, é possível que ocorra um conflito.

Estado: organização política que dá base às Relações Internacionais. Embora haja conceitos distintos acerca do termo Estado, é possível afirmar que se trata de um ordenamento legal-racional que, internamente, concede certas garantias legais aos cidadãos, e, externamente, é o principal responsável pelas interações com outros países. O Estado é uma organização dinâmica, que muda de acordo com uma série de transformações, e, ao mesmo tempo, é o reflexo das lutas sociais internas de um determinado território. Do ponto de vista político e jurídico, o Estado é composto por três elementos essenciais: território, população e governo soberano.

Estado moderno: organização criada com a assinatura dos tratados de paz de Westfália, assinados em Münster e Osnabrück, em 1648, e que colocaram fim à Guerra dos Trinta Anos. Basicamente, a principal característica do Estado moderno é a posse da soberania, ou seja, o monopólio sobre as decisões internas sem a obrigação de atender as expectativas de atores transnacionais, como a Igreja na Idade Média.
Naturalismo: corrente teórica da filosofia política que parte do princípio de que o Estado surge nacionalmente, formado a partir da expansão das formas de associações políticas anteriores, como a família, a aldeia e a cidade, que, gradativamente, passam a demandar uma estrutura organizacional mais complexa.

Ordem internacional: de acordo com a tradição da geopolítica, a ordem é estabelecida por um pequeno grupo de grandes potências, que controlam e submetem as médias e as pequenas potências do sistema, criando assim

condições para que, mesmo diante de um cenário anárquico, não haja o desencadeamento do caos. A tradição da Escola Inglesa, por sua vez, sustenta que a ordem seja sinônimo de padrão de comportamento entre os Estados.

Sistema internacional: formado a partir do momento em que dois ou mais Estados mantêm contato entre si, com impactos recíprocos. Logo, dentro de um sistema as relações mantidas por dois ou mais países os afetam mutuamente. O efeito dessa interação pode ser conflituoso, cooperativo ou mesmo de neutralidade.

Sociedade internacional: arranjo internacional mais complexo, que depende da existência prévia de um sistema internacional. A sociedade internacional de Estados depende não apenas da interação entre os países, mas sim do compartilhamento de valores e interesses em comum entre eles, que fundam regras de relacionamento, de modo a criar vínculos que levem as nações a honrar tratados assinados entre elas e a respeitar mutuamente a independência.

***Stásis*:** conceito ligado à ideia de desordem ou guerra civil, como o conflito generalizado que afetou as comunidades políticas europeias na Idade Moderna durante a Guerra dos Trinta Anos. *Stásis*, de um modo geral, pode ser considerado qualquer guerra civil ou confronto entre comunidades internacionais, causados por quaisquer que sejam os motivos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. A. G. "Montesquieu: sociedade e poder". *In*: WEFFORT, F. **Os Clássicos da Política 1**. São Paulo: Editora Ática, 2006.

AQUINO, T. **Suma de teologías**. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 2001.

ARISTÓTELES. "Política". *In*: **Os Pensadores**: Aristóteles. São Paulo: Editora Nova Cultura, 2004.

ARISTÓTELES. **Politique**: livres III-IV. Paris: Les Belles-Lettres, 1989.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Editora Globo, 2008.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CASTRO, T. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Editora da FUNAG, 2012.

CHISHOLM, R. "A ética feroz de Nicolau Maquiavel". *In*: QUIRINO, C. G.; VOLGA, C.; BRANDÃO, G. M. **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: EdUSP, 1998.

CICCO, C.; GONZAGA, A. A. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CICERO. **The re publica, de legibus**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

CREVELD, M. V. **Ascensão e declínio do Estado**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

GONÇALVES, W.; SILVA, G. **Dicionário de Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Manole, 2010.

HERZ, M. "O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil". **Contexto Internacional**, vol. 24, n. 1, 2002.

HERZ, M. "Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria". **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 40, n. 2, 1997.

HOBBES, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1979.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**: teoria e abordagens. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2007.

JAHN, B. "Classical theory and International Relations in context". *In*: JAHN, B. (org.). **Classical theory in International Relations**. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

KELSEN, H. **A teoria geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2016.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 1989.

KUNTZ, R. "Locke, liberdade, igualdade e propriedade". *In*: QUIRINO, C. G.; VOLGA, C.; BRANDÃO, G. M. **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: EdUSP, 1998.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Editora EDIPRO, 2014.

MAGNOLI, D. **Relações Internacionais – teoria e história**. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

MAQUIAVEL, N. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: Editora da UnB, 2008.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Brasília: Editora da UnB, 1992.

MELLO, L. I. A. "John Locke e o individualismo liberal". *In*: WEFFORT, F. **Os Clássicos da Política 1**. São Paulo: Editora Ática, 2006.

MELLO, L. I. A. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Editora Hucitec, 2015.

MONTEIRO, João Paulo. "A ideologia do Leviatã hobbesiano". *In*: QUIRINI, C. G.; VOLGA, C.; BRANDÃO, G. M. **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: EdUSP, 1998.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1973.

MORGENTHAU, H. **A política das nações**. Brasília: Editora FUNAG, 2003.

NASCIMENTO, M. M. "Reivindicar direitos segundo Rousseau". *In*: QUIRINI, C. G.; VOLGA, C.; BRANDÃO, G. M. **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: EdUSP, 1998.

RIBEIRO, R. J. “Hobbes: o medo e a esperança”. *In*: WEFFORT, F. **Os Clássicos da Política 1**. São Paulo: Editora Ática, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1971.

SADEK, M. T. “Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual sem virtù”. *In*: WEFFORT, F. **Os Clássicos da Política 1**. São Paulo: Editora Ática, 2006.

SARFATI, G. **Teoria de Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

VATTEL, E. **Direito das Gentes**. Brasília: Editora FUNAG, 2004.

WATSON, A. **A evolução da sociedade internacional**: uma análise histórica comparativa. Brasília: Editora da UnB, 2004.

WEBER, M. **A política como vocação**. Brasília: Editora da UnB, 2003.

CAPÍTULO 2

Política Externa e Política Externa Brasileira

POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- A definição do conceito de Política Externa;
- A definição de Análise de Política Externa;
- O conceito de Jogo de Dois Níveis;
- Os Paradigmas da Política Externa Brasileira.

Neste capítulo discutimos um tema fundamental das Relações Internacionais: a política externa e seus principais determinantes. A formulação da política externa é pouco desenvolvida pelas análises de RI tradicionais. Como a disciplina foi e continua sendo muito influenciada pelas abordagens da vertente realista, a tendência dos principais estudos do *mainstream* acadêmico foi observar o Estado como um ator unitário que age sobre o cenário internacional, além de entender como o próprio meio internacional afeta o comportamento destes Estados.

A tradição realista toma o Estado como a unidade de análise preferida, assinalando a primazia imperativa do interesse estatal pelo poder como a motivação fundante do seu comportamento. As principais consequências, teórica e empírica, são que em boa parte da literatura internacionalista a compreensão da ação externa do Estado é feita a partir do contexto estrutural dado pelo sistema internacional e pelas ações dos outros Estados. Segundo a pesquisadora norte-americana Valèrie Hudson (2002), da Texas A&M University, duas grandes metáforas organizam o pensamento

das Relações Internacionais contemporâneas. Ambas assumem o Estado como ator unitário e o meio internacional como elementos centrais:

> a) os Estados como *bolas de bilhar* que entram em contato e se chocam no sistema internacional, que seria a própria mesa do jogo;
> b) o Estado como uma *caixa preta* na qual é produzida uma decisão sobre Política Externa com o objetivo de atender aos interesses fundamentais do Estado, voltado para o aumento de seu poder e de sua segurança.

Não há em nenhuma das metáforas preocupações com o conteúdo específico das diferentes *bolas de bilhar* ou *caixas pretas*. As análises clássicas da política internacional, embora bastante divergentes em suas conclusões, compartilham do pressuposto básico da unicidade estatal. Consequentemente, analisam o comportamento dos Estados a partir de uma abordagem racional, baseada em custos e benefícios, onde o ator é um Estado unitário e a origem de mudanças de política externa está nas alterações do sistema internacional, não levando em conta o papel de determinantes domésticos.

Os elementos nacionais simplesmente não importam. A partir do pressuposto de que todos os Estados são unidades semelhantes, a compreensão do seu comportamento no meio internacional passa a ser considerada apenas como resposta decorrente aos eventos externos: o próprio meio ou estrutura internacional ou a decisão de política externa de outros países. Valèrie Hudson (2002) aponta, portanto, que os vetores explicativos do comportamento estatal em nível micro, as variáveis internas às fronteiras dos Estados como o papel desempenhado por grupos de

interesse, partidos, instituições ou burocracias, foram e são deixados de lado nas análises tradicionais.

Por outro lado, dentro do grande conjunto teórico que é a disciplina das Relações Internacionais, alguns intelectuais se dedicaram a abrir esta caixa preta do Estado e analisar como as variáveis domésticas afetam e interagem com o meio externo para a promoção da Política Externa. Os mentores intelectuais desta linha de pensamento, que ficou conhecida como *Análise de Política Externa* (APE), foram Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin, cujo trabalho mais importante, *Decision-making as an approach to the study of international politics*, 1954, é considerada o marco inaugural desta subárea.

Nesta obra, os autores enfatizam a necessidade de se desenvolver um arcabouço conceitual que permitisse a seleção das principais variáveis do processo decisório em termos de política externa. Este arcabouço teórico deveria ter como meta a compreensão de como as interações entre atores governamentais e estatais, a relação Estado e Sociedade, e as próprias relações entre os atores sociais afetam a definição das ações e reações dos Estados dentro do sistema internacional. Outros autores também contribuíram para a expansão do campo, entre eles Graham Allison, por meio de sua análise sobre os efeitos da burocracia, e Robert Putnam, autor da teoria do jogo de dois níveis, no qual o governo negocia ao mesmo tempo com os atores domésticos e com os externos para a definição da ação do Estado.

O objetivo do capítulo é, portanto, delinear o conceito fundamental de política externa e seu lugar no debate das relações internacionais. Na primeira seção iremos apresentar o conceito, indicando os seus diferentes significados e nuances. Em seguida, introduzimos os modelos clássicos de Análise de Política Externa. E, finalmente, na terceira e última seção, apresentamos os principais paradigmas analíticos da Política Externa Brasileira (PEB).

DEFINIÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA

A compreensão adequada do conceito de Política Externa é de fundamental importância para as RIs, pois é necessário refletir sobre como são realizadas as conexões sociais, políticas e econômicas entre os diferentes níveis da política nacional quanto da internacional. Isto porque é por meio de suas respectivas políticas externas que os Estados definem suas preferências e objetivos externos e atuam no meio internacional, procurando proteger os interesses nacionais (em especial a segurança), estimular a prosperidade econômica e os valores nacionais, atuando estrategicamente em relação aos outros Estados.

Considerando que os interesses nacionais e sua relação com o meio internacional são fundamentais, a política externa tende a ser formulada por processos de tomada de decisão que envolvem os membros de mais alto nível na hierarquia de governo e Estado. Contudo, isto não quer dizer que não exista variação na estrutura institucional do poder de decisão sobre a política externa entre os diferentes Estados – assim como no grau de sensibilidade dos tomadores de decisão às demandas da sociedade, sejam grupos de interesse específicos ou mesmo a própria opinião pública[4].

POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A primeira diferenciação fundamental do conceito de política externa é que seu estudo não corresponde a toda a área das Relações

[4] Os Estados também levam em conta na definição das suas estratégias externas os atores transnacionais, como as empresas multinacionais, as ONGs internacionais e mesmo os movimentos da sociedade civil global. Esses atores transnacionais podem representar interesses independentes dos Estados, muitas vezes apresentando desafios fundamentais aos definidores da estratégia externa de determinado país em um mundo cada vez mais globalizado.

Internacionais. A disciplina tem como objeto de análise os fluxos e fatos que acontecem na inter-relação entre os diferentes Estados e atores não-Estatais do sistema internacional. Já a subárea de Análise de Política Externa (APE) é dedicada para a compreensão do processo de definição dos interesses, objetivos, estratégias e ações externas de cada Estado, a partir tanto de variáveis externas e domésticas e de como as variáveis externas afetam a amplitude decisória, delimitando as opções e alternativas disponíveis de ação.

O conteúdo da política externa é constituído, portanto, das próprias ações – incluindo a decisão por não tomar ação – de cada um dos Estados frente ao sistema internacional. E, por sua vez, a compreensão dos determinantes das ações externas do Estado é encontrada tanto em variáveis domésticas e externas, quanto também na própria estrutura do sistema internacional. Na Análise da Política Externa de determinado país, uma miríade de elementos deve ser levada em conta pelo analista, ao afetarem de diferentes formas as estratégias idealizadas pelos tomadores de decisão, assim como seus objetivos últimos. Como indicado por Altemani de Oliveira (2005),

> partindo da consideração de que o objeto de relações internacionais é o meio internacional, compreendido como o conjunto de relações internacionais somadas às relações transnacionais, estaremos trabalhando com a premissa de que Política Externa representa uma das áreas de relações internacionais, porém com ênfase maior no papel do Estado (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005).

Desta forma, podemos considerar que a política externa é uma política pública semelhante às outras políticas públicas com a especificidade de estar relacionada às ações estatais sobre o meio internacional, sendo ao mesmo tempo determinada por vetores de

dentro e de fora dos limites das fronteiras do Estado. Ao ser considerada uma política pública, as questões que dizem respeito ao processo de decisão devem abranger tanto questões relacionadas à formulação quanto à implementação da política externa, incorporando na APE elementos teóricos do ciclo de políticas públicas.

De maneira concisa, o ciclo de políticas públicas é determinado por seis etapas distintas em um padrão sequencial de ação envolvendo uma série de categorias funcionais das atividades analiticamente distinguíveis: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação da política, a adoção da política, a implementação e a avaliação[5].

Salomón e Pinheiro (2013, p. 41) são bem claros sobre isso:

> A Política Externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41).

ESTADO E GOVERNO

Uma segunda diferenciação fundamental para a compreensão da Política Externa de um país é a discussão da relação entre governo e Estado. Uma das contribuições fundamentais da APE é a superação da visão realista de que os Estados são atores unitários, agindo na defesa dos interesses nacionais. O pressuposto da unicidade estatal

[5] Para uma discussão da evolução do campo de análise de políticas públicas e a expansão da dimensão da implementação, ver Fernandes e Almeida (2019).

leva os teóricos realistas a confundirem os termos governo e Estado. Dado este pressuposto, existiria apenas um interesse nacional a ser perseguido e, portanto, a decisão do governo sobre quais são esses interesses passa a ser considerada como a tradução final do interesse nacional em ações específicas. Nesta perspectiva, os Estados são considerados atores monolíticos, os governos são internamente unidos e reagem de maneira coesa e unitária perante o meio internacional com o objetivo de maximizar poder, segurança e preservar o interesse nacional objetivamente dado.

A APE contribuiu para realçar o fato de que a definição do interesse nacional é politicamente realizada no interior do Estado, não sendo afetada apenas pela estrutura do sistema internacional, mas também pela disputa de poder entre os atores domésticos que lutam pelo controle de posições chave do governo sobre a tomada de decisão em matéria de política externa. Os estudos a respeito do processo de decisão pela APE passam, assim, a considerar os Estados como sendo compostos por inúmeros atores que participam da tomada de decisão e que atuam em uma estrutura institucional definida. Consequentemente, a ação externa do Estado seria de fato o curso de ação definido por aqueles que constituem o governo e por quem busca influenciar direta ou indiretamente as decisões do governo.

É relevante considerar que o papel do governo na decisão de política externa é influenciado e limitado por inúmeros outros atores políticos, econômicos e sociais que possuem interesses nas ações externas do Estado e na própria dinâmica do sistema internacional. Não obstante, o governo seja de fato um dos principais atores da política externa, existe uma miríade de outros vetores que devem ser levados em consideração, potencialmente, como elementos de influência sobre a formulação e implementação da política externa.

Entre estes elementos, apontamos como principais os poderes Legislativo e Judiciário, as Organizações Não-

Governamentais (ONGs), os partidos políticos, as grandes corporações nacionais ou transnacionais, as associações empresariais e de trabalhadores, os movimentos sociais, as comunidades epistêmicas[6] e mesmo a opinião pública. Isto é, o Estado deve ser visto como uma arena na qual os diferentes atores políticos, estatais e da sociedade interagem para definir qual é o interesse nacional e qual a ação externa mais adequada a ser tomada pelo Estado para atender esse interesse.

VETORES DOMÉSTICOS E VETORES EXTERNOS

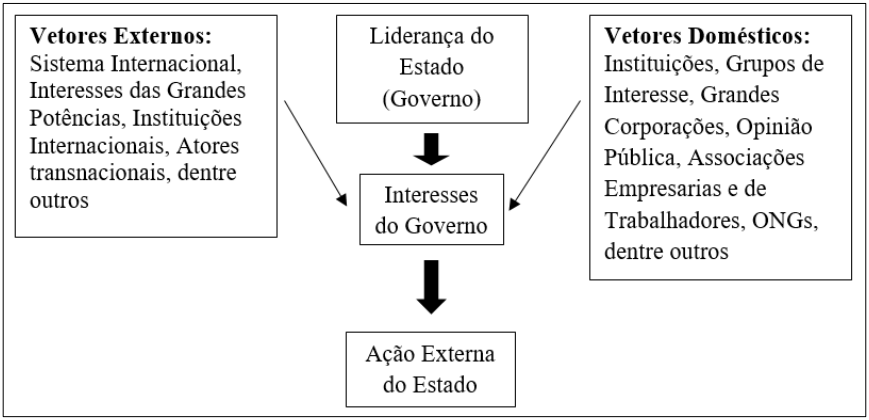
A ação externa de qualquer um dos Estados está sempre delimitada pelas possibilidades abertas ao país no sistema internacional, considerando a distribuição de capacidades entre os diferentes países. O equilíbrio político e econômico do sistema internacional, a posição do Estado na hierarquia internacional, os interesses externos e estratégicos de outros Estados, sobretudo das grandes potências, as instituições internacionais e mesmos os outros atores transnacionais também são vetores que constrangem a decisão em política externa.

Diante desta realidade internacional anárquica, o espaço de atuação de um Estado no meio internacional pode ser bastante limitado pelas variáveis externas, impondo fortes restrições no processo decisório interno, o que obriga que a análise tenha como enfoque fundamental a estrutura do sistema internacional como determinante da Política Externa. Em outras ocasiões, a autonomia dos determinantes domésticos é bastante grande, o que permite um amplo leque de opções aos decisores nacionais, fazendo com que a

[6] Comunidades epistêmicas são redes de profissionais com reconhecida experiência e competência em determinado campo de conhecimento e com legitimidade para fazer afirmações e informar a decisão política nos domínios afetados pelo tipo de conhecimento desenvolvido.

análise tenha como enfoque as relações de cooperação e conflito dentro e fora do Estado para entender as ações externas. A decisão em matéria de Política Externa é, portanto, determinada como o vetor resultante da disputa e conflitos tanto externos quanto domésticos. A Figura 1 ilustra isto.

Figura 1 - Processo de decisão em Política Externa



Fonte: Elaboração própria.

Gerson Moura (1980, p. 42-43) é bastante enfático sobre esta questão ao analisar a Política Externa Brasileira (PEB) durante o primeiro governo de Getúlio Vargas na década de 1930:

> A Política Externa de um país dependente está condicionada, simultaneamente, ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes). Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ações dos agentes

> decisores, com as determinações conjunturais, dada pela decisão e ação dos *policy-makers*; por outro lado, repele a noção de que a Política Externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões no centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado (MOURA, 1980, p. 42-43).

POLÍTICA DE ESTADO E POLÍTICA DE GOVERNO

Em algumas circunstâncias, sobretudo quando tratamos da análise de países cujas capacidades de poder são mais reduzidas face às grandes ou potências intermediárias, ou mesmo quando a estrutura do sistema reduz o campo de ação das maiores potências, os vetores externos podem se tornar constrangimentos internacionais de grande relevância à ação externa do Estado. Nestes casos, o ritmo de mudança do conteúdo das decisões em política externa é mais lento do que o ritmo habitual de mudanças em outras políticas públicas, como, por exemplo, a política econômica, ambiental ou educacional. Ao tornar-se uma política com razoável estabilidade, muitas vezes a política externa é classificada como se fosse uma **Política de Estado**, distinta das outras políticas públicas de governo, pois estas últimas estariam mais sujeitas às pressões da política cotidiana.

Logo, assume-se como pressuposto a existência de uma única resposta que seja adequada aos desafios internacionais impostos pelos vetores externos. Qualquer outra forma de ação fora da estabilidade construída se tornaria um equívoco ou irresponsabilidade pelos tomadores de decisão e, portanto, deveria ser evitada. O tratamento da política externa como uma Política de Estado indica, portanto, que as disputas políticas sobre a definição do conteúdo da ação externa do Estado devem ser reduzidas, uma

vez que tais disputas colocam em xeque a segurança externa, econômica e o interesse nacional.

Esta afirmação assume, de maneira aparentemente despretensiosa, mas com profundo impacto, que o interesse nacional de um Estado é algo dado objetivamente e que pode ser percebido por todos e quaisquer atores políticos e sociais nacionais. Não haveria, portanto, interesse em colocar em risco os interesses externos do Estado. Quaisquer desvios seriam ações que feririam agudamente o interesse nacional. E os atores sociais e políticos que defendem a tomada de ações alternativas fariam parte de grupos que não levam em consideração o interesse nacional na definição de suas propostas de ação externa de Estado.

Contudo, a definição do interesse do Estado é sempre disputada politicamente. A divisão entre **Política de Estado** e **Política de Governo** criada na literatura de Relações Internacionais é bastante dúbia. O grupo político que tem maior capacidade de influência sobre a decisão em Política Externa tende a qualificar sua visão sobre os limites impostos pelo sistema internacional como a melhor definição do interesse nacional. Qualquer deturpação deste caminho torna-se, por pressuposto, uma politização perigosa da ação externa do Estado.

Ao ser capaz de criar um consenso mínimo no qual sua visão é aceita como a definição dos objetivos de Política Externa, este grupo acaba solidificando sua posição de poder internamente e cristalizando a sua orientação de ação do Estado no meio internacional. Altemani de Oliveira (2005) é bastante claro sobre esta questão:

> isso nos leva a refletir se a Política Externa constitui-se em uma política de governo ou em uma política de Estado. Em princípio, considera-se que a Política Externa represente os interesses nacionais (ou

> interesses permanentes) constituindo-se, portanto, em uma política de Estado. Daí, então, apresentar-se como tendo relativa continuidade. No que se refere aos governos, ressalva-se o surgimento de algumas mudanças de estilo ligadas à personalidade e ao perfil individual dos atores, bem como de adequação aos constrangimentos conjunturais (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005).

Um exemplo claro de tal debate aconteceu na reorientação da política externa ocorrida durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), na primeira década do século XXI, com a adoção de uma opção terceiro-mundista. Enquanto os defensores de tal política defendiam que esta era a melhor forma de atender aos interesses do Estado brasileiro, os opositores argumentavam que o terceiro mundismo era uma opção partidária do partido no poder – no caso, o Partido dos Trabalhadores – e que colocava em risco o interesse nacional brasileiro. Por sua vez, os opositores defendiam que uma opção mais alinhada com os grandes centros do poder (Estados Unidos e Europa) seria melhor para a garantia de segurança e desenvolvimento econômico do país. Tal opção era entendida pelos ideólogos do terceiro mundismo como uma postura entreguista e que tornaria o país vulnerável às opções e ações das grandes potências mundiais.

Diante de tais considerações, definimos a política externa como uma política pública voltada para a ação, ou mesmo a escolha pela não ação, do Estado no sistema internacional em defesa de suas preferências e objetivos, sendo ao mesmo tempo determinada por vetores de dentro e de fora dos limites das fronteiras do Estado.

Conforme veremos na terceira seção deste capítulo, a disputa entre um alinhamento com as grandes potências ou a diversificação de parcerias é uma linha tradicional do debate sobre a Política Externa Brasileira (PEB). As raízes históricas do debate, contudo,

não foram suficientes para que as duas partes dessa disputa analisassem suas propostas de política externa como visões distintas do interesse nacional.

PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA

Finalmente, é importante estabelecer uma distinção analítica entre a estrutura e o processo decisório em matéria de política externa. A estrutura refere-se à noção de que alguns atores ou instituições domésticas têm capacidade de comprometer os recursos do Estado e da sociedade e estabelecer pontos de veto que dificultam a reversão da decisão do Estado. A estrutura decisória, ou a unidade com autoridade de decisão, determina quem possui a capacidade institucional de mudar a ação externa de um país.

Por sua vez, o processo decisório é feito por meio da análise da própria dinâmica da decisão, numa sequência temporal desde a motivação para a tomada de decisão, a negociação entre os atores domésticos e externos envolvidos e a tomada de ação do Estado no meio internacional. Aproximando-se, mais uma vez, da lógica do ciclo de políticas públicas, com a incorporação do meio e dos vetores externos como constrangimentos presentes à tomada de decisão, formulação e implementação da política pelos atores domésticos. Nestas análises, o objeto de estudo deixa de ser o Estado e passa a ser os grupos, os indivíduos e as instituições que afetam as decisões sobre a ação ou inação externa do Estado.

A análise, portanto, deve levar em conta os inúmeros elementos que participam no marco decisório, incluindo o sistema político nacional, os fatores extra-estatais e o próprio sistema internacional; as disputas pelas diferentes percepções da realidade por parte atores que participam do processo, importando mais a

realidade como ela é percebida e não tal como ela; e, por fim, o processo de decisão induzido pela racionalidade dos atores no qual buscam, ainda que imperfeitamente, equilibrar custos e benefícios.

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A Formação da Aérea

A área de Análise de Política Externa (APE) tem como objetivo fundamental estabelecer os *micro-fundamentos* sobre os quais as teorias de relações internacionais devem estar assentadas: como os indivíduos e grupos que ocupam posições de decisão dentro do sistema de governo respondem aos diferentes vetores domésticos e externos sobre a política externa de um determinado país. A APE busca entender os grãos finos das decisões internacionais dos Estados, viabilizando o resgate de processos sociopolíticos que resultam na definição do curso de ação do Estado no meio internacional, dando enfoque especial aos momentos de formulação e implementação da política. O interesse nacional deixa de ser algo dado pelo sistema internacional e torna-se um elemento que é percebido e disputado tanto pelos formuladores quanto pelos *stakeholders*[7] da política.

A obra de Snyder, Bruck e Sapin (1954) é a base desta abordagem por ter sido a primeira aplicação sistemática de uma estrutura de processo ao estudo da Política Externa. O interesse nacional seria compreendido a partir das percepções subjetivas dos formuladores. Os elementos cruciais da definição da política externa são a percepção, as expectativas e as escolhas dos atores envolvidos.

[7] *Stakeholders* é o conjunto de todos atores interessados e/ou afetados pelas decisões sobre a política específica.

Assim, fatores domésticos e externos e os elementos do contexto social emolduram o quadro no qual os tomadores de decisão atuam e implementam as políticas.

A ênfase dos autores voltava-se para o processo decisório interno aos Estados e não aos resultados de política externa, mais especificamente focavam o comportamento dos atores envolvidos na decisão. A política externa deveria ser investigada a partir do pressuposto de que ela era essencialmente uma série de decisões tomadas dentro da estrutura estatal. Logo, as variáveis que afetam a definição da política externa não seriam apenas os efeitos do sistema internacional, mas também as variáveis internas e o contexto social, político e econômico e os canais de interação estatal que afetariam o mecanismo decisório dentro do Estado. Na visão de Jesus (2014, p. 83)

> Tal formulação era vista como um comportamento organizacional, em que variáveis como esferas de competência dos atores envolvidos, comunicações e fluxos de informação, bem como as motivações dos jogadores eram centrais. Snyder, Bruck e Sapin (1954) tratavam o Estado como unidade significativa da ação política, mas não o tratavam como uma abstração: o Estado era concebido como seus formuladores oficiais de decisão, cujos atos em posição de autoridade eram atos de Estado (JESUS, 2014, p. 83).

A partir dessa contribuição de Snyder, Bruck e Sapin, foram traçados dois caminhos distintos de desenvolvimento: a elaboração de uma grande teoria a respeito da política externa ou a proposição de construções teóricas mais específicas, denominadas como teorias de médio alcance, sobre uma variedade de fenômenos relacionados com a política externa.

O projeto de construir uma grande teoria geral sobre a política externa foi encampado por James Rosenau (1980a). O objetivo do autor era elaborar um marco teórico exaustivo para a compreensão e a previsão de política externa, estendendo-se tanto temporal como geograficamente. Para Rosenau, não bastaria apenas identificar se a Política Externa era determinada por fatores externos e domésticos: era também importante observar como estes elementos interagiam e em quais condições um prevaleceria sobre o outro. Rosenau indicava que era necessário reconhecer os tipos de Estados para a compreensão de suas respectivas políticas externas, de modo a permitir a integração de diferentes níveis de análise e de explicações multicausais. A pretensão final era a proposição de uma teoria geral que mediasse princípios gerais e a complexidade da realidade.

Na linha de pesquisa em APE inspirada por Rosenau foi desenvolvida a Política Externa Comparada, cujo projeto era aproximar o conhecimento nas Relações Internacionais às técnicas metodológicas das ciências naturais, movimento conhecido nas ciências sociais como *behaviorismo***.** O suposto assumido era de que todo evento e decisão de política externa de qualquer país seria comparável com os de outros Estados, assim como as variáveis determinantes seriam as mesmas, mas em diferentes combinações, para todos, tais como território, riqueza, regime político, localização geográfica, população, dentre outros.

Rosenau (1980b) denominou seu arcabouço como uma pré-teoria de política externa cuja funcionalidade seria fornecer a base necessária para a comparação do comportamento externo dos Estados. Seria fundamental ir além da constatação de que os fatores domésticos também importam. As variáveis governamentais, sociais e sistêmicas afetariam umas às outras, sendo, portanto, necessário indicar as condições nas quais algumas predominam, quais seriam os diferentes níveis de análise e de multicausalidade e como

diferentes combinações de vetores domésticos e externos afetariam de maneira distinta a ação externa de cada país.

Porém, esse ambicioso projeto não foi capaz de cumprir com esses objetivos, não tendo sido possível a proposição de uma teoria geral da política externa. No lugar, foi elaborada uma extensa lista de possíveis variáveis relevantes. Descartando o objeto inicial ambicioso, os esforços se concentraram na elaboração de teorias de médio alcance, tomando como objeto de análise facetas e fenômenos mais restritos.

Desta forma, as teorias se preocupavam em explicar fenômenos restritos, com hipóteses menos abrangentes, e não uma proposição teórica e universal cabível para todos Estados e em qualquer circunstância histórica.

O PARADIGMA DA POLÍTICA BUROCRÁTICA

Uma das proposições teóricas clássicas dentro da APE foi o trabalho de Graham Allison sobre a reação americana e soviética à crise dos mísseis de 1962, dando origem ao enfoque da política burocrática. O livro *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971) é sem dúvida uma das principais contribuições da APE. A proposta de Allison baseia-se na ideia fundamental de que a ação e as decisões dos Estados são definidas por um equilíbrio fino entre os constrangimentos organizacionais oriundos das burocracias e os interesses políticos, muitas vezes conflitantes e resolvidos pela barganha entre os atores envolvidos no processo decisório. A decisão em matéria de Política Externa é realizada por meio de uma intrincada barganha e uma série de compromissos ao longo de circuitos regulares (formais e informais) de comunicação,

que possibilitam a interação entre os atores estatais chaves, posicionados hierarquicamente dentro do governo[8].

Elaborando em cima das contribuições realizadas pela primeira geração de APE, Allison propôs três distintas abordagens teóricas para iluminar a natureza do processo decisório estatal em política externa. A primeira seria o tradicional paradigma do ator racional, no qual o Estado é considerado um ator único e monolítico, que realiza suas ações a partir dos custos e benefícios esperados. Esta seria a abordagem tradicional das RIs e fruto de uma análise de cunho realista.

A segunda foi denominada como paradigma organizacional, no qual o Estado consistiria em um conglomerado de organizações semi-feudais, frouxamente ligadas, cada qual com vida própria e autônoma. A ação estatal é determinada pelos programas, rotinas e procedimentos operacionais padrões das burocracias envolvidas na decisão e implementação da política, consequências dos próprios *outputs organizacionais*. Os líderes políticos, que estão no topo da hierarquia do Estado, exercem a função política escolhendo as opções que mais os satisfazem entre as diferentes rotinas e programas burocráticos ofertados pelas organizações. O aspecto crucial da abordagem é que o comportamento governamental é constrangido severamente pelas rotinas das organizações que compõem o Estado. Basicamente, a análise entende que existem severas limitações nas condições de implementação da política externa e as autoridades políticas teriam liberdade de apenas escolher entre as diferentes alternativas de ação disponíveis de acordo com os procedimentos operacionais padrões das organizações burocráticas.

Por fim, o terceiro modelo proposto é o do governo burocrático, que coloca como principal objeto de análise os chefes

[8] Para uma aplicação do modelo de Allison no Brasil ver Fernandes (2011, 2013).

das organizações burocráticas envolvidas com a política em questão. O comportamento do Estado pode ser explicado como o vetor resultante de um jogo intra-estatal, cujos atores centrais são aqueles que ocupam posições de chefias das grandes organizações (burocráticas e políticas) que compõem o Estado, sobretudo dentro do Poder Executivo. A ação estatal não é uma solução racionalizada ao problema enfrentado, mas sim o resultado de compromissos e conflitos entre os atores com diversos interesses e capacidades de influência desiguais, fruto de barganhas e compromissos entre um pequeno grupo de atores chaves dentro da hierarquia do Executivo.

Estes atores podem ser os chefes das organizações ou figuras políticas com força própria. Cada um possui sua agenda e seu ponto de vista político, e todos buscam influenciar o processo decisório, cujo resultado é o vetor final, muitas vezes inesperado, da interação entre atores com interesse sobre determinada decisão. O comportamento estatal decorre, portanto, de um intrincado jogo de barganha entre os jogadores situados nas posições chaves do executivo e que nem sempre possuem objetivos e métodos convergentes.

Uma das evoluções teóricas da abordagem de Allison é a proposição de um modelo único da política burocrática, que concatena as observações teóricas dos modelos organizacionais e do governo burocrático (ALLISON; MORTON, 1972). Nesta nova proposta, o comportamento (ação) estatal é determinado por um equilíbrio fino entre os constrangimentos organizacionais oriundos das burocracias e os interesses políticos, muitas vezes conflitantes e resolvidos pela barganha entre os atores envolvidos no processo decisório.

Existiriam dois momentos distintos na disputa burocrática: os jogos de decisão e os jogos de implementação. O primeiro jogo é a arena principal onde são tomadas as decisões políticas, enquanto o segundo é a arena na qual as políticas são implantadas. Este segundo

jogo apresenta algumas características herdadas do modelo organizacional desenvolvido anteriormente, pois nele a ação estatal é determinada basicamente pelos procedimentos operacionais padrões das organizações, enquanto o primeiro seria basicamente determinado pela estrutura do modelo burocrático (FERNANDES, 2013).

Tais procedimentos operacionais padrões distorceriam as decisões tomadas nos jogos de decisão porque com eles as organizações conseguem efetivar políticas que não passaram no primeiro jogo. Além disso, os procedimentos também são instrumentos de influência sobre os jogos de decisão, pois como as burocracias controlam o processo de implementação, elas acabam possuindo certo controle sobre o nível de informação oferecido aos outros atores políticos, de modo que a oferta das opções de políticas que podem ser implementadas pode acabar refletindo os interesses da agência implementadora. Elas podem ignorar, de maneira intencional, opções que não as interessem, ou simplesmente podem maquiar as consequências de opções que as favoreçam, mas que não correspondem à melhor resposta aos interesses dos decisores.

O modelo é sucintamente sumarizado pelo aforismo "*where you stand depends on where you sit*" [*o que você defende depende de onde você senta*]. Esta proposição tem conotações horizontais e verticais, pois ao mesmo tempo em que serve como explicação para as divergências existentes entre decisores de diferentes organizações no mesmo nível hierárquico, também é relacionada às disputas dentro de uma organização, onde os servidores públicos subordinados competem pela atenção formal dos seus respectivos líderes burocráticos, almejando o atendimento de suas prioridades (FERNANDES, 2013).

A QUESTÃO GROUPTHINKING

Irving Janis, em seu livro *Victims of Groupthinking*, de 1972, focou os efeitos da dinâmica da formulação das decisões em pequenos grupos de indivíduos sobre a política externa. Janis argumenta que a motivação para a manutenção do consenso no grupo e a aceitação pelos pares poderia levar à deterioração da qualidade da decisão. O desejo de harmonia ou conformidade acaba produzindo resultados potencialmente irracionais ou disfuncionais, uma vez que os membros do grupo passam a minimizar o conflito interno ao grupo. O consenso é atingido sem uma avaliação crítica de todos os pontos de vista alternativos, forçando a supressão de pontos de vista dissidentes e isolando o grupo das influências externas.

Na visão do autor, a lealdade ao grupo promove a perda de parte da individualidade, reduzindo a criatividade e a independência de pensamento, além de promover uma ilusão de invulnerabilidade decorrente da certeza que a decisão correta foi feita. Há uma tendência de superestimação das próprias habilidades do grupo, ao mesmo tempo em que se subestimam os oponentes. Entre os estudos feitos pelo autor, foi analisada a decisão americana da Invasão da Baía dos Porcos, em Cuba, em 1961, assim como a não antecipação americana do ataque a Pearl Harbor pela Força Aérea japonesa, que inaugurou o conflito do Pacífico na Segunda Guerra Mundial.

Nos trabalhos de Charles Hermann, os grupos de decisão foram categorizados em várias dimensões, entre elas tamanho, o papel da liderança, as regras de decisão e a autonomia dos participantes (HERMANN, 1990). O objetivo era entender e prever os resultados mais prováveis da deliberação para cada tipo de grupo. A definição da abrangência de um grupo de decisão para Hermann e Hermann (1989) é decorrente da extensão da capacidade dos

indivíduos comprometerem os recursos do governo, impedindo que outros revertam a decisão. Para os autores, os grupos que são insulados do mundo exterior tendem a se engajar em Políticas Externas mais radicais do que aqueles atores que tomam decisões que são permeáveis à influência de fora da esfera estatal.

O PARADIGMA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS

Outra contribuição seminal da APE é o trabalho de Robert Putnam, *Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis*, de 2010, no qual o autor propõe um ferramental analítico para a integração teórica de como fatores do nível doméstico interagem com o nível externo, afetando a Política Externa durante o processo de negociação internacional. Na visão de Putnam, o processo de decisão em matéria de Política Externa é realizado em dois níveis. No nível I ocorre a barganha entre os negociadores dos diferentes Estados na dimensão internacional, enquanto no nível II são feitas as discussões na esfera doméstica de quais acordos celebrados na arena internacional são aceitáveis ou não aos atores domésticos. Do ponto de vista da negociação, no nível I desenvolvem-se as discussões a respeito da celebração e assinatura dos acordos, e no nível II a sua ratificação ou não.

Na dimensão interna, os atores domésticos atuam na defesa de seus respectivos interesses, buscando influenciar ou exercer pressão sobre o governo para que este adote no meio internacional medidas favoráveis àqueles. Nesta dimensão estão incluídos os parlamentares, as instituições nacionais, os grupos de interesse e quaisquer outros atores que afetam a decisão sobre a ratificação dos acordos internacionais. Por sua vez, na dimensão internacional o governo negocia com os outros atores internacionais – sobretudo os outros Estados – para chegar a termos que sejam aceitos por todos.

Um conceito fundamental na análise conjunta dos dois níveis é o de **win-set**: o espaço de acordos possíveis tanto no nível I quanto no nível II. Um acordo somente se torna possível e entra em vigor (é assinado e ratificado) se os **win-sets** dos dois níveis se sobrepuseram em alguma extensão. A reflexão fundamental do modelo do **Jogo de Dois Níveis** é como a necessidade de consentimento para a ratificação no nível II afeta as condições de barganha entre os negociadores dos Estados no nível I.

Os atores domésticos se organizam em coalizões internas para satisfazer seus respectivos interesses e o governo atua em relação a estes atores domésticos buscando criar convergência em uma potencial coalizão vencedora – formação de uma maioria – entre os diferentes grupos interessados e que a coalizão vencedora facilite as negociações no nível I. Uma implicação teórica importante da pesquisa de Putnam decorre da constatação de que quanto maior for o espaço de aceitação entre os atores domésticos dos acordos celebrados no nível I, isto é, quanto maior for o **win-set** doméstico, menores podem ser as exigências possíveis nas negociações internacionais, uma vez que existe uma maior gama de resultados aceitáveis para os atores domésticos.

O tamanho relativo dos **win-sets** afeta, desta maneira, a distribuição dos ganhos da negociação internacional. Isto porque quanto maior for o **win-set** doméstico de um negociador A, mais ele será conduzido pelos outros negociadores a ceder na barganha internacional, enquanto um menor o **win-set** doméstico acaba por aumentar o seu poder de barganha no âmbito internacional. De maneira contra-intuitiva, uma reduzida capacidade de negociação interna pode se tornar uma vantagem na barganha internacional, já que a primeira limita a capacidade do negociador de realizar concessões ao atar as suas próprias mãos. Por outro lado, o aumento do poder de barganha implica também em um maior risco de não celebração de quaisquer acordos. Assim, quanto maior forem os

win-sets no nível II, mais provável é a celebração de um acordo no nível I e menor o poder de barganha dos países.

A conclusão do modelo de Putnam é que o tomador de decisão sobre a política externa não pode ignorar os atores presentes em nenhuma das duas frentes de negociação. Isto posto, os negociadores internacionais ao passo que negociam um acordo mutuamente aceitável, devem levar em conta as preferências de seus constituintes domésticos e as coalizões internas formadas para pressionar as negociações. O trunfo fundamental dos atores domésticos é a exigência de ratificação interna dos acordos internacionais.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Nesta seção analisamos a evolução da PEB ao longo dos últimos 90 anos. Tomamos como marco inaugural da discussão a Revolução de 1930, quando foram esboçados os primeiros elementos de racionalização e centralização administrativa do Estado brasileiro, com uma intensa política de modernização das estruturas estatais, assim como a complementar aceleração dos processos de industrialização e urbanização.

Uma característica fundamental da tradição da PEB desde os primórdios do século XX é o papel de liderança exercido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) – o Itamaraty – na definição das ações brasileiras no meio internacional. Constitucionalmente, a competência institucional pela definição da Política Externa no Brasil é do Poder Executivo[9]. O Itamaraty foi

[9] No artigo 84, incisos VII e VIII, da Constituição Federal de 1988, é indicado que compete privativamente ao presidente da República "manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus

uma das primeiras burocracias, junto com o Exército Nacional, a se profissionalizar em um sentido racional burocrático. Nas primeiras décadas do século XX foram adotados padrões de profissionalização das carreiras do Itamaraty por meio da organização do processo de recrutamento, do sistema de treinamento e avaliação e da ascensão na carreira por mérito e tempo de serviço.

O Itamaraty até hoje possui uma forte coesão corporativa, *esprit de corps,* entre os seus membros, cujas raízes fincam-se nestas reformas originais, tornando-se um ministério civil muito assemelhado às burocracias militares e distanciado das outras frágeis e mal organizadas burocracias civis. Dotado de crescente capacidade técnica e administrativa, o Itamaraty foi capaz de obter grande autonomia decisória dentro da administração pública, sendo uma das carreiras mais bem avaliadas e disputadas do funcionalismo público federal e fonte de quadros técnicos para todos outros ministérios do governo (CHEIBUB, 1985).

A combinação de autonomia e centralização rendeu crescente iniciativa na formulação e implementação da política externa, ao mesmo tempo em que garantiu ao Itamaraty capacidade administrativa e burocrática, assegurando uma linha de continuidade, resistindo a mudanças bruscas e indesejadas na formulação e implementação da política externa, e a insulando dos grandes movimentos políticos da sociedade e de toda instabilidade política decorrente do processo de rápida industrialização. Apenas alguns atores chaves, como as Forças Armadas e o grande

representantes diplomáticos" e "celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional". Outros elementos constitucionais garantidores do papel preponderante do Executivo são o artigo 21, incisos I a III, no qual compete à União, na figura do presidente, "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais", "declarar a guerra e celebrar a paz" e "assegurar a defesa nacional". O papel do Poder Legislativo é essencialmente de aprovar ou não as decisões tomadas no âmbito do Executivo, existindo, portanto, uma delegação do poder de decisão em política externa no Brasil.

empresariado, eram capazes de influenciar de maneira relevante a política externa, via o acesso ao alto escalão do governo.

A Política Externa Brasileira tornou-se, assim, basicamente uma política decidida dentro dos corredores do Itamaraty e em sua interação com a Presidência. Inclusive, até o final da Guerra Fria, os debates eram bem pouco politizados pelos partidos políticos. Isto fica bem claro no artigo clássico de Zairo Cheibub (1985, p. 113) sobre a formação histórica do Itamaraty.

> Em linhas gerais, pode-se dizer que no Brasil, o MRE e os diplomatas, enquanto corpo profissional, vêm sendo objeto de um fortalecimento crescente ao longo da história da formação do Estado Nacional. Entre outras razões, devido a algumas características que o processo de formação do Estado Nacional brasileiro adquiriu e a alguns fatores relativos tanto à diplomacia quanto às próprias instituições diplomáticas (CHEIBUB, 1985, p. 113).

Na década de 1990, a partir da ascensão da agenda de negociações comerciais – acordo de livre-comércio da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), negociações entre Mercosul e União Europeia, a institucionalização do Mercosul e as rodadas multilaterais de comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC) – e, em seguida, com o tema da integração da Venezuela ao Mercosul, a PEB passou a ser discutida de maneira mais veemente pelos partidos políticos e por diversos grupos da sociedade civil. Novos atores se organizaram, exigindo maior participação no

processo de formulação. O Congresso Nacional também passou a atuar de maneira mais ativa em alguns debates sobre a PEB[10].

Nos próximos itens deste capítulo faremos um breve apanhado histórico da PEB em quatro momentos fundamentais: a PEB no período Getúlio Vargas, a Política Externa Independente de Jânio Quadros, o Pragmatismo Responsável do General Geisel e as respostas dadas pelo Brasil ao fenômeno da globalização durante os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

A POLÍTICA EXTERNA DE GETÚLIO VARGAS: A EQUIDISTÂNCIA PRAGMÁTICA

Em matéria de política externa, o governo de Getúlio Vargas pós-Revolução de 1930 tem duas grandes heranças da República Velha. A primeira é a construção burocrática do Itamaraty a partir das ações e do papel de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão de Rio Branco. A gestão Rio Branco representa um marco fundamental na vida institucional do Itamaraty, sendo o período de fundação simbólica do ministério.

O Barão é, até hoje, o patrono e principal símbolo do ministério. Entre suas principais contribuições, praticamente definiu os contornos territoriais do Brasil por meios pacíficos e reorientou a ação externa brasileira rumo a um pan-americanismo, promovendo

[10] No âmbito das negociações comerciais internacionais, o Itamaraty abriu suas portas a uma maior participação de atores externos. Mecanismos interministeriais foram criados abrindo a oportunidade de participação para diversos atores públicos e sociais. A Secretaria Nacional da Alca (SENALCA) era o fórum formal de coordenação da posição brasileira, onde se reuniam representantes de vários ministérios. O mesmo modelo foi adotado para as negociações com a União Europeia com a criação da SENEUROPA. Também foi aberto outro canal para a preparação da posição brasileira nas negociações da OMC com a criação do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI). Para mais detalhes ver Fernandes (2011b).

uma aproximação com as repúblicas hispano-americanas e acentuando a cooperação com os Estados Unidos. Entre seus principais feitos estão as resoluções da questão territorial envolvendo o Acre e a Guiana Francesa. Ao definir como bandeira das reivindicações o princípio do *uti possidetis solis*[11] foi capaz de dirimir as disputas do Brasil com todos os países da América do Sul.

O elemento carismático de Rio Branco foi traduzido em importância política do Itamaraty, seguido de uma rotinização deste carisma. Isto deu ao MRE enorme prestígio dentro da administração pública. Após o falecimento do Barão, o prestígio do Itamaraty foi fortalecido com uma forte reorganização burocrática. Em 1918, inclusive, foram feitos os primeiros concursos para a Secretaria de Estado, antecipando o processo de racionalização burocrático-administrativa da década de 1930.

A segunda herança foi a aproximação e o alinhamento automático com a diplomacia dos Estados Unidos como forma de aumentar o poder de barganha brasileiro. O objetivo era facilitar as negociações sobre as fronteiras e consolidação do espaço territorial brasileiro, assim como ferramenta de contrabalanceamento da ascensão argentina na região. O debate sobre alinhamento aos EUA tornou-se o tema central do próprio debate sobre a PEB, cuja discussão perdura até os dias atuais.

Na década de 1930, o alinhamento automático com os EUA deixou de ser o norte da PEB. Em seu lugar foi adotada uma perspectiva pragmática e de barganha simultânea junto à Alemanha nazista e aos Estados Unidos. Tal período ficou conhecido como a política externa da **Equidistância Pragmática**. Diante da crise do modelo liberal e do capitalismo pós-crise de 1929, somado à

[11] O princípio diplomático usado pelo Brasil e ratificado no acordo com a Bolívia sobre o Acre foi o mesmo utilizado nos tratados do século XVIII assinados entre os reinos de Portugal e de Espanha para a definição das fronteiras na América Ibérica, o "*uti possidetis solis*" – tem direito ao território aquele quem o possui de fato.

ascensão do nazi-fascismo, o governo brasileiro buscou se equilibrar entre o alinhamento com os EUA e as oportunidades políticas e econômicas trazidas pelos interesses alemães na América Latina.

Ao passo que o sistema internacional estava em desarranjo, a política interna brasileira também passava por uma crise de hegemonia. A década de 1930 foi marcada pelo enfraquecimento da elite agrário-exportadora em um período no qual as elites industriais ainda não eram fortes o suficiente para controlar o Estado. A disputa entre o livre-cambismo agrário e o protecionismo industrial deu graus de liberdade aos formuladores da PEB, o que permitiu uma ação bastante ousada em um jogo intrincado e complexo de barganhas com os alemães e com os norte-americanos, com resultados consideravelmente positivos para o Brasil. Tal cenário deu ao governo getulista uma dupla autonomia em matéria de Política Externa: estava livre para manipular tanto os atores internos quanto externos, ampliando, no dizer de Putnam, os **win-sets** externo e doméstico.

Na visão do autor do conceito da Equidistância Pragmática, Gerson Moura, a relação entre Brasil, Alemanha e Estados Unidos era essencialmente pragmática. O Brasil explorou as possibilidades oferecidas por ambos os centros, sem definir claramente sua filiação liberal ou fascista. E o uso desta autonomia externa foi utilizada como mecanismo de indução ao desenvolvimento industrial brasileiro. Nas palavras de Moura (2012, p. 51):

> Em geral, a melhor maneira de descrever a Política Externa do Brasil na década de 1930 é como uma oscilação entre uma grande potência e a outra em termos comerciais, políticos e militares. Esta política de equilíbrio pragmático entre a Alemanha e os Estados Unidos produziu uma série de benefícios comerciais e aumentou o poder de barganha do Brasil nos anos vindouros (MOURA, 2012, p. 51).

O Brasil flertou com a manutenção da postura liberal herdada da República Velha e praticada junto aos Estados Unidos, de quem se exigiam créditos para financiar as exportações e a industrialização, ao mesmo tempo em que procurava promover o comércio compensado com alemães e italianos, por meio do qual máquinas e equipamentos da Alemanha eram trocados pelas matérias-primas brasileiras. Os maiores benefícios obtidos ocorreram justamente no momento no qual o Brasil teve que se decidir por um dos lados. Por mais que ideologicamente o getulismo fosse afeito ao fascismo alemão, a escolha pelo lado norte-americano se deu em grande parte pela conexão regional e pelo fato de as marinhas britânica e americana terem sufocado o intercâmbio alemão com a América.

Em troca do apoio militar brasileiro e a cessão do território do Nordeste (em Natal, no Rio Grande do Norte) para a alocação de uma base militar norte-americana, o governo brasileiro obteve financiamento do *Eximbank* para a criação da planta siderúrgica da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, acesso às novas tecnologias e facilidades para a produção e transporte do equipamento necessário à sua construção. Além disso, os EUA aumentaram de US$ 100 milhões para US$ 200 milhões o crédito brasileiro para a aquisição de equipamentos militares. Finalmente, o governo brasileiro enviou uma força brasileira para atuar no palco europeu da Segunda Guerra Mundial, a contragosto dos EUA e do Reino Unido. A Força Expedicionária Brasileira (FEB) foi um projeto desenhado para fortalecer as forças armadas brasileiras, criar laços com o exército norte-americano e dar ao Brasil uma posição de destaque na América Latina como o aliado especial dos Estados Unidos, tornando-se, assim, a força militar mais bem armada e equipada do subcontinente.

A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI)

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil passou a adotar uma política de alinhamento com as ações externas norte-americanas, sobretudo na fase mais aguda da Guerra Fria. No primeiro governo pós-Getúlio Vargas, o governo de Dutra (1946-1951), não houve grandes divergências entre os dois países. Na década de 1950, contudo, a relação passa por um gradual distanciamento. Neste período algumas fendas na disputa geopolítica da Guerra Fria foram abertas, havendo maior contestação ao *status quo* internacional e busca por maior autonomia por parte de países periféricos como o Brasil. O principal evento internacional de afirmação da autonomia foi a formação do Movimento dos Não-Alinhados na Conferência de Bandung (1955). Este movimento organizado pelos países recém-descolonizados rejeitava o alinhamento ideológico automático com qualquer uma das duas grandes potências.

Estas alterações no sistema internacional também deram alguns graus de liberdade à ação internacional de atores latino americanos. No Brasil, o principal marco dessa nova conjuntura foi a formulação da Política Externa Independente (PEI), inaugurada no governo de Jânio Quadros em 1961 e desenvolvida na gestão de João Goulart (1961-64). Um novo paradigma se delineava como alternativa ao tradicional paradigma americanista. A nova inserção internacional criticava o alinhamento automático e defendia uma ideologia nacional-desenvolvimentista, baseada na industrialização induzida pelo Estado e na busca de autonomia diante do conflito EUA-URSS.

Livre do engessamento provocado pelas restrições ideológicas, o Brasil abriria relações comerciais não somente com os países capitalistas, mas também com o bloco socialista. A PEI se

contrapunha, portanto, à tese de que a aproximação com Washington era a melhor forma de ampliar os recursos de poder do país. A nova proposta entendia que a maior diversificação das relações exteriores aumentaria o poder de barganha nacional. As marcas principais da PEI foram, portanto, o desengajamento da Guerra Fria, a fuga ao alinhamento com os EUA e a aproximação com os países da África e da Ásia (MOURA, 1980).

Nas palavras de Bueno e Cervo (2002, p. 311), a PEI tinha como fundamentos:

> mundialização das relações internacionais do Brasil, isto é, não circunscrevê-las às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente; ênfase na bissegmentação do mundo do mundo entre Norte e Sul, e não Leste – Oeste; busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais, o que explica a procura da Europa Oriental e do Oriente; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posição claramente contrária à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios de autodeterminação dos povos e da não intervenção; e, complementarmente, a aproximação com a Argentina em nível mais elevado do que então já se encontrava (BUENO; CERVO, 2002, p. 311).

O discurso revisionista da PEI assumia que o *status quo* internacional era prejudicial ao Brasil. A origem da argumentação era essencialmente política. O pressuposto fundamental era de que a paz e a segurança mundial só seriam atingidas se houvesse uma reestruturação global do sistema internacional com a combinação de segurança e com o desenvolvimento econômico e social. As bases

dos conflitos e disputas internacionais deveriam se firmar dentro da lógica Norte-Sul, das necessidades da expansão do desenvolvimento como fonte de segurança coletiva, e não apenas do conflito entre os sistemas capitalista e comunista e a superação da definição da paz como mera ausência de guerra nuclear (SPEKTOR, 2004).

A PEI se alinhava às teses da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão subordinado à ONU, de um novo modelo de desenvolvimento por meio da industrialização por substituição de importações. A Política Externa Independente tornou-se um instrumento essencial do processo de industrialização, buscando melhorar a situação do país nos limites do sistema capitalista internacional. Dado que a economia brasileira se tornara mais complexa com o processo de industrialização induzida, era crucial e necessária a diversificação das parcerias, ampliando o mercado para a venda de produtos primários e manufaturados, abrindo o leque de oportunidades econômicas junto aos países do bloco socialista e às novas nações recém libertas da dominação colonial.

O subdesenvolvimento era visto, portanto, como uma das fontes da instabilidade latino-americana. Tal posição justificava a aproximação com os países fora do mundo Ocidental, na medida em que o intercâmbio pudesse estimular o desenvolvimento econômico. Dentre os exemplos, os mais notáveis são o restabelecimento de relações diplomáticas com a União Soviética e a visita de João Goulart à China de Mao Tse-Tung. Nas palavras do chanceler San Tiago Dantas (1962, p. 21-22):

> A instabilidade das instituições democráticas no hemisfério, a intermitência com que se representam regimes ditatoriais, tem sua origem no subdesenvolvimento econômico, nas desigualdades sociais e no sistema egoístico de um certo tipo de

> empresas de âmbito internacional (...) se quisermos acautelar a democracia americana dos riscos políticos que a ameaçam, nossas atenções terão de concentrar-se em medidas de promoção do desenvolvimento e da emancipação econômica e social, únicas capazes de fortalecer a estrutura política destes países (DANTAS, 1962, p. 21-22).

PRAGMATISMO ECUMÊNICO E RESPONSÁVEL

Após o golpe de 1964, o paradigma da PEI foi superado. O primeiro governo militar do general Castelo Branco (1964-67) foi marcado pelo retorno ao alinhamento automático à política norte-americana. Esta linha de conduta oposta aos princípios da PEI foi aos poucos revisada. A partir do governo Costa e Silva (1967-69), um terceiro mundismo difuso tornou-se mais evidente, e durante o governo de Médici (1969-74) a visão do Brasil como uma potência emergente, ainda que apenas como um discurso interno, tornou-se tema recorrente na identidade internacional brasileira. Todavia, é apenas no governo de Ernesto Geisel (1974-79) que a política externa recupera a tradição de autonomia proposta pela PEI.

Mesmo que os governos do Regime Militar tenham adotado uma postura ideológica conservadora e bastante oposta à visão de mundo dos mentores da PEI, no que se refere à PEB os princípios foram recuperados. Essa retomada da inserção autônoma e globalizante foi denominada como **Pragmatismo Ecumênico e Responsável** (PR). A opção estava mais uma vez inserida em uma estratégia de ampliação e diversificação das relações exteriores como forma de atender às necessidades do processo de desenvolvimento econômico.

Um dos componentes do PR é a noção de que o Brasil conduziria sua política externa desvinculada de quaisquer princípios

ideológicos, num momento de distensão da Guerra Fria e de certa crise da hegemonia norte-americana sobre o mundo capitalista. O termo ecumênico se refere à busca de uma unidade interna no projeto político, dando ênfase ao fato de que o governo compartilhava um objetivo comum com toda a sociedade, o desenvolvimento. Tal pragmatismo seria ainda conduzido de modo responsável, buscando inserir o país internacionalmente, mas sem aventuras ideológicas, e servindo, sobretudo, aos interesses nacionais e de nenhuma forma flertando com ideologias contrárias à tradição Ocidental. Na visão de Matias Spektor (2004, p. 195), a política externa do governo Geisel pode ser interpretada:

> como um movimento de crescente independência, autonomia e flexibilidade em relação aos estreitos limites impostos pela estrutura do sistema internacional da Guerra Fria. Livrava-se o Brasil da pecha do alinhamento automático aos desígnios do poder hegemônico hemisférico, os Estados Unidos. Assim, o pragmatismo seria uma expressão da tentativa brasileira de ganhar maior espaço de manobra em um sistema dominado pelas grandes potências (SPEKTOR, 2004, p. 195).

Novos fatos reorganizaram o sistema internacional na década de 1970, abrindo a possibilidade de uma inserção mais diversificada do Brasil. Entre estes podemos apontar: a) a própria aproximação da China continental com os EUA e sua posterior admissão na ONU; b) a derrota norte-americana na Guerra do Vietnã; c) o desmantelando do império colonial português, abrindo espaço para a ampliação das relações do Brasil com os países de língua portuguesa; d) e, finalmente, a primeira crise do petróleo, em 1973, que gerou enormes custos e desequilíbrios na economia brasileira com o aumento do gasto com a importação de petróleo.

A principal diferença entre a PEI e o PR é que a conjuntura adversa da década de 1970 foi ao encontro dos interesses de um Brasil que havia atravessado um período de grande expansão de seu potencial de poder. Enquanto a PEI foi um argumento ideológico de rejeição à lógica da Guerra Fria, o PR é o resultado das novas necessidades econômicas após uma década de grande ganho de poder material, o período do Milagre Econômico. Em termos reais, o Produto Interno Bruto (PIB) de 1974 é 1,4 vezes maior do que o PIB de 1961, o que indica um grande aumento do potencial econômico e do poder político brasileiro.

A crise da conjuntura internacional encontrou um Brasil social e economicamente mais complexo, mais poderoso e com reais necessidades de abertura a novos mercados para exportações de *commodities* e bens manufaturados, além de uma crescente busca por capitais e novas fontes de financiamento. Foram restabelecidos laços com a União Soviética e com o Leste Europeu, com países do Oriente Médio, da Extrema Ásia e da África. Adicionava-se um componente realista à PEB a partir da constatação de que o país virara uma potência intermediária, que não encontrava nenhuma rivalidade ou desafio regional que colocasse em xeque a estratégia de diversificação global de suas relações externas.

Ademais, a conjuntura internacional econômica do choque do petróleo criou certas nebulosidades no horizonte econômico brasileiro, afetando diretamente as possibilidades de sucesso do projeto desenvolvimentista. O choque do petróleo teria imposto uma atitude mais ousada na inserção internacional brasileira, uma vez que ampliava em demasia os custos energéticos da economia nacional. Isto posto, a política externa de Geisel era voltada ao atendimento das demandas do projeto de desenvolvimento nacional e de uma maior assertividade e diversificação das relações brasileiras, sem, contudo, se opor sistematicamente à potência hegemônica

capitalista, tal qual a PEI, em seus momentos mais radicais, propusera.

A diversificação das parcerias foi, portanto, uma ferramenta adotada para superar a dependência estrutural externa dos setores nacionais estratégicos, vinculados à manutenção dos investimentos na rota da industrialização forçada. A expansão material durante o Regime Militar havia contribuído para a formação de uma teia de contradições reais com a potência hegemônica em variadas áreas, como energia nuclear, comércio e direito ao desenvolvimento, além de impor necessidades econômicas de ampliação de parcerias e da diversificação geográfica das exportações (MOURA, 2012).

Um dos principais episódios da busca de autonomia durante a PR foi o acordo de cooperação nuclear assinado entre Brasil e Alemanha em 1975. Neste acordo, os governos se comprometeram a cooperar na construção de oito grandes reatores nucleares para a geração de eletricidade e a implantação no Brasil de uma empresa de nacionalidade teuto-brasileira para a fabricação dos componentes e combustíveis necessários para o funcionamento dos reatores, além de prever a transferência de tecnologia alemã. O acordo refletia estes processos fundamentais de crescente busca de autonomia política do Brasil em relação aos EUA, da diversificação da dependência econômica nacional e da fragmentação do bloco capitalista em outros sub-pólos de poder: a Europa Ocidental e o Japão.

A POLÍTICA EXTERNA NO MUNDO GLOBALIZADO: A DISPUTA DE AUTONOMIA

Na década de 1980, as mudanças políticas internas afetaram a configuração da política externa, que deixou de ser uma atividade de alto perfil. Este não foi tema dos principais debates nos governos

de Figueiredo (1979-85) e Sarney (1985-90), uma vez que as questões concernentes tanto à transição democrática quanto à crise econômica se sobrepunham aos desafios externos. Durante ambos os governos, as diretrizes anteriores estabelecidas pelo programa do PR se mantiveram. No que toca aos temas específicos, a crise da dívida externa, cuja negociação fora capitaneada pelo Ministério da Fazenda, foi o principal tema do governo Figueiredo. Já no período Sarney as relações com Cuba foram reatadas, as relações com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foram reforçadas, assim como a aproximação diplomática com a Argentina no Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil marcaria os primeiros passos da edificação do Mercosul.

Apenas nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é que, novamente, a política externa voltou a ser uma atividade com maior peso. Tanto FHC quanto o seu sucessor, Lula, buscaram reativar uma estratégia de maior participação do governo brasileiro nos fóruns internacionais, aumentando o grau de interesse da sociedade brasileira sobre os temas externos. Contudo, apesar de terem adotado um perfil mais ativo, com forte mobilização da Diplomacia Presidencial, a postura de cada um apresentou especificidades importantes que retomam aos grandes debates da PEB, adaptado à era da globalização.

Além das mudanças no sistema internacional, o fim da Guerra Fria e o avanço da globalização, a sociedade brasileira passou nos anos 1990 por duas grandes transformações que alteraram profundamente o ambiente de elaboração da PEB. A primeira é o próprio processo de democratização política. A segunda é a superação do modelo *cepalino* de desenvolvimento, baseado na intervenção e na criação de um sistema econômico semi-autárquico, com a adoção de uma postura relativamente mais liberal em relação à esfera das relações econômicas.

Como resultado desta combinação de mudanças, um dos principais temas que motivou a ampliação do debate a respeito da política externa foi a adesão brasileira ao sistema liberal de comércio e a maior participação do país nas rodadas de negociações multilaterais da OMC, regionais-Mercosul, ALCA e o acordo Mercosul-União Europeia, e negociações bilaterais, o que tornou o debate sobre as decisões negociais bastante politizada, com forte participação de grupos da sociedade civil, tanto empresariais quanto de movimentos e organizações sociais (FERNANDES, 2011b). A década de 1990 é marcada por maior ênfase no regionalismo, a rápida criação do bloco regional do Mercosul e a escolha da América do Sul como o espaço fundamental de ação e cooperação da PEB. A integração regional passa a ser um dos nortes fundamentais, funcionando como ferramenta para aumentar o poder de barganha do subcontinente nas esferas de negociação além do hemisfério ocidental.

Logo no início do processo, o presidente Fernando Collor (1990-1992) retomou o alinhamento automático com os Estados Unidos. O objetivo era, dentro do otimismo do imediato pós-Guerra Fria, reconstruir novas pontes com a potência vencedora visando a acelerar o projeto de modernização competitiva do país. Collor optou por descaracterizar o autonomismo terceiro mundista. Contudo, os efeitos desta mudança de orientação ideológica foram freados pelo processo de impedimento do presidente. No governo Itamar Franco (1992-1994) foram, novamente, retomadas as diretrizes básicas de autonomia e universalização.

Dentro deste novo marco da globalização, dois conceitos foram elaborados por analistas da PEB visando compreender e diferenciar as ações externas dos dois primeiros presidentes que assumiram e deixaram o poder em condições democráticas normais. Durante o governo FHC, a estratégia externa do Brasil foi denominada como a busca de **autonomia pela integração**, enquanto

no governo Lula houve uma recuperação de novos elementos da PEI e da PR, readequados às exigências da ordem global, dando contornos a uma nova estratégia externa denominada como a busca de **autonomia pela diversificação** (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

O governo FHC foi uma tentativa de readequar as mudanças radicais e liberalizantes propostas por Collor, contrárias às tradições econômicas e políticas brasileiras. Mesmo mantendo uma maior aproximação com o mundo desenvolvido, a gestão de Fernando Henrique Cardoso não propôs um alinhamento automático com a política externa norte-americana. Houve, sim, a defesa de uma política externa pró-ativa e participativa, mas ainda autônoma, o que levou Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) a indicar que a lógica subjacente à ação externa brasileira era a busca da **autonomia pela integração** por meio da participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial. Nas palavras de (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32):

> Assim, participando ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, a diplomacia brasileira contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico, objetivo que foi o eixo da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32).

A premissa fundamental de orientação da PEB de FHC era a mudança estrutural nas relações internacionais com o fim da Guerra Fria: a secundarização de questões de segurança e o ganho de relevância da agenda econômica e da integração ao mercado global. O objetivo não era mais aceitar passivamente os parâmetros da

globalização, mas liderar uma atuação ativa do Brasil como parte dos definidores de um novo sistema internacional, sobretudo em sua face econômico-financeira, participando da elaboração dos novos regimes internacionais.

Além disso, a adesão ao mercado global se daria em dois passos: o aprofundamento das relações regionais a partir do Mercosul e o posterior adensamento da integração internacional. A opção por um regionalismo aberto, ampliador das oportunidades econômicas no sistema internacional, tem como consequência a rejeição do modelo autárquico de desenvolvimento herdado do Regime Militar. O Mercosul seria importante por viabilizar, a partir de uma posição de maior poder, a incorporação dos países do Cone Sul às grandes tendências internacionais (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Consolidava-se, assim, uma reinterpretação da ideia central de autonomia presente de maneira incipiente em Vargas e formulada de forma abrangente a partir da PEI. A autonomia não mais se daria por meio da desconexão do Brasil com o mundo, mas sim por meio de uma convergência crítica às instituições internacionais, usando seu poder angariado ao longo das últimas décadas como instrumento de influência sobre a agenda internacional.

Os governos de Lula e FHC atualizaram as tradições diplomáticas brasileiras distintas, revelando diferenças em termos de ações, preferências e leituras do meio internacional, buscando resultados específicos diferentes, ainda que sempre sendo pautados pelo binômio autonomia e desenvolvimento. Enquanto o governo FHC foi uma atualização do paradigma de maior aproximação, ainda que crítica e matizada, aos EUA, o governo Lula recuperou as estratégias autonomistas da PEI e da PR, sem uma opção de isolamento e protecionismo econômico frente ao mundo globalizado.

Quadro 1 - Resumo da história da Política Externa Brasileira

Política Externa	Presidente (década)	Ministro principal	Princípios Básicos	Realizações
Equidistância Pragmática	Getúlio Vargas (1930)	Osvaldo Aranha	PEB como instrumento para o desenvolvimento industrial e segurança externa	CSN e FEB
Política Externa Independente	Jânio Quadros & João Goulart (1960)	Afonso Arinos & Santiago Dantas	Segurança coletiva pelo desenvolvimento; Diversificação de parcerias; distanciamento aos EUA; ênfase no conflito Norte x Sul	Relações diplomáticas com URSS
Pragmatismo Ecumênico e Responsável	Ernesto Geisel (1970)	Azeredo da Silveira	Diversificação não ideológica de parcerias; distanciamento aos EUA; ênfase no conflito Norte x Sul	Acordo Nuclear Brasil e Alemanha
Autonomia pela Participação	Fernando Henrique Cardoso (1990)	Luiz Felipe Lampreia & Celso Lafer	Participação ativa e integração internacional, integração sul-americana e regionalismo aberto, redução do distanciamento aos EUA	Adesão ao TNP, Mercosul
Autonomia pela Diversificação	Luiz Inácio Lula da Silva (2000)	Celso Amorim	Diversificação internacional, Cooperação sul – sul, integração sul-americana e regionalismo aberto	Mercosul, Ibas, Brics, G-20

Fonte: Elaboração própria.

A redução do distanciamento em relação aos Estados Unidos e sua adaptação ao mundo globalizado na estratégia de autonomia

pela participação são marcas que remetem aos momentos de maior alinhamento. Por outro lado, a defesa da soberania e dos interesses nacionais, mesmo ao custo de se criar conflitos potenciais com os Estados Unidos, são diretrizes dos princípios fundamentais da tradição da PEI e do PR. Ambos elementos estiveram presentes na política externa de Cardoso.

A Política Externa do governo Lula retomou algumas diretrizes do PR ao afirmar a autonomia brasileira em relação às grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto bilateralmente como por meio de instituições internacionais. Mais uma vez, a busca pela diversificação dos interesses tinha como fundamento reduzir a dependência brasileira face às potências ocidentais. Vigevani e Cepaluni (2016) indicam que as mudanças percebidas na Política Externa do governo Lula foram pautadas por algumas diretrizes: a) atenuar o unilateralismo americano da Doutrina Bush; b) fortalecer relações bilaterais e multilaterais; c) aprofundar relações diplomáticas; e d) evitar acordos que comprometam o desenvolvimento em longo prazo.

Finalmente, a orientação à América do Sul é mantida como prioridade da PEB, com dois grandes resultados: a criação, em 2004, da Comunidade Sul-Americana de Nações, e em 2008 da União Sul-americana das Nações (Unasul). A exploração de seu papel como líder regional é fundamental também para o sucesso do Brasil em seu projeto de exercer liderança entre as nações do Sul, num reforço de diversificação de suas parceiras no que foi denominado como cooperação Sul-Sul e que remete às diretrizes do PR. A cooperação Sul-Sul entende a articulação e a cooperação entre os países do Sul Global com o objetivo de promover o desenvolvimento mútuo. Entre outras iniciativas de parcerias internacionais com o Sul, o Brasil é membro do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas), do grupo dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e

liderou a coalizão do G-20 nas negociações multilaterais de comércio da Rodada Doha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo introduzimos o leitor a um dos principais temas das Relações Internacionais: a Política Externa. Na primeira seção do capítulo apresentamos o conceito de política externa e discutimos a ideia de que a política externa não possui um processo decisório distinto das outras políticas públicas. A questão crucial apenas é que o contexto e o meio internacionais e os interesses estratégicos dos outros países, sobretudo das grandes potências, devem ser levados em conta tanto para a elaboração de propostas sobre a política externa quanto na própria análise do processo de formulação e implementação desta política.

Em seguida, indicamos como a política externa é, na verdade, o vetor resultante da confluência de dois conjuntos distintos de vetores: os vetores domésticos, que têm origem nos conflitos sociais, políticos e econômicos internos aos Estados, e os vetores externos, que indicam os determinantes internacionais da política externa.

Na seção seguinte apresentamos a subárea da disciplina de Relações Internacionais que é dedicada à análise e proposição teórica a respeito da formulação e implementação da política externa. Essa subárea, denominada com Análise de Política Externa, tem origem na contribuição seminal de Snyder, Bruck e Sapin no livro *Decision Making as Approach to the Study of International Politics,* o marco inaugural da APE. Após a introdução das duas principais contribuições teóricas iniciais, o livro do trio e a obra de James Rosenau, apresentamos outras três discussões clássicas da APE: o paradigma do governo burocrático de Graham Allison, a

análise de **groupthinking** de Irving Janis e a estrutura do Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam.

Por fim, apresentamos um brevíssimo histórico dos principais momentos da política externa brasileira, sobretudo quando foram postulados princípios que se contrapunham ao paradigma americanista do Barão de Rio Branco, patrono do Itamaraty. Os momentos da PEB analisados foram a Equidistância Pragmática do primeiro governo de Getúlio Vargas, a Política Externa Independente dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, o Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Ernesto Geisel e, finalmente, a política externa na globalização e as diferentes estratégias de Fernando Henrique Cardoso e de Lula na intensificação da integração brasileira ao sistema internacional e ao mercado globalizado.

Glossário

Alinhamento automático: é uma das principais chaves estratégicas da Política Externa Brasileira, cuja origem remonta às transformações políticas promovidas pelo Barão de Rio Branco na orientação externa brasileira. O alinhamento automático implica na parceria brasileira com os interesses e decisões da Política Externa norte-americana, de forma a obter recursos e benefícios decorrentes da aliança com a principal potência capitalista e se tornar o líder e parceiro preponderante em escala regional.

Comunidades epistêmicas: rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em determinado campo de conhecimento e com legitimidade para fazer afirmações com autoridade político-moral para informar a decisão política nos domínios afetados pelo tipo de conhecimento desenvolvido.

Cooperação Sul-Sul: processo de articulação e cooperação política, econômica, científica, tecnológica, cultural e diplomática entre países em desenvolvimento, conhecidos tradicionalmente como nações do Terceiro Mundo, hoje denominado como Sul Global. A aproximação tem como

objetivo promover o desenvolvimento mútuo por meio da cooperação. O termo **Sul** é decorrência da superação da ordem bipolar, que dividia o mundo nos hemisférios Ocidental e Oriental, e sua sucessão por uma nova ordem que divide o mundo entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento, ainda que tal divisão não respeite nenhum eixo latitudinal específico. Em sua essência, a cooperação Sul-Sul inclui países da África, Ásia e América Latina, além dos pequenos países da Oceania.

Diplomacia presidencial: ação internacional de um Estado que decorre da efetiva e ativa participação do chefe do executivo nos países presidencialistas na concepção e execução da Política Externa, quando estes são bastante interessados nos temas internacionais. A diplomacia presidencial se diferencia da atuação presidencial meramente protocolar e institucional, quando as decisões cruciais sobre a Política Externa são deixadas para outros líderes políticos ou burocráticos.

Movimento dos Não-Alinhados (MNA): movimento de Estados que se uniram durante a Guerra Fria em um grupo não-alinhado com nenhum dos blocos de poder internacional. A organização foi fundada em 1961, tendo sido concebida pela Índia, Indonésia, Egito, Gana e Iugoslávia. Em nenhum momento foi promovida uma organização formal do movimento. O objetivo era a criação de um caminho independente que permitisse aos membros do MNA não se envolverem no confronto e disputas entre as grandes potências da ordem bipolar.

Política Externa: política pública voltada para a ação, ou mesmo a escolha pela não ação, do Estado no sistema internacional em defesa de suas preferências e objetivos, sendo ao mesmo tempo determinada por vetores de dentro e de fora dos limites das fronteiras do Estado.

Teorias de Médio Alcance: abordagem desenvolvida para integrar teoria e pesquisa empírica. As teorias de médio alcance partem de um fenômeno empírico – e não a partir de uma teoria geral abstrata – a partir da qual afirmações gerais são criadas para serem verificadas pelos dados. Esta abordagem é uma reação às tentativas anteriores de construção de grandes teorias sociais por macro abordagens como as teorias funcionalista e marxista.

Terceiro Mundismo: corrente de pensamento que considera o imperialismo e a divisão do mundo entre centro e periferia como conceitos

chave na análise da política internacional, postulando a defesa da cooperação entre os países do chamado Terceiro Mundo – as nações em desenvolvimento – para possibilitar a superação dos entraves do desenvolvimento. O capitalismo é compreendido como um mecanismo de exploração internacional, sendo necessário construir opções de resistência ao avanço das nações capitalistas desenvolvidas. As correntes intelectuais terceiro-mundistas tendem a produzir uma ciência engajada, apoiar movimentos de libertação nacional e ter uma visão crítica da economia liberal de mercado.

Teorias Multicausais: são teorias que postulam relações complexas entre as causas e consequências de modo que uma consequência possa ter origem em diversas e em diferentes combinações de causas específicas.

Vetores domésticos: são os determinantes internos da Política Externa, decorrentes de interesses, valores e quaisquer outras formas de influência sobre o processo decisório da Política Externa que sejam oriundas de elementos internos da realidade sócio-política-econômica de um determinado país.

REFERÊNCIAS

ALLISON, G. T. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crises. Boston: Little Brown, 1971.

ALLISON, G. T.; MORTON, H. "Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications". **World Politics**, vol. 24, n. S1, 1972.

BUENO, C.; CERVO, A. L. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHEIBUB, Z. "Diplomacia e Construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 28, n. 1, 1985.

DANTAS, S. T. "Resenha da Política Externa Brasileira". **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1962.

FERNANDES, I. "A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, n. 45, 2013.

FERNANDES, I. "Interesses Organizados na Política Comercial Brasileira: da Era CACEX às Negociações Internacionais". **Leviathan Cadernos de Pesquisa Política (São Paulo)**, vol. 2, 2011b.

FERNANDES, I. **Burocracia e Política** - A Construção Institucional da Política. São Paulo: Seven System International Ltda, 2011a.

FERNANDES, I. F.; ALMEIDA, L. "Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas". **Teoria & Pesquisa (online)**, vol. 28, 2019.

HERMANN, C. F. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". **International Studies Quarterly**, vol. 34, n. 3, 1990.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. "Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry". **International Studies Quarterly**, 1989.

HUDSON, V. "Foreign Policy Decision-Making: A touchstone for International relations theory in the twenty-first century". *In*: SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B.; HUDSON, V. **Foreign Policy Decision Making (Revisited)**. London: Palgrave Macmillan, 2002.

JANIS, I. **Victims of groupthink**. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

JESUS, D. S. V. "A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa". **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, vol. 2, n. 1, 2014.

MOURA, G. **Autonomia na dependência**: a Política Externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

MOURA, G. **Relações Exteriores no Brasil**: 1939-1950. As mudanças na natureza das relações Brasil – Estados Unidos durante a após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: FUNAG, 2012.

OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

PUTNAM, R. "Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, n. 36, 2010.

ROSENAU, J. "Pre-theories and theories of foreign policy". *In*: ROSENAU, J. **The scientific study of foreign policy**. Londres: F. Pinter, 1979b.

ROSENAU, J. **The scientific study of foreign policy**. Londres: F. Pinter, 1979a.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, n. 1, 2013.

SNYDER, R. C., BRUCK, H. W.; SAPIN, B. "Decision-making as an approach to the study of international politics". **Foreign Policy Analysis Series**, n. 3, 1954.

SPEKTOR, M. "Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 47, n. 2, 2004.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A Política Externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora UNESP, 2016.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. "Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". **Revista Tempo Social**, vol. 15, n. 2, 2003.

CAPÍTULO 3

Diplomacia presidencial

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

Enrique Carlos Natalino

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- As origens da diplomacia presidencial;
- Os fundamentos institucionais da diplomacia presidencial nos Estados Unidos;
- O histórico do ativismo presidencial na política externa brasileira;
- A inserção da diplomacia presidencial na agenda política brasileira contemporânea.

A ação dos presidentes da República na política externa é um processo que ganhou realce e provocou impactos transformadores no Brasil e em sua diplomacia nas últimas décadas. Em nenhum outro momento da história brasileira como nos últimos 20 anos houve tamanho interesse, envolvimento e protagonismo dos chefes de Estado brasileiros na condução das relações internacionais do país. Constatamos que o fenômeno da presidencialização da política externa se expressa pelo envolvimento da liderança do presidente da República na formulação de conceitos e projetos, na realização de maior número de viagens internacionais e na atuação direta em despachos, eventos, negociações e reuniões de cúpula. Explorando o conceito contemporâneo de diplomacia presidencial, uma das principais vertentes da diplomacia de cúpula ou diplomacia de mandatários, buscamos compreender neste capítulo como se deu a ação dos presidentes da República na condução da inserção externa brasileira a partir da última década do século XX.

O capítulo tem por objetivo entender como o ativismo diplomático presidencial impactou na agenda diplomática brasileira. A primeira seção faz uma breve introdução acerca do campo de estudos da diplomacia presidencial, suas modalidades, abordagens e fundamentos. A segunda seção refaz o histórico da diplomacia presidencial no Brasil, mostrando como as diferentes lideranças presidenciais lidaram com a política externa. A terceira parte mostra a relação entre presidência e política externa e enfoca as razões que levaram à presidencialização da política externa no Brasil nas últimas décadas. O tema oferece interessantes direções para que os estudiosos de Relações Internacionais possam compreender a *práxis* político-diplomática no Brasil e remete a um rico debate acerca dos novos temas, atores, agendas, instrumentos e mudanças estruturais envolvidos na formulação e implementação da política externa brasileira contemporânea.

A GÊNESE DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

A diplomacia de mandatários ou diplomacia de cúpula tem uma longa tradição na história das relações internacionais. Desempenhou um papel central na condução dos negócios externos das nações europeias no período de consolidação dos Estados nacionais, entre os séculos XVI e XIX. A ideia de diplomacia na História Moderna se associa, em suas origens, à figura pessoal dos soberanos, detentores do poder político absoluto sobre o território, os recursos e as populações dos Estados. A prática da diplomacia na luta dos soberanos pela manutenção, consolidação e expansão do domínio político sobre o próprio reino e sobre outros reinos vizinhos valeu-se dos valores da razão de Estado. Para o pensador florentino Nicolau Maquiavel, a busca da sobrevivência no poder como fim último da ação política legitimava a participação direta do príncipe

em negociações, disputas e guerras, buscando o acúmulo de recursos internos e externos para a consolidação do Estado (MAQUIAVEL, 2006).

No momento histórico de formação dos Estados nacionais, a diplomacia esteve intrinsecamente ligada ao absolutismo real e ao patrimonialismo dinástico. O personalismo no estabelecimento de alianças, na condução de questões sucessórias e na própria condução da guerra pode ser resumido na célebre frase do monarca francês Luís XIV - "o Estado sou eu" - que sintetiza a política do reino como um desdobramento último dos interesses pessoais do soberano (KISSINGER, 1994). A França dos Bourbons e as demais monarquias europeias traduziram, com maior ou menor intensidade, essa concepção diplomática centralizadora e autocrática, com pouco ou nenhum contrapeso a não ser a própria vontade do rei. Tal visão começa a ser rompida com o advento da Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688), com a Revolução Francesa (1789) e com o surgimento dos Estados Unidos da América (1776), no bojo do ideário político iluminista e da consagração do constitucionalismo como fundamento da organização do Estado.

A Constituição norte-americana de 1776, baseada no ideal da separação de poderes, delineou a esfera de atuação do chefe de Estado e de governo no campo das relações internacionais, com controles, pesos e contrapesos institucionais. Assim, ao Poder Executivo, chefiado por um presidente, com as funções de chefia de governo e de Estado, caberia a competência de manter relações com outros Estados soberanos, ao passo que ao Poder Legislativo ficariam reservadas as funções de declarar guerra ou celebrar a paz, aprovar tratados internacionais e chancelar nomeações presidenciais para as chefias de representações diplomáticas. O Poder Judiciário, composto por uma Suprema Corte e por tribunais federais e estaduais, teria a função de controle jurisdicional e de solução de conflitos na aplicação de tratados e convenções internacionais no

Direito Interno. Os Estados Unidos, ao inaugurar uma república federalista e presidencialista, com uma Presidência forte e um Congresso dotado de amplas prerrogativas constitucionais no âmbito da condução das relações internacionais, foram um modelo para outras repúblicas latino-americanas recém independentes no começo do século XIX.

Quadro 1 - Relações Exteriores nos Estados Unidos

<table>
<tr><td></td><td colspan="3">Poderes</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Atribuições</td><td>Poder Executivo</td><td>Poder Legislativo</td><td>Poder Judiciário</td></tr>
<tr><td>Chefia de Estado e de Governo</td><td>Elaboração de leis e controle do Executivo</td><td>Controle jurisdicional</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Manter relações com outros Estados</td><td>Ratificação de tratados internacionais</td><td rowspan="3">Interpretação e aplicação de tratados internacionais</td></tr>
<tr><td>Arguir indicados pelo para as chefias de representações diplomáticas</td></tr>
<tr><td>Comando Supremo das Forças Armadas</td><td>Declarar guerra ou celebrar a paz</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria.

George Washington e Thomas Jefferson, os primeiros presidentes norte-americanos, conceberam a **doutrina isolacionista** que lastreou a política externa do país até o final do século XIX. Às ideias de Washington e Jefferson se somaria a concepção do presidente James Monroe, de não-intervenção das potências européias no continente americano. No começo do século XX, os presidentes Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson inauguraram a forma moderna de diplomacia presidencial. Roosevelt foi responsável pelo rompimento do isolacionismo, mobilizando

instrumentos para a expansão do poder político, econômico e militar do país. Wilson, de origens acadêmicas, trouxe para a política externa princípios e valores da sociedade norte-americana, como democracia, comunitarismo, liberdade e respeito à opinião pública. Foi um dos protagonistas da Conferência de Paz de Versalhes (1919). O idealismo de Wilson constituiu um arcabouço ideológico universalista de longo alcance na história diplomática do país (KISSINGER, 1994, p. 218).

Entre as duas Guerras Mundiais, a diplomacia de chefes de Estado e de governo sofreria uma grande expansão. Notamos uma nítida identificação entre política externa, projetos pessoais de prestígio e poder e a sucessão de crises internacionais. A realização de grandes reuniões de cúpula envolvendo lideranças mundiais passou a ter maior frequência, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, com a nova ordem mundial erguida em torno da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) (DANESE, 1999). Nos Estados Unidos, a atuação do presidente Franklin D. Roosevelt seria marcada pela habilidade em moldar a opinião pública para o engajamento norte-americano na guerra e na reconstrução mundial do pós-guerra. Henry Truman, seu sucessor, mostrou capacidade de domínio e controle da agenda internacional durante os primeiros anos da Guerra Fria. Foi de sua iniciativa a criação do *National Security Council* (NSC), responsável pelo assessoramento aos presidentes em matéria de política exterior dentro da estrutura da Casa Branca.

Na década de 1960, o presidente John F. Kennedy seria bem-sucedido em instrumentalizar liderança, carisma e capacidade de iniciativa na condução da política externa dos Estados Unidos. A capacidade de formular discursos de impacto, a boa comunicação midiática, a capacidade de aprendizado na gestão das crises internacionais e a concepção de iniciativas como a *Aliança para o Progresso* serviriam como instrumentos de mobilização da opinião

pública interna para as suas ambições externas (PECEQUILO, 2005). A diplomacia presidencial teve um capítulo igualmente importante no governo de Richard Nixon, ápice da condução da política externa diretamente pela Casa Branca, com uma concentração inédita de poderes na Presidência em matéria diplomática. Em países como França, Iugoslávia e Egito, a diplomacia presidencial despontava conforme estes países se reposicionaram e suas respectivas lideranças se projetaram no cenário internacional. O presidente francês Charles De Gaulle (1958-1969) ilustra o voluntarismo presidencial em política externa. A ideologia **gaullista** buscou, sobretudo, fortalecer a autonomia internacional da França nos contextos europeu e global.

A diplomacia presidencial nos Estados Unidos levou ao desenvolvimento de capacidades e de instrumentos para a ação do Poder Executivo no plano internacional. O cientista político Robert Putnam, importante estudioso do tema, nota que os atores que produzem a política externa estão presentes em dois tabuleiros distintos. No tabuleiro doméstico, participam do processo decisório os presidentes, as lideranças partidárias, os congressistas, os ministros e os burocratas. No tabuleiro internacional, ao lado dos presidentes, atuam os chanceleres, os diplomatas e os assessores presidenciais. Os presidentes norte-americanos, ao acumular as funções de chefe de Estado e de chefe de governo, procuraram atuar nos dois tabuleiros. Alguns autores chegam a defender a tese da existência de duas presidências naquele país: uma presidência voltada para assuntos domésticos e outra para relações internacionais (PUTNAM, 2010).

Ao longo do século XX, verificamos um crescente direcionamento da burocracia governamental norte-americana para fortalecer a liderança e o poder dos presidentes. O objetivo foi, primordialmente, neutralizar a hostilidade dos burocratas e do Poder Legislativo (Congresso), atendendo às crescentes expectativas dos

eleitores em relação ao desempenho governamental. Enquanto os membros do Congresso têm bases eleitorais mais fragmentadas, os presidentes são atores com base política nacional e heterogênea, o que lhes proporciona maior autonomia e independência no momento da ação. Com a crescente delegação de poderes do Congresso para o Executivo, os presidentes passaram a exercer, através de ações unilaterais, maior controle em relação às burocracias e às políticas públicas (MOE, 1985).

O *Executive Office of the President (EOP)*, criado em 1939, fortaleceu a liderança do presidente para implementar políticas públicas a partir das suas preferências. Dessa forma, através de uma estratégia de centralização (concentração de poderes na Presidência) e de politização (controle político sobre os órgãos burocráticos), cresceram em tamanho e em número as agências governamentais sob a tutela direta da Casa Branca, reforçando o núcleo duro do Executivo. O poder dos presidentes em relação ao Legislativo e à burocracia se ampliou consideravelmente, o que permitiu o acúmulo de ampla gama de atribuições e competências. Os chefes de Estado e de governo norte-americanos construíram, assim, um aparato administrativo no entorno da Presidência, buscando a competência administrativa de uma burocracia profissionalizada, capaz de fornecer auxílio técnico e o alinhamento dos funcionários de carreira às suas metas e objetivos (DICKINSON, 2005).

Verificamos ainda que a expansão de competências da Presidência dos Estados Unidos em matéria de política externa foi favorecida pela facilidade e discricionariedade do Executivo em se movimentar na arena internacional, pela maior disponibilidade de informações e em virtude da visão mais ampla das complexidades do ambiente internacional. A capacidade de definição da agenda por parte dos presidentes se viabiliza através de vários instrumentos de ação unilateral. Possuem autoridade, recursos financeiros e controle sobre agências governamentais para responder de forma rápida e

eficaz às situações de crise. Conduzem ainda negociações externas em que o custo da interrupção, recuo ou mudança de curso é mais elevado do que no plano doméstico.

A disponibilidade de informações por parte dos presidentes norte-americanos em temas internacionais é uma importante vantagem para o exercício da diplomacia presidencial. Enquanto chefes de Estado e de governo, eles exercem poder hierárquico sobre uma grande burocracia administrativa, convivem com diferentes atores e acompanham o *status* de diferentes negociações diplomáticas. Dessa forma, possuem um quase monopólio de ação nesse campo e uma visão mais abrangente acerca do conjunto dos interesses externos. Enquanto na política doméstica os membros do Legislativo sentem primeiro os efeitos das diferentes políticas em curso e recebem diferentes informações de grupos de interesse e pressão, na política externa o Executivo leva grande vantagem em função da ampla gama de instrumentos que concentra em suas mãos.

Os presidentes são, ainda, os atores mais visíveis na administração de temas na arena internacional (segurança nacional, guerra e paz, comércio, integração regional) e sofrem menor pressão de grupos domésticos, exceto em temas que provocam grandes repercussões políticas, econômicas e sociais internas (fechamento de bases militares, envio de tropas ao exterior, acordos comerciais, dentre outros). A estrutura dos grupos de interesse ou pressão em temas de política externa, por outro lado, é historicamente fraca, instável e fragmentada, dando ao Executivo maior margem de manobra para agir unilateralmente (CANES-WRONE; HOWEL; LEWIS, 2008). Percebemos, assim, que a facilidade de movimentação no plano internacional, a disponibilidade de informações e os incentivos eleitorais implicam numa maior delegação de autoridade e competência para a formulação de política externa pelo Poder Executivo norte-americano. Os membros do Legislativo têm incentivos para focar em iniciativas que lhes

proporcionem dividendos eleitorais e que favoreçam a sua reeleição. A delegação promove um fluxo de poder do Congresso para o Poder Executivo e seus subordinados, especialmente para as agências burocráticas a cargo de assessorá-lo na condução da política externa.

Quadro 2 - Ação dos presidentes dos Estados Unidos em política externa

	Desdobramentos	
Instrumentos	**Domésticos**	**Internacionais**
Poder constitucional de manter relações com outros Estados	Autoridade sobre agências governamentais	Disponibilidade de informações
Monopólio sobre negociações internacionais	Grupos pouco articulados e pressões domésticas menores	Facilidade de movimentação externa
Comando supremo das Forças Armadas	Capacidade de mobilização de recursos de poder	Resposta rápida a situações de crise
Politização da estrutura governamental	Controle sobre a burocracia diplomática e militar	Coesão da política externa
Centralização decisória na Casa Branca	Maior controle sobre o processo decisório da política externa	Protagonismo presidencial

Fonte: Elaboração própria.

Nessa direção, ao permitir maior maleabilidade dos presidentes no direcionamento das agências e das burocracias para a busca de suas preferências no plano internacional, a política externa se torna um campo fértil para a ação presidencial. Os Estados Unidos são um caso paradigmático no estudo do papel dos presidentes e da Presidência em matéria de política externa. A repartição originária de competências e a crescente delegação de maiores atribuições ao

chefe do Executivo, em matéria de relações internacionais, fortaleceu a figura presidencial como ator relevante na condução da inserção internacional dos países que compartilham um modelo presidencialista de governo. A diplomacia presidencial como a conhecemos no começo do século XXI se atrela a uma multiplicidade de temas e depende de fatores como o histórico do relacionamento e de abertura de um país em relação ao exterior, as relações bilaterais, regionais e multilaterais e a capacidade de mobilização de temas externos pela opinião pública nacional. Enquanto no plano doméstico os governos sofrem pressões de grupos para a adoção de políticas favoráveis aos seus interesses, no plano internacional os Estados buscam o controle sobre variáveis que afetam os interesses nacionais, satisfazendo, antes de mais nada, a própria sobrevivência.

HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO BRASIL

No Brasil, a delimitação de competências do chefe de Estado na condução da política externa, com limitações e controles por parte do Congresso, como visto na seção anterior do capítulo, advém da tradição constitucional norte-americana. Ela se tornou um paradigma para a estruturação do modelo decisório brasileiro em política exterior desde a Constituição republicana de 1891, inspirada na constituição dos Estados Unidos. O diplomata Sérgio Danese, em seu clássico livro *Diplomacia Presidencial*, discute as diversas modalidades de manifestação dos presidentes brasileiros na prática internacional (DANESE, 1999). Para o autor, o envolvimento dos presidentes da República na política externa do Brasil não é um fenômeno recente. O processo remonta aos primeiros anos da República, tendo se intensificado em governos como os de Getúlio

Vargas (1930-1945 e 1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Ernesto Geisel (1974-1979) e José Sarney (1985-1990). No entanto, verificamos que a diplomacia presidencial ganhou maior espaço como instrumento da ação internacional quando foi politicamente apropriado e conceitualmente reinventado na última década do século XX.

Em suas origens, a diplomacia brasileira nasceu com a transferência da Corte Portuguesa para a Colônia, arquitetada pelo rei Dom João VI como resposta às ameaças napoleônicas. A Independência, em 1822, consagrou a fórmula monárquica constitucional de governo e deu o tom da diplomacia nacional durante quase todo o século XIX. A presença política e administrativa do Imperador foi elemento-chave para a condução das relações internacionais nas primeiras décadas do país independente, expressa na formação dos gabinetes, na escolha dos ministros e na orientação das linhas de política externa. Apesar da grande centralização de atribuições na figura do monarca, muitas das responsabilidades relacionadas à condução dos negócios estrangeiros do Império foram delegadas a Gabinete de Ministros, à Chancelaria, ao Conselho de Estado e ao Parlamento, com a presença de figuras da elite política e econômica do período, consagrando um modelo aristocrático de diplomacia de Estado. As questões externas mais prementes do período – reconhecimento da Independência, definição de fronteiras, proibição do tráfico, intervenções no Prata e relações com a Grã-Bretanha – tiveram no Imperador e em seus ministros e conselheiros, os seus condutores (BETHELL, 2012).

A Proclamação da República, em 1889, conduziu o país a um período de forte instabilidade interna, no qual a participação dos primeiros presidentes da República na política externa foi incipiente. Os idealizadores do novo regime buscaram uma maior conciliação do Brasil com as demais repúblicas vizinhas, no espírito da fraternidade, da concórdia e da conciliação. O governo do primeiro

presidente da República, Deodoro da Fonseca (1889-1891), buscaria o reconhecimento internacional ao novo regime e a aproximação com os Estados Unidos, nos marcos da doutrina do pan-americanismo. O governo Floriano Peixoto (1891-1894), em seguida à queda de Deodoro, seria marcado pela instabilidade interna. Floriano teve dez ministros na pasta do Exterior, num período em que a principal ação internacional foi a busca de apoio externo para debelar a Revolta da Armada (1893-1894). Prudente de Moraes (1894-1898), o primeiro civil a ocupar a Presidência, teria uma atuação diplomática tímida. Somente no governo Campos Sales (1898-1902), com o país internamente pacificado, a agenda externa ganharia maior densidade. Sales foi o primeiro chefe de Estado a realizar visita oficial ao exterior, tendo inaugurado o formato de diplomacia presidencial em sua viagem à Argentina. Ele conduziu pessoalmente as tratativas para a assinatura do *Funding Loan* (1898), um grande empréstimo que reorganizou o pagamento das dívidas com os credores externos e que levou à normalização das relações do Brasil com a praça financeira de Londres (CERVO, 2014).

Entre 1902 e 1912, a figura do ministro das Relações Exteriores José Maria da Silva Paranhos (Barão do Rio Branco) foi preponderante. Com um chanceler forte, os presidentes Rodrigues Alves (1902-1906), Afonso Pena (1906-1909), Nilo Peçanha (1909-1910) e Hermes da Fonseca (1910-1914) tornaram-se peças coadjuvantes da política externa. Herdeiro das práticas diplomáticas imperiais, o Barão permaneceu dez anos à frente da diplomacia brasileira. Com o respaldo dos quatro presidentes da República aos quais serviu, Rio Branco foi responsável por uma guinada importante na política externa, com o redirecionamento do eixo diplomático do Brasil da Europa para os Estados Unidos. No governo Rodrigues Alves, a opção americanista se afirmaria com a elevação da Legação do Brasil em Washington à categoria de Embaixada, tendo como chefe de missão o diplomata e político Joaquim Nabuco. A resolução pacífica de disputas fronteiriças com

os vizinhos seria um dos principais marcos da atuação do chanceler-diplomata, com ganhos políticos para todos os chefes de Estado. A celebração do Tratado de Petrópolis (1903), que encerrou a Questão Acreana com a Bolívia, foi um feito que capitalizou a imagem de Rio Branco no cenário nacional, tornando-o uma figura prestigiada perante a opinião pública. O fortalecimento burocrático e institucional do Ministério das Relações Exteriores reforçou a projeção da imagem de um país com estabilidade, civilização e prestígio, marcas da diplomacia de Rio Branco.

O Barão soube aproveitar-se da estabilidade política, econômica e financeira e da disponibilidade interna de recursos para melhorar as condições de inserção relativa e reposicionar o Brasil perante o mundo no começo do século XX. A realização da III Conferência Interamericana no Rio de Janeiro, em 1906, no Palácio Monroe, construído especialmente para a ocasião, seria um marco tanto da aproximação do país com os Estados Unidos quanto um palco para o exercício da diplomacia parlamentar. A participação brasileira na Conferência de Haia (1907), com a presença de Rui Barbosa, também buscou maximizar a busca de reconhecimento do país no plano internacional, com a defesa do princípio da igualdade jurídica entre as nações (CARDIM, 2007).

O presidente Epitácio Pessoa (1919-1922) teve uma participação internacional ativa ao chefiar a delegação brasileira na Conferência de Paz de Versalhes, em 1919. O Brasil seria eleito e reconduzido diversas vezes para o Conselho da Liga ou Sociedade das Nações em seus primeiros anos. Epitácio Pessoa conduziria ainda as celebrações do centenário da Independência do Brasil, em 1922. O presidente Arthur Bernardes (1922-1926), seu sucessor, foi o responsável pela saída do Brasil da Liga das Nações, considerado um dos maiores fiascos diplomáticos da história da política externa brasileira. Na busca de popularidade interna diante dos problemas políticos internos, a hiperatividade diplomática de Bernardes

superestimou as reservas de poder do país com sua pretensão de tornar o Brasil membro permanente do Conselho da Liga, a qualquer custo, levando ao veto à entrada da Alemanha e à humilhante retirada brasileira do órgão. Fechando o ciclo da República Velha, Washington Luís (1926-1930) reforçaria a opção americanista, fortalecendo os laços políticos e comerciais com os Estados Unidos (BARRETO, 2001).

A diplomacia presidencial ganharia uma nova dimensão no governo Getúlio Vargas (1930-1945) com as transformações políticas advindas da Revolução de 1930 e da mudança do modelo de desenvolvimento econômico. Incentivado por externalidades estruturais, o projeto nacionalista de Vargas ganhou espaço para se fortalecer no aparato estatal. Secundária na agenda presidencial durante os primeiros anos do governo, a política externa gradualmente ganhou maior importância. Vargas atuaria em diferentes tabuleiros e cenários, conduzindo movimentos aparentemente contraditórios para o alcance dos seus objetivos (DANESE, 1999, p. 286). Ao maximizar a participação do chefe de Estado em assuntos externos num contexto doméstico e internacional conturbado, Vargas teve uma projeção diplomática inédita. A política externa varguista ficaria conhecida pelo comportamento equidistante e pragmático em relação às duas potências mundiais do final dos anos 1930, os Estados Unidos e a Alemanha nazista (MOURA, 1980). Vargas procurou tirar vantagens econômicas e comerciais do comportamento ambíguo, ampliando a autonomia nacional diante das assimetrias de poder do sistema internacional. Dois episódios foram marcantes dessa atuação como presidente-diplomata: a visita oficial à Argentina, em 1935, a bordo do encouraçado São Paulo, e o encontro com o presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, em Natal, em 1941, que consolidaria a aliança formal do Brasil com os Aliados contra o Eixo na Segunda Guerra Mundial. A opção de Vargas pelos Estados Unidos se deu com a substituição da equidistância por uma política de barganhas,

legando ao Brasil apoio ao programa de construção de uma usina siderúrgica, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e ao reaparelhamento das forças armadas.

Quadro 3 - A Diplomacia na República Velha

Presidente da República	Período	Principal objetivo	Principal conquista
Deodoro da Fonseca	1889-1891	Reconhecimento externo	Aproximação das repúblicas vizinhas
Floriano Peixoto	1891-1894	Debelar a Revolta da Armada	Apoio externo
Prudente de Moraes	1894-1898	Estabilização interna	Apoio externo
Campos Sales	1898-1902	Estabilização econômica	Renegociação da dívida externa
Rodrigues Alves	1902-1906	Resolução de pendências fronteiriças	Demarcação de limites lindeiros
Afonso Pena	1906-1909	Prestígio internacional	Participação do Brasil na Conferência de Haia (1907)
Nilo Peçanha	1909-1910	Prestígio internacional	Consolidação das conquistas diplomáticas
Hermes da Fonseca	1910-1914	Prestígio internacional	Manter o legado de Rio Branco
Venceslau Brás	1914-1918	Neutralidade na 1ª Guerra Mundial (até 1917)	Brasil manteve-se afastado do conflito europeu
Epitácio Pessoa	1919-1922	Prestígio internacional	Participação na Conferência de Versalhes
Arthur Bernardes	1922-1926	Prestígio internacional	Participação no Conselho da Liga das Nações (até 1926)
Washington Luís	1926-1930	Prestígio internacional	Aproximação com os Estados Unidos

Fonte: Elaboração própria.

O governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) seria marcado por um ferrenho anticomunismo. Seu grande empreendimento de diplomacia presidencial foi a realização da Conferência Interamericana de Manutenção da Paz, realizada em Petrópolis, em 1947, que resultou na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).[12] A agenda de política externa esteve voltada à segurança hemisférica, ficando mais próxima das posições dos Estados Unidos nos primeiros anos da Guerra Fria.

O segundo governo Vargas (1951-1954), ao contrário do primeiro, seria marcado por uma agenda diplomática presidencial menos intensa, com a ocorrência de sucessivas crises políticas e a redução dos espaços de manobra internacional (BARRETO, 2001). Os principais temas mobilizadores da política externa foram a recusa do Brasil em enviar tropas para a Guerra da Coréia, a assinatura de um acordo militar para o fornecimento de material bélico pelos Estados Unidos e a questão do petróleo, que resultou na criação da Petrobrás, em 1953. A Carta-Testamento do presidente Getúlio Vargas era uma síntese do seu pensamento acerca dos problemas do desenvolvimento brasileiro e de suas implicações externas.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) marcaria a intensificação do uso da diplomacia presidencial como instrumento de projeção internacional do seu projeto governamental. Antes da posse, Juscelino fez uma viagem pela Europa e Estados Unidos para divulgar o programa que pretendia implementar e abrir mercados para exportações, compras e investimentos. Percebemos no governo JK um aumento do número das viagens presidenciais, de visitas de chefes de Estado e de governo ao país e da maior presença do

[12] O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) foi um documento assinado em 1947, na cidade do Rio de Janeiro, no contexto da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética. Também conhecido como Tratado do Rio, é um instrumento de defesa mútua dos países americanos em caso de ataque de forças extra-hemisféricas. O tratado prevê que o ataque a um dos membros do TIAR será considerado um ataque contra todos.

presidente em encontros de cúpula regionais. Brasília, "meta-síntese" de seu Plano de Metas, transformou-se no cartão de visitas, na imagem internacional do país moderno e dinâmico que buscava projetar. Além da diplomacia tradicional, JK desenvolveria uma diplomacia paralela, levada a cabo por ele próprio, auxiliado pelo assessor internacional da Presidência da República, o poeta Augusto Frederico Schmidt. Juscelino concebeu, em 1958, a Operação Pan-americana (OPA), que visava promover a multilateralização da questão do desenvolvimento, com grande impacto na opinião pública. Outro gesto de grande repercussão do governo Juscelino foi a sua decisão de ruptura com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em junho de 1959, com ares dramáticos.

A diplomacia do governo Jânio Quadros (1961) foi marcada por intensa participação do presidente tanto na formulação de novos conceitos e diretrizes como o de Política Externa Independente (PEI), quanto na escolha de gestos de grande impacto político, como as viagens a Cuba e ao Egito e a condecoração do líder guerrilheiro Ernesto Che Guevara.

As linhas-mestras da política exterior janista se baseavam nos princípios do multilateralismo, autodeterminação dos povos, desarmamento, não-proliferação e universalismo. Marcada por maior inovação e diversificação de temas e agendas, a PEI teria continuidade no governo João Goulart. Com Jânio, a política externa buscaria a aproximação com a América Latina, a África e o mundo socialista. Ao contrário do antecessor, a participação do presidente João Goulart (1961-1964) na agenda externa foi tímida e hesitante, deixando-a sob a responsabilidade do Itamaraty. Apesar desse relativo afastamento, houve uma intensificação da participação do Brasil nos foros internacionais. A defesa da soberania cubana pelo chanceler San Tiago Dantas, na Conferência Interamericana de Punta del Este, em 1962, sobre a permanência de Cuba no sistema interamericano, foi o episódio de política externa de maior

repercussão interna. A PEI de Goulart foi interrompida pelo golpe militar de 1964, que reinseriu a política externa na lógica bipolar e das "fronteiras ideológicas" da Guerra Fria (SOARES DE LIMA, 2007).

Quadro 4 - A diplomacia na República de 1946-1964

Presidente	Período	Principal objetivo	Principal conquista
Getúlio Vargas	1930-1945	Industrialização e modernização do Estado	Apoio à construção da indústria de base e participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial
Eurico Gaspar Dutra	1946-1951	Dividendos da paz	Alinhamento com os Estados Unidos
Getúlio Vargas	1951-1954	Consolidação do projeto de industrialização	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
Café Filho	1954-1955	Liberalização econômica	Ampliar a presença do capital estrangeiro
Juscelino Kubitschek	1956-1961	Multilateralizar o desenvolvimentismo no continente	Operação Pan-americana (OPA) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
Jânio Quadros	1961	Política Externa Independente (PEI)	Aproximação com América Latina, África e Ásia
João Goulart	1961-1964	Política Externa Independente (PEI)	Maior presença em foros multilaterais

Fonte: Elaboração própria.

Os três primeiros presidentes dos governos militares teriam atuação discreta em matéria de política externa. Castello Branco (1964-1967) focou sua estratégia na remoção de atritos nas relações do Brasil com os Estados Unidos. O discurso presidencial no

Instituto Rio Branco, em 1964, demarcaria a ação brasileira ao hemisfério e ao Ocidente (VIZENTINI, 1998, p. 77). O presidente Costa e Silva (1967-1969), embora concebesse uma política externa de cunho mais nacionalista e menos centrada no conflito Leste-Oeste, também não teria atuação destacada no plano externo. Sua participação limitou-se a poucos encontros de cúpula e recepções de chefes de Estado e governo, como a rainha Elizabeth II, do Reino Unido. As bases da chamada "Diplomacia da Prosperidade" de Costa e Silva retomam a ênfase no discurso desenvolvimentista, com gestos de maior autonomia, como a recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), visto como discriminatório.

O presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) deu continuidade às diretrizes diplomáticas de Costa e Silva. Embora tivesse uma participação secundária na diplomacia, tendo visitado apenas Estados Unidos e Portugal, Médici aproveitou-se do Milagre Econômico para promover uma série de iniciativas voltadas à busca de mercados, investimentos e parcerias externas. O governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), por sua vez, marcou o auge da política externa do governo militar, com o uso sistemático da diplomacia presidencial. Num ambiente internacional em mutação, a diplomacia ganha novos conteúdos e uma dimensão que não havia tido na agenda doméstica desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, servindo ainda como internamento auxiliar de legitimação da autoridade presidencial. Geisel lançou as diretrizes de sua diplomacia baseada no "pragmatismo ecumênico e responsável". O interesse pessoal do chefe de Estado na diplomacia se verifica pelo aumento de despachos e de viagens presidenciais a países como Reino Unido, Alemanha e Japão (SPEKTOR, 2009, p. 63-85). O objetivo era a diversificação de parcerias, reduzindo assimetrias entre o Brasil e as demais potências mundiais. Dentre as principais iniciativas de Geisel, estão a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, o reconhecimento da República Popular da China, o

Tratado de Cooperação Amazônica e a aproximação com países latino-americanos, africanos e do Oriente Médio.

Quadro 5 - A diplomacia no Regime Militar

Presidente	Período	Principal Objetivo	Principal conquista
Castello Branco	1964-1967	Alinhamento com os Estados Unidos	Participação na Força Interamericana de Paz (1965)
Costa e Silva	1967-1969	Política externa para a prosperidade	Recusa à assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear
Emílio Garrastazu Médici	1969-1974	Autonomia nacional	Ampliação do Mar Territorial para 200 milhas Tratado de Itaipu (1973) Prospecção de novos mercados
Ernesto Geisel	1974-1979	Pragmatismo	Acordo Nuclear com a Alemanha (1975) Aproximação com Japão, China, África e Oriente Médio
João Figueiredo	1979-1985	Universalismo	Aproximação com a Argentina

Fonte: Elaboração própria.

A política externa do governo do presidente João Figueiredo (1979-1985) deu continuidade ao universalismo e pragmatismo de Geisel, com a intensificação das viagens presidenciais, que cobriram Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental, Japão e vários países da América Latina. Em 1983, Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a abrir os discursos da Assembleia Geral das Nações Unidos, tradicional deferência dos representantes brasileiros desde a criação das Nações Unidas. Tanto no aspecto temático quanto geográfico, o impulso presidencial seria marcante, com a melhoria

das relações com a América Latina e a aproximação com o Terceiro Mundo. Figueiredo foi ainda o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar a China e a África. Sua visita à Argentina, em 1979, no marco da reaproximação e do aprofundamento da cooperação entre os dois países, foi a terceira de um presidente brasileiro desde o governo Campos Sales (DANESE, 1999).

A diplomacia presidencial da Nova República se iniciou com a viagem internacional de Tancredo Neves, em fevereiro de 1985, logo após a sua eleição indireta pelo Colégio Eleitoral. A celebração das mudanças internas daria o tom das visitas presidenciais à Itália, Vaticano, França, Estados Unidos, México, Peru e Argentina. O presidente José Sarney (1985-1990), que o sucedeu, centrou sua atividade diplomática na América do Sul, em especial o Cone-Sul, fortalecendo a aproximação com a Argentina. Sarney resgatou hipotecas do regime militar, com a mudança de postura ao aderir a regimes internacionais de direitos humanos e de meio ambiente. A presença da figura do chefe de Estado em reuniões internacionais fortaleceu a inserção internacional do Brasil como país em processo de consolidação democrática (BELÉM LOPES, 2013). Sarney foi ainda o primeiro presidente a contar com uma estrutura de assessoramento formal para assuntos presidenciais na Presidência da República, função a cargo do diplomata Rubens Ricupero. Fez visitas aos Estados Unidos, Europa Ocidental, China e à então União Soviética, ampliando a presença em fóruns regionais e multilaterais, incluindo reuniões com países de língua portuguesa.

Os governos Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) foram marcados pela intensificação da participação do presidente em cúpulas de chefes de Estado e mecanismos de consulta regionais. O engajamento diplomático de Collor se iniciou após a eleição, com viagens aos Estados Unidos e à Europa. Sua política externa seria tributária do discurso de modernização e de abertura econômica, buscando ampliar o comércio exterior e os

investimentos. A atuação internacional de Collor se valeria ainda de estratégias de comunicação e marketing que utilizava no âmbito interno. A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, e a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, também conhecida como Rio-92, foram os momentos mais importantes de sua atuação diplomática. Outros temas que tiveram impulso foram a abertura comercial, o engajamento em programa de cooperação nuclear com a Argentina e o fortalecimento dos direitos humanos (BARRETO, 2002). Itamar Franco teve uma atuação diplomática modesta, concentrando suas energias no ambiente político doméstico e no processo de estabilização econômica. Apesar de comparecer às cúpulas de chefe de Estado que envolviam o Brasil, delegou grande parte das atribuições de formulação e execução da política externa aos seus dois chanceleres, Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) e Celso Amorim (1993-1994).

Quadro 6 - A diplomacia no Brasil da Nova República

Presidente	Período	Principal Objetivo	Principais conquistas
Tancredo Neves	1985	Legitimação da transição democrática	Apoio externo
José Sarney	1985-1990	Consolidação da redemocratização	Aliança estratégica com a Argentina
Fernando Collor de Mello	1990-1992	Modernização econômica e integração regional	Aproximação com os Estados Unidos Conferência Rio-92 Mercosul
Itamar Franco	1992-1994	Estabilização econômica e integração regional	Renegociação da dívida externa Consolidação do Mercosul

Fonte: Elaboração própria.

A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

De Fernando Henrique Cardoso a Lula, entre 1995 e 2010, período que compreende quatro mandatos presidenciais, foram dezesseis anos de intensa participação do Brasil em projetos externos. Em poucos períodos da história brasileira o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) ganhou tamanho prestígio e atenção. A diplomacia foi alçada ao centro da agenda de prioridades dos dois chefes de Estado, que se envolveram nas mais diversas iniciativas diplomáticas nos campos bilateral e multilateral, regional e global. Fernando Henrique valeu-se de suas reflexões sobre o conceito de globalização e de sua experiência prévia como chanceler do presidente Itamar Franco (1992-1993) para conceber uma política externa centrada na inserção do Brasil na "modernidade ocidental" e na maior participação nos regimes e foros decisórios globais (HURREL, 2010). Lula da Silva, por sua vez, mobilizou o simbolismo da vitória eleitoral de seu partido para deslanchar um movimento de reorientação internacional do Brasil, centrado na ideia de "autoestima", diversificando laços, ampliando contatos e priorizando novos eixos (BURGES, 2009).

A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso inseriu o Brasil como ator participativo na cena internacional (CARDOSO, 2006). Os formuladores de política externa optaram por um perfil moderado, regionalista e construtivo de inserção internacional, fundado na busca da estabilidade interna e da credibilidade externa, voltado à "autonomia pela participação" (DANESE, 1999). Nesse sentido, a busca de suporte externo para o programa de estabilização econômica foi a linha central da sua estratégia internacional. Cardoso trouxe a política externa para o centro da agenda do governo, ocupando um vácuo diplomático na América Latina, ampliando o foco da mídia internacional sobre o

Brasil e utilizando as viagens e encontros para consolidar uma imagem externa relacionada à competência, à autoridade e à firmeza. A diplomacia presidencial de FHC tornou-se, assim, o centro formulador e estruturador da política exterior, com forte impulso dos chanceleres Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer e do Assessor Internacional da Presidência, Gelson Fonseca Jr., alinhados às concepções do chefe de Estado e responsáveis pelo aprofundamento das iniciativas.

A política externa presidencial de Fernando Henrique Cardoso valeu-se, portanto, de fatores como a experiência internacional do presidente, sua rede de amizades, presença acadêmica, facilidade em idiomas e experiência prévia como chanceler para ganhar densidade. Na condição de ex-chanceler de Itamar, Fernando Henrique era íntimo conhecedor das doutrinas e princípios permanentes do Itamaraty. O Itamaraty utilizou a diplomacia presidencial para reforçar o seu prestígio na Esplanada dos Ministérios, mantendo o tradicional insulamento burocrático. Em apontamentos sobre o período, o ex-ministro Luiz Felipe Lampreia, que ocupou a chefia do Itamaraty entre 1995 e 2001, afirma que, ao chefiar a chancelaria no governo Itamar Franco, Cardoso buscou ampliar a interlocução com novos atores e reforçar alianças com setores-chave da burocracia. Buscou, ainda, centralizar decisões e capitalizar a Assessoria Diplomática da Presidência da República, ocupada por um diplomata de carreira, para fornecer apoio técnico à agenda de compromissos internacionais. Na visão de Celso Lafer, chanceler do governo Fernando Henrique Cardoso entre 2001 e 2002, a diplomacia presidencial interconectou a ação política interna com a política externa, fortalecendo as políticas públicas nas áreas de economia, meio ambiente, segurança pública, defesa, ciência e tecnologia e direitos humanos. Essa visão se consubstanciava em uma pauta ampla de ações voltadas para a ampliação do comércio exterior, a integração à América Latina e a manutenção de parcerias bilaterais qualificadas (LAFER, 2007).

Houve uma grande quantidade de viagens do presidente, quase sempre acompanhadas de comitiva de empresários e ampla cobertura de mídia.

A vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, levou ao poder um grupo de políticos, intelectuais e diplomatas com ideias acerca da inserção internacional muitas vezes críticas às linhas implementadas pelo governo anterior. A política externa foi o espaço de maior liberdade de mudança e inovação num governo com perfil ideológico de centro-esquerda. Houve uma mudança conceitual, qualitativa e de intensidade na política externa, já que o presidente Lula e sua equipe possuíam uma visão do sistema internacional que os aproximava do legado autonomista da diplomacia brasileira (AMORIM, 2011). A ideia de "autoestima", interagindo com concepções tradicionais da política externa, era central na concepção de mundo de Lula. O presidente da República foi um agente ímpar da política externa, pois tinha experiência em temas internacionais ao relacionar-se com lideranças de esquerda na América Latina e Europa.

Na visão de Rubens Ricupero, a diplomacia de Lula teria aproximações com a diplomacia ***gaullista*** da década de 1960, em razão do personalismo, do nacionalismo, do caráter contestatório e não-consensual em relação às estruturas de poder global. A identificação da história pessoal de Lula com a ascensão do Brasil na cena internacional era uma narrativa que simbolizava a luta contra as desigualdades e injustiças, transpondo para o plano externo a mudança de poder interna no Brasil. Rubens Ricupero chama de "política interna da diplomacia" a maneira com que a política externa é apresentada à opinião pública, com ênfase na ruptura e na identificação automática com a figura do chefe de Estado (RICUPERO, 2010).

Quadro 7 - A diplomacia presidencial contemporânea (1995-2020)

Presidente	Período	Principais Objetivos	Principais conquistas
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	Reinserção internacional e apoio às reformas internas	Aproximação com os Estados Unidos e Europa Ocidental Fortalecimento da América do Sul e do Mercosul. Participação ativa em organismos internacionais Diplomacia presidencial forte
Luiz Inácio Lula da Silva	2002-2010	Diversificação de parcerias e prestígio internacional	Liderança na América Latina Diplomacia presidencial de prestígio Aproximação com Ásia, África e Oriente Médio
Dilma Rousseff	2011-2016	Consolidação da diplomacia lulista	Conferência Rio +20 Universalismo da política externa
Michel Temer	2016-2018	Legitimação externa e integração comercial	Olimpíadas de 2016 Aproximação com o Norte
Jair Bolsonaro	2019-	Ruptura com as linhas diplomáticas da Nova República	Alinhamento automático com os Estados Unidos Aproximação com governos e lideranças de extrema direita Isolamento na América do Sul

Fonte: Elaboração própria.

Ao contrário de Cardoso, Lula empreendeu importantes mudanças no processo decisório da política externa. Do ângulo da principal agência burocrática a cargo de implementar a política externa, o Itamaraty, a política externa dos anos Lula, no dizer do ex-chanceler Celso Amorim (2003-2010), foi concebida para aproveitar o "movimento de placas tectônicas na política internacional". O chanceler ressalta que Lula recebeu todos os chefes de Estado e governo da América do Sul no primeiro ano de seu mandato e visitou todos os países da América do Sul, em alguns casos, duas ou três vezes, entre 2003 e 2006, mostrando uma relação direta entre diplomacia presidencial e processo de integração regional, dando-lhe substrato político e econômico. Houve um aumento do número de postos e embaixadas do Brasil no exterior, com destaque para os países africanos, e uma ampliação do tamanho do corpo diplomático.

O reforço do papel da Assessoria Internacional da Presidência da República, ocupada por um não-diplomata ligado ao mesmo partido do presidente, o professor Marco Aurélio Garcia, diluiu ainda mais a excessiva verticalidade e concentração de poderes do Itamaraty, gerando novas coalizões de apoio às escolhas externas de Lula (SANTOS FILHO, 2008). Lula buscou arbitrar os conflitos entre os setores de seu governo que disputavam controle e espaço na agenda internacional para unificar, num discurso conciliador, as várias facções, favorecendo a pluralização da agenda (BURGES, 2009). Nessa direção, a politização da política externa no governo Lula teria sido uma concessão à esquerda tradicional, visando obter dividendos domésticos. Essa diplomacia assertiva, conduzida em grande parte pelo próprio presidente, foi um importante instrumento de projeção e reposicionamento do Brasil no mundo como nação emergente.

O primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) foi marcado pelo declínio relativo da diplomacia presidencial

em relação ao padrão verificado nos dois governos anteriores. O ativismo diplomático não esteve entre as prioridades da presidente. Apesar da manutenção das principais diretrizes da política externa de cunho globalista de Lula, houve a obstrução, descontinuidade ou abandono de várias iniciativas iniciadas no governo Lula. Em razão de escolhas presidenciais, o Itamaraty perdeu relevância política na Esplanada dos Ministérios. A chefia do Ministério foi entregue a um diplomata de reconhecida competência técnica, porém, politicamente marginalizado. Não houve grandes renovações conceituais na concepção da política externa, que se tornou mais formal e burocratizada. A relação do Brasil com os Estados Unidos viveu momentos de instabilidade e atrito, com episódios como o da espionagem da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA), que abalaram as relações bilaterais. Alguns dos destaques da diplomacia presidencial de Dilma foram a realização da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que reuniu dezenas de chefes de Estado e de governo no Rio de Janeiro, e a Copa do Mundo de Futebol de 2014, realizada em várias cidades brasileiras.

A principal mudança de conduta em direitos humanos se deu com o apoio do Brasil a investigações e condenações específicas a países como Irã, Síria e Coréia do Norte. Houve ainda um aprofundamento das relações do Brasil com o bloco dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com destaque para a maior aproximação comercial com a China, que se tornou o principal comprador das exportações brasileiras.

O curto mandato de Michel Temer (2016-2018) foi marcado por uma diplomacia que buscava, primordialmente, três objetivos: a legitimação internacional do governo do vice-presidente, após o turbulento processo de impeachment de Dilma Rousseff; a busca de novos acordos comerciais, num esforço de ampliar a conexão do Brasil com as grandes cadeias globais de valor; a busca de maior

pragmatismo no relacionamento com a vizinhança sul-americana. As Olimpíadas de Verão do Rio de Janeiro de 2016, que poderia ter fortalecido a projeção internacional do país no mundo, foi ofuscada pela instabilidade política e pela crise econômica reinantes no país. Os chanceleres José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes Ferreira (2017-2018) deram ênfase às relações do Brasil com os países do Norte. Em um esforço de diplomacia presidencial, Michel Temer empreendeu viagem simbólica ao Líbano, pátria de seus antepassados, e participou de encontros dos BRICS e do Mercosul.

Enquanto a política externa do governo Michel Temer retomou algumas das linhas dos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, com maior ênfase na vertente ocidentalista, o governo de seu sucessor, Jair Messias Bolsonaro (2019-), foi o responsável pela maior ruptura da política externa brasileira desde o advento da Nova República. A vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018 levou ao comando do Palácio do Planalto uma liderança sem qualquer experiência internacional prévia ou concepção elaborada sobre a política externa brasileira. Com base em chavões vazios críticos à "esquerda", ao "comunismo", ao "bolivarianismo" e ao "globalismo", Bolsonaro promoveu uma guinada radical na inserção internacional do país ao focar seu discurso e ação na crítica às pautas ambientalistas, de direitos humanos, de cooperação internacional e de integração regional. A principal baliza de seu governo tem sido o alinhamento automático com os Estados Unidos. A diplomacia de Jair Bolsonaro buscou emular as ideias e as ações de seu principal aliado, o presidente norte-americano Donald Trump, com críticas ao multilateralismo e a aproximação com os governos de extrema-direita da Polônia, Hungria e Israel. A "antidiplomacia presidencial" de Bolsonaro tem apostado em uma retórica de confronto ideológico, uma componente fundamental de sua estratégia de projeção política doméstica.

Tendo por base as atribuições diplomáticas do chefe de Estado, o processo decisório do Poder Executivo federal brasileiro na formulação e execução da política externa envolve múltiplos atores: presidente da República, assessores presidenciais, chanceler e burocratas do Ministério de Relações Exteriores. Tais atores formam redes de decisão, coordenação de preferências e administração de conflitos. A atuação do presidente da República nessas redes se daria em três níveis: (i) reagindo a estímulos vindos de fora do país; (ii) solucionando conflitos político-burocráticos transversais; (iii) utilizando a diplomacia para transmitir ideias, promover valores e atrelar a sua liderança aos seus objetivos (FIGUEIRA, 2010). Assim, o presidente da República seleciona prioridades domésticas e oportunidades internacionais na busca do seu projeto diplomático.

Embora os presidentes sejam os atores principais, os seus ministros das Relações Exteriores permanecem como figuras-chave. Eles compartilham as visões de mundo dos presidentes, alinham as diretrizes presidenciais com a maquinaria administrativa, exercem o controle sobre os processos negociadores e provêm credibilidade às escolhas presidenciais perante o Legislativo, a opinião pública e a imprensa. Os assessores presidenciais diretos, alinhados com as suas ideias e estilos, também desempenham funções relevantes. Até Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, os presidentes da República brasileiros tinham visibilidade externa limitada e pouca ambição em desempenhar maior protagonismo em temas internacionais. Uma possível explicação, segundo o ex-chanceler Celso Lafer, residiria na natureza da inserção internacional do Brasil, um país relativamente fechado, distante de grandes polos mundiais de poder e sem grandes problemas com a vizinhança (LAFER, 2007).

Ademais, em virtude do alto grau de insulamento, hierarquização e profissionalização do Itamaraty, a política exterior

esteve relativamente blindada do controle democrático. Na visão de Dawisson Belém Lopes, a baixa participação na formulação dessa política pública decorreria da falta de interesse da sociedade pelo tema, do modelo tecnocrático de orientação do Estado reforçado pelos governos militares, da cultura de insulamento burocrático da chancelaria e de estruturas estatais pouco permeáveis à participação social. O autor desenvolve o argumento de que a política externa esteve relativamente blindada em função da presença de uma elite internacionalista que se colocou historicamente como "guardiã do portal" das interações políticas com o exterior, reforçando o insulamento do Ministério de Relações Exteriores (BELÉM LOPES, 2013).

Nesse sentido, a crescente participação e ativismo dos presidentes da República na condução da política exterior brasileira a partir da última década do século XX, notadamente Fernando Henrique e Lula, teria ocorrido em função de vários fatores: (i) a maior integração da economia nacional ao exterior; (ii) a articulação mais visível entre o projeto político interno e o projeto diplomático dos governos; (iii) a personalidade dos presidentes; (iv) a busca de prestígio e influência global; (v) a necessidade de realçar mensagens de política interna fora do país, com vistas a impactar a opinião pública doméstica e mundial. A articulação entre projeto político interno e projeto diplomático pode ser uma chave para compreendermos a grande relevância assumida pela diplomacia presidencial no Brasil. Ao investir recursos de poder na agenda internacional, os presidentes da República, com mais intensidade e ênfase a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso, buscaram angariar dividendos políticos internos e externos com a maior participação nos eventos internacionais.

Segurança, comércio, finanças, integração regional, meio ambiente, direitos humanos e cultura são alguns dos temas que mereceram a participação do chefe do Executivo em foros mais

gerais ou especializados. Tais agendas procuraram mobilizar insumos externos que poderiam ser empregados para atender às necessidades internas de desenvolvimento ou para o alcance de objetivos pessoais do chefe de Estado, como prestígio, reconhecimento e glória. Nesse sentido, as mudanças nos cenários doméstico e internacional a partir do fim da Guerra Fria ajudaram a submeter a política externa a maiores variações em função das mudanças dos governos e dos estilos de liderança, aproximando-se do que ocorre com outras políticas públicas e em outras democracias (SOARES DE LIMA, 2010).

Ao exercer a personalização simbólica e a representação política do poder do Estado no plano internacional numa sociedade aberta ao mundo, que interage com instituições como partidos políticos, parlamentos, a academia, imprensa e mercado, a atuação diplomática do presidente da República exerce forte influência sobre a opinião pública. A capacidade de liderança, carisma, talento e habilidade política estariam inter-relacionados no exercício da diplomacia presidencial (CASON; POWER, 2009). Por conseguinte, ela constitui valioso instrumento de ação política do chefe do Executivo e de fortalecimento das estruturas institucionais subordinadas à Presidência. Na América Latina, os presidentes da República respondem a situações de conflito na administração das coalizões fortalecendo as estruturas institucionais de apoio da Presidência, isto é, o conjunto de agências que operam sob a sua autoridade direta.

Por meio de assessoramento técnico e administrativo ao núcleo do Executivo, tais agências buscam reforçar a liderança presidencial, dar respostas às demandas governamentais e administrar crises. A centralização na Presidência busca, dessa forma, fornecer aos líderes máximos instrumentos mais eficazes de controle do processo de formulação de políticas públicas, em especial ao lidar com as responsabilidades advindas das grandes

mudanças econômicas e sociais e dos momentos críticos. Além de uma ampla variedade de poderes para construir governabilidade, os presidentes dispõem da capacidade de redesenho institucional estratégico da Presidência. Assim, presidentes com maior capital político introduziram mudanças para alargar a estrutura presidencial, ampliar a eficácia institucional e a governabilidade (INÁCIO; LLANOS, 2014).

Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva centralizaram diversos temas da política externa na Presidência e incorporaram outros atores políticos ao processo decisório, mas mantiveram o Ministério das Relações Exteriores como um órgão central do complexo nacional de política externa. Cardoso reforçou o papel da Assessoria Diplomática da Presidência da República como órgão de assessoramento técnico e logístico do chefe de Estado e como um braço operacional dos diplomatas do Itamaraty dentro do Palácio do Planalto para agilizar a sua vasta agenda de compromissos e viagens internacionais. Lula, por sua vez, foi o primeiro presidente da Nova República a nomear um não-diplomata para chefiar a Assessoria Diplomática da Presidência, rebatizada, a partir de 2003, como Assessoria Internacional da Presidência da República. A escolha de um quadro do Partido dos Trabalhadores (PT) para assessorar diretamente o chefe de Estado na condução da agenda internacional brasileira fortaleceu o nexo entre a agenda doméstica e a agenda externa e diluiu algumas das funções tradicionais do Itamaraty na elaboração da política externa brasileira. Estratégia semelhante foi adotada pelo governo de Jair Bolsonaro, com a permanência de um quadro partidário, Felipe Martins, à frente da Assessoria Internacional da Presidência da República desde 2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo buscou investigar as diferentes narrativas, abordagens e perspectivas de análise sobre diplomacia presidencial no Brasil contemporâneo, mostrando as visões de mundo dos presidentes, as correntes de pensamento internacional à qual se filiaram e os impactos das suas ideias, as escolhas e os resultados da política externa de cada período. Em suma, como pudemos analisar, a diplomacia presidencial abre um vasto campo de análise sobre o exercício da liderança do chefe de Estado na escolha das diretrizes do país no plano internacional, na busca de influência e prestígio no cenário global e na manutenção de suporte político a essas agendas.

Nesse sentido, no desenho constitucional brasileiro, a instituição da Presidência da República fornece recursos reais e simbólicos para o exercício da política externa: autoridade hierárquica sobre os órgãos especializados da administração pública, legitimidade para representar e negociar no plano externo, além de visibilidade para argumentar e persuadir sobre as suas prioridades. Ao lidar com as dimensões econômica, política, militar, cultural e simbólica do Estado, a diplomacia presidencial mobiliza os conceitos de soberania, desenvolvimento, segurança e prestígio nacionais, identificando o mandatário com um projeto político que fornece substância à sua atuação externa.

A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso buscou projetar a imagem de um país em processo de consolidação democrática, estabilização econômica, modernização institucional e que se inseria no mundo como o propósito de adaptar-se às regras liberais, nutrindo limitadas ambições de projeção de poder global. A diplomacia presidencial do governo Lula, refletindo mudanças ideológicas e políticas internas, guiou-se pelas ideias de autoestima e autonomia, procurando projetar a imagem de um país que

ambicionava desempenhar novo papel na ordem mundial e democratizar as relações internacionais.

Glossário

Assessoria Diplomática da Presidência: estrutura de apoio institucional ao gabinete do Presidente da República na condução de assuntos de natureza diplomática.

Conferência Interamericana de Punta del Este: reunião dos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1962. Discutiu os efeitos da Revolução Cubana no hemisfério e resultou na suspensão de Cuba do sistema interamericano.

Diplomacia de mandatários ou de cúpula: modalidade de diplomacia exercida diretamente pelo chefe de Estado ou de governo. Era uma prática comum até o século XIX, quando houve o início da profissionalização das burocracias de política externa.

Doutrina isolacionista: conjunto de ideias dos primeiros presidentes norte-americanos que consistia na defesa de que, em nome do interesse nacional, o país deveria se voltar para o hemisfério e se manter distante das disputas entre as potências europeias.

Executive Office of the President (EOP): estrutura burocrática de assessoramento ao presidente dos Estados Unidos. Criado em 1939, no governo Franklin F. Roosevelt, buscou fortalecer a capacidade executiva do presidente em políticas públicas.

Gaullismo: conjunto de ideais políticas que resumem o pensamento do político e ex-presidente francês Charles de Gaulle (1890-1970). O gaullismo defendia a libertação, a independência nacional e a autonomia francesa em política externa e de defesa.

National Security Council (NCS): órgão da Presidência dos Estados Unidos criado em 1947, responsável pelo assessoramento direto ao presidente em assuntos de defesa e de política externa, auxiliando-o na coordenação de várias agências governamentais.

Operação Pan-Americana (OPA): iniciativa do presidente Juscelino Kubitschek lançada em 1958. O objetivo era a chamar a atenção para a necessidade de investimentos para a contenção do comunismo e eliminação da miséria na América Latina.

Pragmatismo Ecumênico e Responsável: denominação dada pelo presidente Ernesto Geisel à política externa do seu governo, no período entre 1974 e 1979. Foi centrada nas ideias de autonomia internacional, diversificação de parceiras e de Brasil-Potência.

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): acordo de segurança regional firmado entre os países do continente americano em 1947, no começo da Guerra Fria, que buscava assegurar a defesa mútua em caso de ataque ao Hemisfério.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. "A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação". **Política Externa**, vol. 20, n. 3, 2012.

AMORIM, C.; F. L. "A Política Externa do Governo Lula em Perspectiva História". *In*: DANTAS, S. **Política externa independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BARRETO, F. M. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: Editora FUNAG, 2012.

BARRETO, F. P. M. **Os sucessores do Barão**: relações exteriores do Brasil (1912 a 1964). São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

BELÉM LOPES, D. "Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência". **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, vol. 17, n. 80, outubro, 2012.

BELÉM LOPES, D. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

BETHELL, L. "O Brasil no mundo". *In*: SCHWARCZ, L. **História do Brasil Nação (1808-2010)** - A construção nacional. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.

BURGES, S. **Brazilian Foreign Policy After the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

CANES–WRONE, B.; HOWELL, W. G.; LEWIS, D. E. "Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Re–Evaluation of the Two Presidencies Thesis". **Journal of Politics**, n. 1, 2008.

CARDIM, C. H. **A raiz das coisas**. Rui Barbosa: o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARDOSO, F. H. **A Arte da Política**: a História que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASON, J.; POWER, T. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". **International Political Science Review**, vol. 30, 2009.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2014.

CINTRA, R.; OLIVEIRA, M. F.; VIGEVANI, T. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". **Tempo Social**, vol. 15, n. 2, 2003.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 1999.

DICKINSON, M. J. The "Executive Office of the President: the paradox of politicization". *In*: ABERBACH, J. D.; PETERSON, M. A. (orgs.). **The Executive Branch**. New York: Oxford University Press, 2005.

FIGUEIRA, A. C. R. "Mudando de rumo: um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil". **Anais do 7º Encontro da ABCP**. Recife: Associação Brasileira de Ciência Política, 2010.

HURRELL, A. "Cardoso e o mundo". *In*: D'INCAO, M. A.; MARTINS, H. (orgs.). **Democracia, crise e reforma**: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Editora Terra e Paz, 2010.

INACIO, M.; LLANOS, L. "The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis". **Presented to the 2014 APSA Annual Meeting of the American Political Science Association**, Washington: APSA, 2014.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.

LAFER, C. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Perspectiva: 2007.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Claret, 2006.

MAYER, K. R. "Executive Orders and the institutional presidency". *In*: MAYER, K. R. **With the Stroke of a pen**: executive orders and presidential power. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

MOE, T. "The Politicized Presidency". *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (orgs.). **The New Direction in American Politics**. Washington: The Brookings Institution, 1985.

MOE, T. "The Revolution in Presidential Theory". **Presidential Studies Quarterly**, vol. 39, n. 3, 2009.

MOURA, G. **Autonomia na Dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

PECCEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRG, 2005.

PUTNAM, R. D. "Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, n. 36, 2010.

RICUPERO, R. "À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível". **Novos Estudos**, vol. 87, 2010.

SANTOS FILHO, J. L. N. **"A política externa brasileira na Era Lula: quatro vetores de ação"**. **Oficina do CES**, n. 297, fevereiro, 2008.

SILVA, J. L. W. **Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930)**: a política externa do sistema agroexportador. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.

SOARES DE LIMA, M. R. "Aspiração internacional e política externa". **Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE**, vol. 82, janeiro/março, 2005.

SOARES DE LIMA, M. R. "Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo: vetores conceituais da política exterior". **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, 2005.

SOARES DE LIMA, M. R. "Política externa independente de San Tiago Dantas". *In*: MOREIRA, M. M.; NISKIER, A.; REIS, A. **A atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.com, 2007.

SPEKTOR, M. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

CAPÍTULO 4

Organizações Internacionais

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Mariana Maia Ruivo

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- O que são as Organizações Internacionais e sua história;
- Os tipos de Organizações Internacionais;
- Organizações Internacionais Universais: Liga das Nações e ONU;
- Organizações Internacionais Regionais: OEA, União Europeia, União Africana e Unasul.

As Organizações Internacionais (OIs) podem ser consideradas o resultado mais visível dos esforços de cooperação internacional, de forma articulada e permanente. Desde o surgimento do Estado Nacional, com sua estrutura burocrática e política, ao longo da história é possível identificar iniciativas estadistas e de formulações de grupos voltadas para a estruturação de instituições que, atualmente, conhecemos.

A ideia de criar instituições a nível mundial, muitas vezes ultrapassando as fronteiras dos Estados Nacionais, data da Idade Média, com a *Pax Christiana*. No mesmo período, outras formas de organizações surgiram, como a Liga Hanseática, considerada uma rede de cidades europeias. A Guerra dos Trinta Anos, na Europa, chegou ao fim com a Paz de Westfália (1648), fazendo com que os Estados Nacionais começassem a utilizar a diplomacia como recurso para resolver disputas e diferenças.

Porém, foi apenas no século XIX que as Organizações Internacionais surgiram e estão ligadas ao desenvolvimento das

Relações Internacionais da Europa, em que os países começaram a se preocupar com a prevenção e resolução de problemas, que necessitavam de soluções comuns e responsabilidade compartilhada. E, a partir do Congresso de Viena, em 1815, com a derrota de Napoleão Bonaparte, os territórios e poderes foram organizados.

Com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) o mundo presenciou as consequências da destruição e da morte, agravadas por novas armas mais letais, veículos motorizados e aviões de combate. Esse momento foi um divisor de águas na história das Organizações Internacionais. A Sociedade das Nações, mais conhecida como Liga das Nações, foi criada com o intuito de evitar novas guerras mundiais e promover a paz. Porém, a Liga falhou e, em 1939, emergiu a Segunda Guerra Mundial, marcada pela destruição em massa e pelo uso de duas bombas atômicas. Assim, nasceu a Organização das Nações Unidas (ONU), com a promessa de manter a paz e estabilidade no sistema internacional, evitando outro conflito em escala global.

Este capítulo busca realizar uma apresentação sobre as Organizações Internacionais, desde um levantamento histórico do seu surgimento às mais atuais. Assim, ele está dividido em três partes: Na primeira, vamos discutir o surgimento, a definição e a classificação das Organizações Internacionais; na segunda etapa vamos abordar a criação da Liga das Nações e da ONU; por fim, na última seção do capítulo vamos discutir as Organizações de Integração Regional: Organização dos Estados Americanos (OEA), União Europeia (UE), União Africana (UA) e União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Surgimento

O surgimento das Organizações Internacionais não está vinculado com o início dos Estados nacionais. Trata-se de uma "construção" contemporânea. Esse fenômeno adquire importância no século XX, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial.

Na antiguidade, já se discutia entre políticos e pensadores formas de organizar coletivamente as cidades-Estados gregas. Na Idade Média, a chamada *Pax Christiana*[13] favoreceu essa ideia, com teólogos elaborando teses sobre ordens que fossem, ao mesmo tempo, estáveis e pacíficas. É importante destacar que cabia à Igreja exercer o papel político nos Estados, inclusive de liberar um chefe de Estado do cumprimento de um tratado. Nesse período, surgiu a Liga Hanseática[14], espécie de rede de cidades europeias.

Com a transição do feudalismo para o capitalismo, ou seja, da Idade Média para a Idade Moderna, com as cidades se tornando independentes e o contínuo amadurecimento da formação de grupos nacionais, podemos perceber as mudanças das relações de poder entre os novos atores. No entanto, não havia a manifestação de nenhum agente que pudesse assumir o papel de um organismo internacional.

[13] Expressão em latim que significa a ordem política internacional da Igreja Católica no Ocidente e em partes do Oriente.

[14] A Liga Hanseática, também conhecida como Hansa Germânica (em alemão, Die Hanse), foi uma organização político-econômica criada no fim do século XII e durou até o início da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), século XV. A Liga foi representada pela aliança entre as cidades livres mercantis, na região norte da Europa, próximas ao Mar Báltico e Mar do Norte, conhecida rota marítima. Assim, foi criado e organizado um sistema de leis marítimas e comerciais, influenciando diretamente no sistema econômico europeu no período.

Durante a Idade Moderna, o Tratado de Westfália surgiu como referência na construção dos pilares básicos do Direito Internacional. Os tratados realizados em 24 de outubro de 1648, resultando na Paz de Westfália[15], marcaram o início de uma nova era com o fim da Guerra dos Trinta Anos. Assim, é possível sintetizar alguns pontos importantes, que podem ser entendidos como os primeiros passos para uma regulamentação internacional: 1. Igualdade soberana e independência recíproca dos Estados; 2. Independência dos Estados em relação a Santa Sé; 3. Identidade dos Estados monárquicos e republicanos dentro da sociedade internacional. Dessa forma, o campo propício para o debate sobre interesses comuns entre os Estados ganhou seus contornos modernos.

Porém, foi no século XIX que os Estados iniciaram um "processo de abertura" no sistema internacional, ao perceberem a necessidade de desenvolverem ações integradas com outros Estados. De acordo com Rodrigues, a história das OIs está diretamente ligada ao desenvolvimento das relações internacionais europeias, a partir do momento em que "os Estados-nação começaram a prevenir e a resolver problemas que pediam soluções comuns e responsabilidade compartilhada" (2014, p. 13).

O Congresso de Viena (1815) teve como contribuição principal ter desenvolvido a diplomacia multilateral. É importante ressaltar que mesmo que não existisse uma estrutura institucionalizada, é a partir desses encontros que foram constituídas formalmente as Organizações Internacionais. Com a derrota de Napoleão Bonaparte, surgiu a primeira Organização Internacional entre os Estados de que se tem notícia: em 1815, a Comissão Central para a Navegação do Rio Reno. Esse modelo inicial envolvia os

[15] Tratado de Münster, cujos signatários foram Estados católicos e Tratados de Osnabruck, com signatários protestantes envolvidos na luta.

países banhados por um dos principais rios europeus, e tinha como propósito a sua gestão compartilhada.

Passados 50 anos, em 1865, foi criada a União Telegráfica Internacional (ITU), durante a Conferência Telegráfica Internacional de Paris. O desenvolvimento das comunicações foi pioneiro nos assuntos que ganhou padronização a nível mundial, buscando sua expansão. O telégrafo foi a principal forma de comunicação ocorrida entre os governos, pessoas e empresas, e durou mais de um século e meio. Alguns anos depois, em 1874, por meio do Tratado de Berna, nascia a União Postal Universal (UPU). Ao lado do telégrafo, a comunicação postal foi uma das primeiras atividades intergovernamentais[16] com impacto na vida e no cotidiano de pessoas e países.

Importante destacar que foi em 1863 que a primeira organização internacional da sociedade civil, ou seja, não-governamental, foi criada: a Cruz Vermelha. Durante a Batalha de Solferino, região da Lombardia, na Itália, em 1859, o empresário suíço Henry Dunant, sensibilizado com as terríveis cenas que presenciou, uniu-se a um grupo de idealistas voluntários e fundou o Comitê Internacional de Socorro aos Militares Feridos. Porém, em época de guerra e para conseguir credibilidade necessária para exercer aquele trabalho, a neutralidade era imprescindível. Assim, foi criado o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), assim chamado a partir de 1876, com base nas leis suíças, mas com *status* internacional.

[16] Ambas as organizações, ITU e UPU, estão em atividade até o presente momento e são consideradas as mais antigas OIs em funcionamento. O Brasil aderiu às duas em 1877 e foi um dos primeiros países não europeus a integrar aquelas OIs pioneiras, que significava participar desse novo concerto das nações europeias.

Definição

Não existe um conceito fechado e único para Organizações Internacionais, que somente passam a existir quando Estados se reúnem com o pressuposto de estabelecer uma entidade à qual são confiadas funções específicas. A mais clássica definição vem de Paul Reuter, segundo a qual as Organizações Internacionais

> (...) se apresentam como uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída mediante atos internacionais e regulamentada nas relações entre as partes por normas de direito internacional e que se concretiza em uma entidade de caráter estável, dotada de um ordenamento jurídico interno e de órgãos e instituições, por meio dos quais persegue fins comuns aos membros da Organização, mediante a realização de certas funções e o exercício dos poderes necessários que lhe tenham sido conferidos (REUTER *apud* MELLO, 2002, p. 551).

A Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados em suas Relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal, de 1975, define que as Organizações Internacionais devem ser entendidas como "associações de Estados, constituídas por tratados, dotadas de uma constituição e de órgãos comuns, possuidora de uma personalidade jurídica distinta dos Estados-membros" (DAILLIER; PELLET, 2002, p. 578).

Segundo Guerra, de maneira mais sucinta, entende-se por OIs aqueles "entes formados por um acordo concluído entre Estados e que são dotados de personalidade própria para realizar diversas atividades que são definidas pelos próprios Estados que as concebem". E, completa, "na qualidade de sujeito derivado, a

organização internacional só existe por força de um tratado multilateral" (GUERRA, 2011, p. 23).

As Organizações Internacionais têm produzido mudanças significativas no campo das Relações Internacionais. Ian Brownlie apresenta alguns critérios de verificação das OIs, que podem ser assim resumidas:

> uma associação permanente de Estados, que prossegue fins lícitos, dotada de órgãos próprios; uma distinção, em termos de poderes e fins jurídicos, entre as organizações e os seus Estados membros; a existência de poderes jurídicos que possam ser exercidos no plano internacional e não unicamente no âmbito dos sistemas nacionais de um ou mais Estados (BROWNLIE, 1997, p. 710).

Partindo de uma visão mais voltada às RIs, as Organizações Internacionais podem ser definidas como uma associação voluntária de Estados, ou seja, "trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros" (SEITENFUS, 1997, p. 26).

Tomando como base a definição sucinta de Organizações Internacionais, no artigo 2, da Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, pode-se entendê-las como "organização intergovernamental[17]", ou seja, por um acordo concluído entre Estados e que são adotados de personalidade própria.

[17] Porém, é importante evidenciar que a discussão entre Organização Internacional e Organização Intergovernamental, de acordo com o artigo 2.1, é possível estabelecer a igualdade entre as duas expressões, permitindo distingui-las de "Organização Não-Governamental" (ONG). É certo que muitas ONGs desempenham papeis de extrema importância, de "verdadeira missão de serviço público

Classificação

Com o crescimento do número de OIs, principalmente após 1945, fez-se necessário colocar um mínimo de ordem e coerência no debate teórico, com o objetivo de tornar mais orgânica sua apresentação, ressaltando suas características comuns. Com base nos estudos de Guerra (2011), Herz & Hoffman (2004) e Seitenfus (1997), serão apresentados quatro tipos de classificação, analisando sua natureza, extensão, duração e admissão.

a) Natureza

A forma mais simples de delimitar as OIs é identificar dois propósitos distintos:

i) Político: enfrentam questões conflitivas e têm como objetivo principal a manutenção da paz e da segurança internacional. Exercem influência em questões como soberania e independência nacional e possuem uma forma de ação preventiva. Exemplos: Liga das Nações, Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e União Africana (UA).

ii) Cooperação técnica: conhecidas também como organizações especializadas, descartam, de início, a interferência em assuntos de natureza política. Buscam tomar iniciativas conjuntas em áreas específicas, atuando em problemas que só podem ser enfrentados a partir de uma ação coletiva. Exemplos: Organização Mundial da Saúde (OMS), cujo objetivo

internacional" (CRETELA NETO, 2013, p. 85), e, por esse motivo, algumas prerrogativas e privilégios de Estados são conceitos. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha possui o *status* de observador, apresentando similaridade com acordos equivalentes firmados com OIs.

é o combate a epidemias; Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), com atuação na busca de melhoria da produtividade agrícola e combate à fome no mundo; e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que atua na divulgação do conhecimento científico, educacional e cultural.

b) Extensão

Esse tipo de classificação é feito por meio de critérios geográficos, e dividem as OIs em organizações universais ou regionais.

i) Universal: quando não há limite geográfica de ação e nem restrição para que um Estado se torne um membro. Exemplos: Liga das Nações e ONU.
ii) Regional: apresenta uma base geopolítica mais restrita, e há alguma limitação geográfica. Exemplos: União Europeia (UE) e Liga dos Estados Árabes. É possível, ainda, admitir uma subdivisão nas seguintes escalas: Intercontinental (Organização da Conferência Islâmica), Continental (OEA), Inter-Regional (Associação Latino-Americana de Integração), Regional (Conselho de Europa) e Sub-regional (Mercosul).

c) Duração

Em relação ao seu tempo de duração (ou existência), são apresentadas como permanentes e temporárias.

i) Permanente: como o próprio nome indica, são organizações criadas para não se extinguirem, sem prazo de funcionamento. Exemplo: ONU.

ii) Temporária: são constituídas para funcionar por um determinado período. Isso pode acontecer em razão da existência de uma previsão expressa no tratado no momento da criação da OI ou porque seu objetivo chega ao fim. Exemplo: Organização Internacional para os Refugiados[18] (OIR).

d) Admissão de novos membros

No que diz respeito ao sistema de admissão de novos membros, as OIs podem se apresentar como abertas ou fechadas.

i) Aberta: possuem procedimentos mais simples e mais fáceis de serem cumpridos pelos Estados. Porém, não se pode afirmar que todo e qualquer Estado poderá ingressar numa OI por ser aberta. O mais comum é que sejam solicitados requisitos mínimos para o ingresso.
ii) Fechada: são Organizações Internacionais que não permitem o ingresso de novos Estados.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO-GOVERNAMENTAIS

De acordo com a publicação *The Yearbook of Internacional Organization*[19], no mundo são contabilizados 69 mil Organizações

[18] A Organização Internacional para os Refugiados (OIR) entrou em funcionamento em 1946 e encerrou as atividades em 1952. A OIR foi criada para buscar uma solução para os refugiados da Segunda Guerra Mundial: 275.000 poloneses, 200.000 judeus, 200.000 espanhóis, 190.00 lituanos/latislavos/estonianos, 150.000 iugoslavos (sérvios e croatas) e 100.00 ucranianos (ANDRADE, 2005).

[19] O Anuário de Organizações Internacionais é um trabalho de referência em organizações internacionais sem fins lucrativos, publicado pela União de Associações Internacionais. Foi publicado pela primeira vez em 1908. Disponível em: <http://www.uia.org/yearbook>. Acesso em: 27/12/2016.

Internacionais Não-Governamentais (ONGs) e Intergovernamentais (OIGs), sendo 37 mil ativas e 32 mil inativas (latentes), em cerca de 300 países e territórios.

Dessa forma, é notável a importância da sociedade civil no campo das Relações Internacionais. Atualmente, essas instituições não-governamentais são conhecidas como Organizações Internacionais da Sociedade Civil (OISCs), que atuam além de suas fronteiras nacionais e desenvolvem atividades, ações e projetos nos mais variados campos. Os primeiros registros dessas OISCs datam do século XIX, com a *International Law Association* (ILA), criada em Bruxelas, na Bélgica, em 1873.

Em 1946, foi criada uma plataforma para abrigar as OISCs, como *status* consultivos – com direito a voz, mas não a voto –, sob responsabilidade da Ecosoc (*Economic and Social Council*) da Organização das Nações Unidas. Na década de 1990, as OISCs conquistaram maior espaço e criaram fóruns paralelos de debate, com posicionamentos que muitas vezes divergiam dos governos. O maior exemplo é o Fórum Social Mundial[20], criado em Porto Alegre, por iniciativa da sociedade civil, como uma alternativa ao Consenso de Washington, representado pelo FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio. Sob o lema *Um outro mundo é possível*, se tornou um local de encontro[21] democrático, voltado para o debate e formulação de alternativas para a transformação social mundial.

Existem OISCs atuando em diversas frentes, da assistência humana ao meio ambiente. No âmbito da assistência humanitária, as mais conhecidas são a Cruz Vermelha, os Médicos Sem Fronteiras, a Caritas e a Oxfam, sendo reconhecidas por estarem presentes em

[20] Disponível em: <http://www.fsm.org.br/_ptbr/>. Acesso em 27/12/2016.
[21] O primeiro encontro aconteceu na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em 2001, contando com cerca de 15 mil participantes. Em 2009, o encontro realizado na cidade de Belém, no Pará, reuniu cerca de 120 mil pessoas.

áreas atingidas por guerras ou desastres naturais, principalmente em regiões de difícil acesso e com menos recursos financeiros. Na mesma linha, o *International Crisis Group*, em Bruxelas, o *Global Action to Prevent War* e o *World Federalist Movement (WFM)*, em Nova York, atuam juntamente com a ONU nas discussões sobre desarmamento e direitos humanos.

Na defesa dos direitos humanos, são conhecidas a Anistia Internacional, o *Human Rights Watch* e a *Global Justice*, que investigam e representam vítimas de violações de direitos humanos diante de comissões e tribunais internacionais, facilitando o acesso à justiça internacional. No campo do meio ambiente, as mais conhecidas são o *Greenpeace* e a *World Wild Foundation (WWF)*, atuando na proteção de oceanos e da biodiversidade, em prol da preservação e do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, ainda não é muito comum vermos instituições atuando no âmbito de OISCs com grande projeção internacional. Com assento no Ecosoc, as instituições não-governamentais brasileiras são: o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), o Instituto de Ação Cultural, a Viva Rio (que realizou ações no Haiti), a Conectas (responsável por fiscalizar a política externa brasileira de direitos humanos), o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (pioneiro em *think tank*[22] no país) e a S.O.S Mata Atlântica (referência na luta pelo meio ambiente reconhecido dentro e fora do país). Além dessas, outras três OISCs são reconhecidas mundialmente, aparecendo na lista das 100 mais influentes no mundo[23]: Saúde Criança (21º lugar), Instituto da

[22] Os *Think Tank* são instituições ou organizações que atuam como e na área de grupos de interesses, com o intuito de produzir e difundir conhecimento sobre assuntos estratégicos, buscando influenciar nas transformações sociais, econômicas, políticas ou científicas.

[23] Lista das 100 organizações internacionais da sociedade civil mais influentes no mundo publicada pelo *The Global Journal*. Disponível em: <https://www.ngoadvisor.net/top100ngos/>.

Criança (84º lugar) e Centro de Inclusão Digital (94º lugar). A Viva Rio ocupa a 57º lugar da lista.

Interessante destacar que tanto a Federação Internacional de Futebol (Fifa) quanto o Comitê Olímpico Internacional (COI) são organizações não formadas por Estados, portanto, são OIs não-governamentais, regidas pelo direito privado e com sede na Suíça. O que acontece é que, tanto o futebol quanto os jogos olímpicos, ambos realizados no Brasil em 2014 e 2016 respectivamente, ganharam tamanha importância nas últimas décadas que a Fifa e o COI atuam como se fossem OIs estatais, por tratarem diretamente com chefes de Estado, de governo e autoridades ligadas ao esporte nos países.

DA LIGA DAS NAÇÕES À ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Liga Das Nações

"As luzes se apagam em toda Europa" (HOBSBAWN, 2013, p. 30), disse Edward Grey, então secretário das Relações Exteriores da Grã-Bretanha, sobre o início da Primeira Guerra Mundial. Entre a declaração de guerra da Áustria à Sérvia, em 28 de julho de 1914, e a rendição do Japão em 14 de agosto de 1945[24], foram 31 anos em que o fim da humanidade não pareceu muito distante. Como bem define Hobsbawn,

> Sem dúvida houve momentos em que talvez fosse de esperar-se que o deus ou os deuses que os humanos

[24] A rendição do Japão na Segunda Guerra Mundial ocorreu 8 dias após a 1ª bomba nuclear atingir Hiroshima (dia 06/08/1945) e 5 dias depois da 2ª bomba devastar Nagashaki (09/08/1945).

> pios acreditavam ter criado o mundo e tudo o que nele existe estivessem arrependidos de havê-lo feito (HOBSBAWN, 2013, p. 30).

No ano de 1914, o mundo não presenciava uma grande guerra, envolvendo as grandes potências ou a maioria delas, havia um século. Na época, havia seis grandes potências europeias: Grã-Bretanha, França, Rússia, Áustria-Hungria, Prússia, Itália e, depois de 1871, ampliada para a Alemanha, e os EUA e Japão. Porém, esse cenário mudou com a implosão da Primeira Guerra Mundial[25] (1914-1918), envolvendo *todas* as grandes potências[26], entre a Tríplice Aliança[27] (Alemanha, Império Austro-Húngaro e Itália) e a Tríplice Entente[28] (Grã-Bretanha, França e Rússia). Durante quatro anos, o mundo presenciou uma máquina de massacre provavelmente sem precedentes na história da guerra. No total, estima-se que mais de nove milhões de pessoas foram mortas e mais de 30 milhões feridas, resultado das trincheiras barricadas, uso de novas armas letais, veículos motorizados, submarinos e aviões.

E foi nesse cenário de mortes e destruição que, em 1919, os 27 países "vencedores" se reuniram na Conferência de Paris, realizada no Palácio de Versalhes, com o intuito de tomarem as decisões do pós-Guerra. Anteriormente, em 8 de janeiro de 1918, o então presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, levado por um espírito pacifista, anuncia os contornos internacionais do pós-guerra. Nesse momento, indica a necessidade de ser criada uma

[25] Para maiores informações: Hobsbawm, Eric. *Era dos Extremos*: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

[26] A Primeira Guerra Mundial envolveu todos os países europeus, com exceção da Espanha, Países Baixos, os três países da Escandinávia e a Suíça.

[27] A Tríplice Aliança foi formalmente estabelecida em 20 de maio de 1882, onde cada nação garantia apoio às demais, no caso de algum ataque de duas ou mais potências sobre uma das partes. Era composta pelo Império Alemão, Império Austro-húngaro e o Reino da Itália.

[28] A Tríplice Entente foi uma coalizão militar, constituída na primeira década do século XX (1907), onde os Impérios Britânico, Russo e República Francesa se uniram para fazer frente à política expansionista da Tríplice Aliança.

"Sociedade Geral das Nações que deveria repousar sobre a virtude das convenções formais tendo como objetivo fornecer garantias de independência política e territorial aos pequenos e aos grandes Estados[29]".

Países como Inglaterra, França e Alemanha apresentaram propostas para a criação da uma organização internacional que pudesse se tornar um instrumento para a solução pacífica dos litígios. O projeto britânico, que teve apoio dos Estados Unidos, descartava o militarismo supranacional e que fosse criada uma sociedade coercitiva. A ideia principal era firmar uma sociedade voluntarista, com base nos princípios da boa fé entre os Estados membros. Essa organização, na visão anglo-saxônica, realizaria apenas a mediação internacional e a pressão deveria partir da opinião pública internacional.

Para a França, a Sociedade das Nações deveria exercer a função de controladora, para uma possível revanche por parte de Berlim. A derrota da Alemanha, que esperava do Tratado de Versalhes e do Pacto das Ligas a expressão "uma paz sem vitória", teve suas expectativas frustradas. De acordo com Seitenfus (1997, p. 86), o tipo de paz que o presidente Wilson defendia como sendo justa e duradoura foi descaracterizada. Dessa forma, "ficou claro que *una salus victis nullam sperare salutem*[30]*,* pois os vencedores impõem aos vencidos, em quatrocentos e quarenta artigos, uma paz percebida por Berlim como sendo um *diktat*[31]*"* (SEITENFUS, 1997, p. 86). Com o apoio dos Estados Unidos, dos países da América Latina e dos Estados-membros do *Commonwealth,* a comunidade dos países britânicos, o projeto foi colocado em prática.

[29] Discurso de Woodrow Wilson, em 8 de janeiro de 1918, durante a Conferência de Paris, que ficou conhecido como os 14 pontos de Wilson.
[30] "A única salvação para os vencidos é não esperar salvação nenhuma".
[31] Diktat: decisão ou determinação imposta por meio da força, esp. em relações internacionais.

De acordo com Hobsbawn, a Liga das Nações surge como um mecanismo para impedir o surgimento de outra guerra mundial, com base na ideia de estabelecer um sistema que

> (...) tudo abrangesse, e que solucionasse pacífica e democraticamente os problemas antes que se descontrolassem, de preferência em negociação pública ("alianças abertas feitas abertamente"), pois a guerra também tornara suspeitos, como "diplomacia secreta", os habituais e sensíveis processos de negociação internacional (HOBSBAWN, 2013, p. 41).

Com sede localizada em Genebra, na Suíça, a Liga das Nações nasce em 28 de julho de 1919[32], com 32 Estados como membro signatários[33] e outros 13 convidados para se associarem[34]. Segundo Almeida,

> A Liga das Nações é uma união de nações que aceitaram certos compromissos e procuram manter a paz e salvaguardar os interesses comuns por uma colaboração organizada e durável. Sem que pretendermos que seja perfeita esta definição, parece-nos, contudo que nela se incluem os dois fins fundamentais da Liga que são: manter a paz e procurar solução pacífica para as controvérsias

[32] No Brasil, o Pacto da Sociedade das Nações foi ratificado em 10 de dezembro de 1919 e promulgado em 12 de janeiro de 1920.

[33] Estados membros signatários (ordem apresentada no documento oficial): Estados Unidos da América, Bélgica, Bolívia, Brasil, Império Britânico, Canadá, Austrália, África do Sul, Nova Zelândia, Índia, China, Cuba, Equador, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Hedjaz, Honduras, Itália, Japão, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Estados Sérvio – Croata – Eslovênia, Sião, Tcheca, Eslováquia e Uruguai.

[34] Estados convidados: Argentina, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Noruega, Paraguai, Holanda, Pérsia, Salvador, Suécia, Suíça e Venezuela.

> internacionais; e organizar a colaboração dos povos para o bem moral e material da humanidade (ALMEIDA, 1937, p. 21).

Para Seitenfus,

> A representação institucional é feita exclusivamente pelos representantes governamentais. Descarta-se assim a possibilidade de ver representadas nações, povos ou minorias. Nesse sentido, a SDN é fundamentalmente uma organização diplomática (SEITENFUS, 1997, p. 89).

O Pacto da Liga das Nações é constituído por um preâmbulo seguido por 26 artigos, que podem ser divididos em 5 partes: 1) art. 1 ao art. 7: organização; 2) art. 8 ao art. 19: bases para a manutenção da paz e prevenção da guerra; 3) art. 20 ao art. 22: obrigações compatíveis com o Pacto; 4) art. 23 ao art. 25: cooperação internacional em várias atividades técnicas, administrativas, sociais e humanitárias; e 5) art. 26: emendas que poderiam sofre o Pacto. Em relação à sua estrutura, a Liga das Nações era organizada em três principais órgãos: a Assembleia, o Conselho e a Secretaria.

Na Assembleia, cada Estado tinha direito a um voto, e as reuniões ocorriam anualmente no mês de setembro, porém, poderiam ser convocadas de forma extraordinária. As decisões eram tomadas pela unanimidade dos membros que estavam presentes na reunião. O Conselho, de início, contava com nove membros, sendo cinco permanentes: Estados Unidos, França, Império Britânico, Itália e Japão. Os demais eram eleitos durante a reunião anual, na Assembleia. Em sua primeira designação, o Pacto indicou Bélgica, Brasil, Espanha e Grécia. No entanto, os membros não-permanentes

estavam convencidos que essa posição seria provisória, ou seja, logo se tornariam membros plenos, com direito a veto, como os demais.

O maior insucesso da Liga das Nações foi a não ratificação do Tratado de Versalhes pelo Congresso dos Estados Unidos, impedindo, assim, a participação do país – apesar do grande empenho do presidente Wilson em convencer os congressistas estadunidenses a honrar o compromisso do país com a nova organização internacional. Dessa forma, sem a participação e apoio dos Estados Unidos, a Liga das Nações foi mantida material e politicamente pelo Império Britânico, pela França e por mais alguns países.

O Brasil teve uma participação ativa na Conferência de Versalhes e na criação da Liga das Nações. De acordo com Rodrigues, o país como membro fundador:

> [...] foi responsável por uma das evoluções importantes das OIs, ao criar uma delegação própria para a SDN. Nenhum país tinha feito isso até então; essa prática passou a ser comum nas OIs, que passaram a ter representações separadas das embaixadas dos países na sede (RODRIGUES, 2014, p. 18).

O país permaneceu leal à Liga em função do prestígio que tinha como membro temporário do Conselho. Com o intuito de elevar o *status* internacional, o então presidente Artur Bernardes pontuou como prioridade da agenda de política externa a conquista de um assento permanente. Por não ter conseguido conquistar seu pleito, em represália, o Brasil vetou a entrada da Alemanha na Liga das Nações, em março de 1926. Em junho do mesmo ano, o Brasil notificou ao Secretariado da Liga a sua retirada da organização, sob acusação de desvio do seu caráter universal. Confirmada a sua saída

em 1928, o Brasil se afastou politicamente da Europa e retornou ao isolacionismo hemisférico.

A Liga das Nações encerrou, formalmente, suas atividades em 31 de julho de 1947. Porém, desde meados de 1930, a organização havia perdido credibilidade internacional. Apesar de transparecer o seu fracasso, é importante ressaltar que a Liga deixou um legado importante para a sua sucessora, a Organização das Nações Unidas. Na visão de Edward Carr (2001), autor britânico pioneiro da Teoria das Relações Internacionais e autor de *Vinte Anos de crise (1919-1939)*, é possível classificar a Liga como um projeto utópico, porém, muitos princípios e conceitos surgiram nesse período, como a proteção das minorias e dos refugiados. Sobre a questão dos refugiados, a Liga das Nações solucionou o problema de milhões de pessoas[35] que fugiram de seus países durante a Primeira Guerra Mundial, se tornando apátridas (sem pátria, sem nacionalidade)[36].

Além disso, a experiência do multilateralismo como forma de relacionamento internacional permanente e igualitário, a ideia de cooperação e integração foram legados importantes que são mantidos em prática na arena internacional. E foi com a guerra que a Liga das Nações nasceu e morreu.

[35] Estima-se que o número total de refugiados da Primeira Guerra Mundial é superior a 10 milhões de pessoas. Disponível em: <http://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees>. Acesso em: 10/10/2016.

[36] O norueguês Fridjoff Nansen assumiu a responsabilidade de resolver o problema dos refugiados e criou o documento que ficou conhecido como Passaporte Nansen, possibilitando uma cidadania mínima aos milhões de exilados. Esse documento é considerado "avô" da proteção garantida atualmente aos refugiados. Por esse trabalho, considerado uma solução humanitária inovadora, Nansen recebeu o Nobel da Paz, em 1921.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Segunda Guerra Mundial produziu o que pode ser entendido como o colapso total[37] da ordem mundial, fazendo com que os formuladores da política fossem forçados a refletir sobre as falhas cometidas e buscarem soluções para garantir a estabilidade no sistema internacional. Após a experiência com o fracasso da Liga das Nações e o advento de uma nova guerra, fica perceptível que para um sistema de segurança coletiva funcionar, seria necessário contar com o apoio das grandes potências.

Em 14 de agosto de 1941, o presidente dos Estados Unidos Franklin D. Roosevelt e o primeiro-ministro britânico Winston Churchill firmaram um acordo entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, que ficou conhecido como Carta do Atlântico[38], considerado o primeiro documento relevante que precedeu a ONU. Interessante destacar que o documento visava apresentar diretrizes para as relações exteriores dos Estados. O Brasil aderiu aos princípios em 6 de fevereiro de 1943 e, formalmente, no dia 9 de abril do mesmo ano. Esse documento não fazia menção sobre a necessidade da criação de uma organização internacional.

Após a entrada da União Soviética e dos Estados Unidos na guerra, em 1º de janeiro de 1942, foi realizada uma conferência em Washington, reunindo 26 países. Reiterando os princípios apresentados na Carta do Atlântico, a Conferência de Washington anuncia, pela primeira vez, "a necessidade destas 'Nações', a partir

[37] De acordo com Hobsbawn, "As mortes diretamente causadas por essa guerra foram estimadas entre três e quatro vezes o número (estimado) da Primeira Guerra Mundial, e, em outros termos, entre 10% e 20% da população *total* da URSS, Polônia e Iugoslávia; entre 4% e 6% da Alemanha, Itália, Áustria, Japão e China" (2013, p. 50).

[38] Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Nações-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>.

daquele momento 'Unidas'" (SEINTEFUS, 1997, p. 97), para, assim, enfrentarem os países do Eixo.

Um ano depois, em outubro de 1943, foi realizada a Conferência de Moscou, reunindo os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética. Um dos pontos apresentados foi a criação de uma "organização internacional baseada no princípio da igual soberania de todos os Estados pacíficos, pequenos ou grandes, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais" (SEINTEFUS, 1997, p. 108).

A ideia de criar uma organização supranacional estava sendo consolidada. Em 22 julho de 1944 chegava ao fim a Conferência de Bretton Woods (cidade do estado de New Hempshire), após um processo que durou quase três anos, para a elaboração de uma organização do sistema monetário internacional e para definir os contornos da organização política das relações internacionais no pós-guerra. No mesmo ano, entre agosto e outubro de 1944, a Conferência de Dumbarton Oaks reuniu os representantes dos EUA, da Grã-Bretanha, da União Soviética e da China, com o intuito de delinear os projetos que, futuramente, estruturariam a Organização das Nações Unidas. Com a experiência adquirida com a Liga das Nações, havia a necessidade de que as potências – individual e coletivamente – pudessem controlar o rumo de suas decisões.

Assim, entre os 4 e 11 de fevereiro de 1945, Churchill, Stalin e Roosevelt se reuniram na cidade de Yalta, na Crimeia, para a realização da Conferência de Yalta[39]. Um dos pontos decididos nesse encontro foi de que os países seriam diferenciados como membros do Conselho de Segurança em permanentes e transitórios. Ou seja, qualquer decisão emanada deste órgão não poderia sofrer oposição de um membro permanente que deveriam agir de forma unânime

[39] A Conferência de Yalta foi uma das três grandes conferências que determinaram o futuro do mundo no pós-guerra: Conferência de Teerã, em 1943 e Conferência de Potsdam, em 1945.

para que uma decisão viesse a ser adotada. Deste modo, surgiu a chamada decisão de veto.

Após anos de discussões, em reunião que ocorreu na cidade de São Francisco[40] (EUA), foi aprovado o documento que ficou conhecido com Carta de São Francisco ou Carta das Nações Unidas, em 26 de junho de 1945. Aclamada por unanimidade e saudada como o advento de um novo tempo para as Relações Internacionais, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) representou um marco histórico.

A Carta da ONU apresenta os direitos e obrigações dos Estados-membros, estabelecendo os principais organismos e procedimentos. Considerado um tratado internacional, a Carta apresenta os princípios básicos das relações internacionais – desde a igualdade soberana dos Estados até a proibição do uso da força em qualquer forma, sendo inconsistente com os princípios das Nações Unidas. Assim, a Carta da ONU é composta pelo Preâmbulo e 111 artigos agrupados em 19 capítulos, da seguinte forma:

Quadro 1 - A Carta da ONU

Capítulo 1	Propósitos e princípios
Capítulo 2	Estabelece os critérios para os Estados membros
Capítulo 3	Apresentação dos seis organismos
Capítulos 4 a 15	Estabelece as funções e os poderes dos organismos
Capítulos 16 e 17	O papel da ONU no direito internacional
Capítulos 18 e 19	Emendas e retificação da Carta

Fonte: Elaboração própria.

Em sua Carta, os propósitos e princípios da ONU são: manter a paz e a segurança internacional; desenvolver relações amigáveis

[40] A Conferência de São Francisco teve início em 25 de abril e concluiu os trabalhos dia 25 de junho de 1945.

entre as nações baseada no respeito ao princípio de direitos iguais e autodeterminação dos povos; cooperação na solução de problemas de economia internacional, social, cultural e humanitário; promoção aos direitos humanos e liberdades fundamentais; se o centro para harmonização nas ações das nações em alcançar bens comuns; ter como base a soberania igualitária de todos os membros; todos os membros, em nome da boa-fé, devem cumprir suas obrigações; e os membros devem resolver suas disputas de forma pacífica.

Quando a Organização nasceu, em 24 de novembro de 1945, havia 51 membros: África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bielorrússia, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Checoslováquia, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, Reino Unidos, República Dominicana, Síria, Turquia, Ucrânia, União Soviética, Uruguai e Venezuela, sendo, portanto, em sua maioria países da Europa e América Latina.

Atualmente, em 2017, a ONU é composta por 193 Países-membros, com todos os continentes sendo representados. Além dos Estados-membros, há também aqueles que foram adicionados na condição de Estados Observadores Não-Membros[41]: a Santa Sé, por meio da cidade do Vaticano, que mantém um observador permanente, e a Autoridade Nacional da Palestina, admitida em 29 de novembro de 2012. Por essa variedade cultural, as línguas oficiais das Nações Unidas são: Árabe (incluído oficialmente em 1973), Chinês, Francês, Inglês, Russo e Espanhol.

[41] Algumas organizações internacionais como a Cruz Vermelha, possuem o mesmo *status* observador, porém, não como Estado.

O sistema ONU é estruturado por seis órgãos principais: Assembleia Geral (AG), Conselho de Segurança (CS), Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Conselho de Tutela (CT), Secretariado Geral (SG) e Corte Internacional de Justiça (CIJ).

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (AGNU)

A Assembleia Geral é o principal órgão deliberativo da ONU e é composta por representantes de todos os Estados. As decisões são tomadas através dos votos – e cada membro tem direito a um voto. Para algumas questões, como paz e segurança internacional, adição de novos membros e orçamento, são necessários dois terços dos votos para aprovação; para os demais assuntos, basta maioria simples.

De acordo com a Carta da ONU, e responsabilidade da AGNU:

- Considerar e fazer recomendações sobre os princípios de cooperação na manutenção da paz e segurança internacional, incluindo os princípios de desarmamento e regulação de armas;
- Discutir qualquer questão relacionada à paz e segurança internacional, com exceção onde a situação está sendo discutida no Conselho de Segurança. Nesse caso, fazer recomendações;
- Discutir, e com a mesma exceção, fazer recomendações de qualquer questão dentro do escopo da Carta das Nações ou que afete o poder e/ou funções de qualquer organismo das Nações Unidas;
- Iniciar estudos e fazer recomendações para a promoção da cooperação política internacional, desenvolvendo e codificando o direito internacional,

a promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, e a colaboração internacional nos campos econômico, social, cultural, educacional e de saúde;

- Fazer recomendações para a solução pacífica de qualquer situação, independentemente da origem, que possam ser prejudiciais às relações amistosas entre as nações;
- Receber e considerar os relatórios enviados pelo Conselho de Segurança ou qualquer outro organismo da ONU;
- Considerar e aprovar as despesas da ONU e a repartição das contribuições entre os membros;
- Eleger os membros não-permanentes do CSNU, os membros do ECOSOC e os membros adicionais do Conselho de Tutela (quando necessário); eleger conjuntamente com o CSNU os juízes da Corte Internacional de Justiça e, na recomendação do CSNU, nomeando o Secretário-Geral.

As sessões regulares da Assembleia Geral iniciam todos os anos, às terças-feiras da terceira semana do mês de setembro[42]. A eleição do presidente da AGNU, assim como dos 21 vice-presidentes e dos presidentes dos seis principais comitês, é realizada pelo menos três meses antes da data do início da sessão regular. Para assegurar uma representação geográfica equitativa, a presidência da Assembleia Geral é rotativa a cada ano, a partir da divisão dos grupos de Estados: África, Ásia, América Latina e Caribe, Leste Europeu, Oeste Europeu e outros Estados.

Dentro da Assembleia Geral estão os seis principais comitês, que são:

[42] Contando a partir da 1ª semana que contenha, pelo menos, um dia útil.

1º Comitê: Desarmamento e Segurança Internacional;
2º Comitê: Econômico e Financeiro;
3º Comitê: Social, Humanitário e Cultural;
4º Comitê: Político Especial e Descolonização;
5º Comitê: Administrativo e Orçamentário;
6º Comitê: Assuntos jurídicos/ Legal.

É importante destacar que, tradicionalmente, o discurso de abertura das reuniões anuais da Assembleia Geral é feito pelo Brasil[43]. Não se sabe exatamente o motivo dessa tradição, mas, de acordo com Corrêa, essa prática teve início em 1949 para evitar que fosse concedida a primazia aos EUA ou à URSS. De acordo com o autor,

> (...) a partir de então, a cada ano, antes de abrir as inscrições para o Debate Geral, o Secretário-Geral da ONU dirige nota à Missão do Brasil em Nova Iorque em que indaga se, de acordo com a praxe, o chefe da delegação brasileira desejará ser o primeiro orador. A resposta, invariavelmente afirmativa à consulta do Secretário-Geral assegura a vigência de uma tradição que honra e distingue o Brasil. (CORRÊA, 2007, p. 20)

A AGNU pode se reunir em sessão especial, requerida pelo CSNU, com a maioria dos membros ou de um membro, se a maioria concordar. A sessão especial deve ser convocada com 24 horas de antecedência com votos de, no mínimo, nove membros, ou pela

[43] A partir da 10ª sessão (22/09/1955), o Brasil fala primeiro e os Estados Unidos depois. Exceções: 38ª (1983) e 39ª (1984), Estados Unidos falaram primeiro e depois o Brasil. 71ª (2016), o Chade falou em segundo devido ao atraso do representante dos Estados Unidos. Disponível em: <http://ask.un.org/faq/14451>. Acesso em: 28/02/2017.

maioria dos membros da ONU ou por um membro se a maioria concordar.

Apesar das decisões da Assembleia Geral das Nações Unidas não terem força judicialmente vinculada com os governos dos Estados, elas carregam o peso da opinião mundial e da autoridade moral da comunidade internacional.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU)

De acordo com a Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança é o organismo responsável por manter a paz e a segurança internacional. Composto por 15 membros, sendo cinco permanentes (China, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Rússia) e 10 rotativos, que são eleitos para um mandato de dois anos pela Assembleia Geral. O Brasil é, juntamente com o Japão, o país que mais vezes integrou o CSNU como membro não-permanente. Esteve presente no organismo por dez vezes, nos biênios: 1946-47; 1951-52; 1954-55, 1963-64; 1967-68; 1988-89; 1993-94; 1998-99; 2004-05 e 2010-11[44].

No Conselho de Segurança há dois tipos de assuntos a serem debatidos e votados: processuais e substantivos. No primeiro caso, são necessários ao menos nove votos a favor para a resolução ser aprovada. No segundo caso, também são necessários, ao menos, nove votos e nenhum membro permanente pode vetar a resolução. É importante destacar que os cincos membros permanentes possuem poder de veto. Caso algum membro permanente não esteja completamente de acordo a resolução proposta, mas não deseja

[44] Na eleição para o biênio 2010/11, o Brasil foi eleito com 182 votos, dos 183 votantes, o que demonstra um amplo reconhecimento das contribuições do país à atuação no CSNU.

utilizar o poder do veto, ele tem a opção de se abster, permitindo que a resolução seja aprovada caso atinja os noves votos necessários. A presidência do CSNU é rotativa, mês a mês, seguindo a ordem alfabética dos nomes dos Estados que estejam naquele momento como membro.

De acordo com a Carta da ONU, é função e responsabilidade do CSNU:

- Manter a paz e a segurança internacional de acordo com os princípios e propósitos das Nações Unidas;
- Formular planos para a estabilização do sistema de controle de armamentos;
- Convocar as partes em disputas para buscarem uma solução pacífica das controvérsias;
- Investigar qualquer disputa ou situações que poderiam levar à conflitos internacionais e recomendando métodos de ajuste de prazos;
- Determinar a existência de ameaças para a paz ou ações de agressões e recomendar quais medidas devem ser tomadas;
- Convocar os membros das Nações Unidas para que medidas que não envolvam o uso da força sejam tomadas – como as sanções – com o intuito de apoiar as decisões do CSNU;
- Recorrer ou autorizar o uso da força para manter ou restaurar a paz e segurança internacional;
- Recomendar à Assembleia Geral o Secretário Geral e, em conjunto, eleger os juízes para a Corte Internacional de Justiça
- Requerer à Corte Internacional de Justiça uma posição sobre uma questão legal;

- Recomendar à Assembleia Geral a admissão de novos membros nas Nações Unidas.

Quando uma ameaça de paz é apresentada no CSNU, a primeira ação a ser tomada é recomendar que as partes busquem uma solução pacífica para a controvérsia. O Conselho pode definir princípios para cada acordo. Em alguns casos, ele faz o papel de investigador e mediador. Se a controvérsia se tornar hostil, a primeira preocupação é que o problema se encerre o mais rápido possível. Há a possibilidade, também, de ser emitido um cessar-fogo como forma de prevenir um aumento do conflito. Além disso, podem ocorrer embargos, penalidades econômicas, bloqueios, restrições e ações militares.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL (ECOSOC)

O Conselho Econômico e Social, conhecido como ECOSOC, é o principal órgão da ONU que coordena os trabalhos nas áreas voltadas para a economia internacional e social, formada por agências especializadas e corpos estruturais. No total, 54 Estados[45] membros fazem parte Conselho, com mandatos de três anos. As resoluções são aprovadas por meio de votação simples: cada Estado tem direito a um voto.

De acordo com a Carta, o ECOSOC tem como funções:

[45] As cadeiras no Conselho são alocadas com base na representação geográfica: África, 14 Estados; Ásia, 11 Estados; América Latina, 10 Estados; Leste Europeu, 6 Estados; Oeste Europeu e outros Estados, 13 Estados.

- Servir como fórum central para discussão de temas sobre economia internacional, questões sociais e desenvolvimento;
- Ajudar a alcançar uma integração balanceada entre as três dimensões de desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental;
- Realizar estudos nas áreas de economia internacional, social, cultural, educacional, saúde e questões relacionadas;
- Coordenar as atividades das agências especializadas, através de consultas e recomendações, incluindo a Assembleia Geral da ONU.

O ECOSOC desempenha um papel fundamental na preservação da cooperação internacional para o desenvolvimento e no estabelecimento de prioridades de ação em todo o sistema das Nações Unidas. Os encontros acontecem durante todo o ano, em pequenas reuniões, debates e discussões, em órgãos subsidiários e relacionados:

- 8 Comissões funcionais: Comissão de Estatística, Comissão de População e Desenvolvimento; Comissão de Desenvolvimento; Comissão da Mulher; Comissão de Narcóticos; Comissão de Prevenção de Crimes e Justiça; Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, e Comissão de Desenvolvimento Sustentável.
- 5 Comissões regionais: Comissão Econômica para a África – ECA (Etiópia), Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico – ESCAP (Tailândia), Comissão Econômica para Europa - ECE (Suíça), Comissão Econômica para América Latina e Caribe -

ACLAC (Chile) e Comissão Econômica e Social para Oeste Asiático - ESCWA (Líbano).

- 3 Comitês Permanentes: Comitê para o Programa e Coordenação, Comitê das Organizações Não-Governamentais (NGOs), Comitê em Negociações com Agências Intergovernamentais.
- Fórum Permanente para Questões Indígenas.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ)

A Corte Internacional de Justiça (também conhecido como Tribunal Internacional de Justiça[46]) é o principal órgão judiciário das Nações Unidas. Foi estabelecida em junho de 1945, pela Carta das Nações, e iniciou os trabalhos em 1946. Está localizada no Palácio da Paz, na cidade de Haia, na Holanda. Sua função é solucionar, de acordo com o direito internacional, disputas legais entre os Estados, conhecidos como casos contenciosos e, também, oferecer pareceres consultivos sobre questões legais apresentadas pelos órgãos do sistema ONU e outras agências especializadas, pareceres consultivos. Para os casos contenciosos, as decisões da CIJ são definitivas e obrigatórias a todos os Estado que aceitam sua jurisprudência, aqueles que fazem parte do seu Estatuto), e derivam da lei internacional – derivada de tratados ou convenções – do costume internacional e dos princípios do direito.

[46] Há, também, o Tribunal Penal Internacional – TPI, que também tem sede em Haia, na Holanda, que foi criado para julgar ações que foram consideradas crime de guerra e genocídio, durante a Segunda Guerra Mundial. O mais conhecido, Tribunal de Nuremberg e de Tóquio, foram de exceção, criados depois dos crimes. Após os terríveis episódios de genocídio e limpeza étnica na ex-Iugoslávia e em Ruanda, na década de 1990, o Conselho de Segurança cria dois tribunais penais *ad hoc*, um para cada país. Assim, foi criado o Tribunal Penal Internacional, responsável em julgar crimes de genocídio, guerra, contra a humanidade e de agressão. O Estatuto de Roma, de 1998, entrou em vigor e 2002, criando, definitivamente, o TPI. O Brasil é signatário do Tratado de Roma e elegeu a juíza federal Sílvia Steiner que ocupou uma das vagas de juízes do tribunal, entre 2002 e 2011.

A CIJ é composta por 15 juízes[47], eleitos para mandatos de nove anos, em eleição na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança. Possui dois idiomas oficiais, inglês e francês. Tanto a AGNU quanto o CSNU votam simultaneamente e, para ser eleito, o candidato deve receber a maioria absoluta dos votos nos dois órgãos. Para que ocorra um certo nível de continuidade, a cada três anos um terço da Corte é eleito e, em caso de falecimento ou afastamento, uma nova votação especial é realizada.

De acordo com o Estatuto da Corte, os juízes eleitos devem ser pessoas de alto caráter moral, com qualificações necessárias para ocupar os mais altos cargos judiciários de seu país ou ser jurista de competência reconhecida na área do direito internacional público. É importante destacar que nenhum membro poderá ocupar outro cargo durante seu mandato, além da proibição de exercer outra função política ou administrativa, nem agir como agente, conselheiro ou advogado em nenhum caso. Ao presidente da Corte Internacional de Justiça é obrigatório que sua residência seja em Haia.

Apesar de ser membro signatário da ONU e poder participar da eleição, o Brasil não reconhece a jurisdição da CIJ. O único processo contra o país na Corte foi iniciado em 2008, por Honduras, alegando violação do Direito Diplomático, em consequência de o Brasil ter dado asilo diplomático ao ex-presidente hondurenho Manuel Zelaya, que se abrigou na embaixada brasileira em Tegucigalpa. O processo não foi concluído por ter sido retirado pelo governo hondurenho em 2010.

[47] Juízes brasileiros: Rui Barbosa (foi eleito, mas não empossado); Epitácio Pessoa, Filadelfo de Azevedo; Levi Carneiro, José Sette Câmara, José Francisco Rezek e Antonio Augusto Cançado Trindade (eleito com a maior votação da história da CIJ, com 163 votos na AG e 14 votos no CS, em 2008).

SECRETARIADO

O Secretariado é o órgão responsável pela administração dos programas e políticas das Nações Unidas. Seu chefe é o Secretário-Geral, que é nomeado pela Assembleia Geral, para o mandato de cinco anos (cabendo reeleição), seguindo recomendação do Conselho de Segurança.

Tem como principais funções:

- Administrar as forças de paz;
- Analisar problemas econômicos e sociais;
- Preparar relatórios sobre temas ligados ao meio ambiente ou direitos humanos;
- Apresentar e sensibilizar a opinião pública internacional sobre os trabalhos realizados nas Nações Unidas;
- Organizar as conferências internacionais;
- Traduzir todos os documentos oficiais da ONU em suas seis línguas oficiais.

O Secretário-Geral é o símbolo dos ideais das Nações Unidas e considerado o porta-voz dos povos do mundo, principalmente os que são mais vulneráveis. De acordo com a Carta, o secretário-geral é o chefe administrativo da ONU e deve cumprir as funções que lhe são confiadas pelo Conselho de Segurança, pela Assembleia Geral, pelo Conselho Econômico e Social e pelos demais órgãos.

Cabe ao secretário-geral "levar à atenção do Conselho de Segurança qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e segurança internacional" (Carta das Nações

Unidas, 1945). Além disso, sua presença é obrigatória nas reuniões dos diversos órgãos da ONU, consulta com líderes mundiais e viagens pelo mundo. Um dos papéis mais importantes do secretário é fazer o uso de "bons ofícios" para impedir que as disputas internacionais cresçam, se elevem ou se espalhem.

Desde a sua fundação, nove pessoas ocuparam o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas: Trygve Halvdan Lei (Noruega), de 1946 a 1952; Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld (Suécia), de 1953 a 1961; U Thant (Mianmar), de 1961 a 1971; Kurt Waldhein (Áustria), de 1972 a 1981; Javier Pérez de Cuéllar (Peru), de 1982 a 1991; Boutros Boutros-Ghali (Egito), de 1992 a 1996; Kofi Annan (Gana), de 1997 a 2006; Ban Ki-Moon (Coreia do Sul), de 2007 a 2016; e António Guterres (Portugal), que ocupa o posto desde 2017.

CONSELHO DE TUTELA (CT)

De acordo com a Carta das Nações, cabia ao Conselho de Tutela a supervisão da administração dos territórios de tutela internacional. As principais metas do Conselho eram promover o progresso dos habitantes dos territórios e desenvolver condições para a progressiva independência e estabelecimento de um próprio governo.

Os objetivos do Conselho de Tutela foram amplamente atingidos, e os territórios inicialmente sob esse regime alcançaram sua independência ao longo dos últimos anos. No dia 19 de novembro de 1994, o Conselho de Tutela suspendeu suas atividades a favor da autodeterminação dos povos, depois de meio século de trabalho. A decisão foi tomada com o fim do acordo de tutela sobre o território de Palau, no Oceano Pacífico. Assim, o último território

do mundo que ainda era tutelado pela ONU se tornou um Estado independente, soberano e membro das Nações Unidas.

ORGANIZAÇÕES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Organizações dos Estados Americanos (OEA)

A Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948, é o mais antigo organismo regional do mundo. Sua origem está ligada à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, entre outubro de 1889 e abril de 1890. Esta reunião resultou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, tecendo uma rede de disposições e instituições, que ficou conhecido como Sistema Interamericano, considerado o mais antigo sistema institucional internacional.

A Carta da OEA entrou em vigor em dezembro de 1951, após a assinatura dos representantes dos países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba[48], Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, 14 Estados se tornaram membros da OEA: Barbados, Trinidad e Tobago (1967), Jamaica (1969), Granada (1975), Suriname (1977), Dominica, Santa Lúcia (1979), Antigua e Barbuda, São Vicente e Granadinas (1981), Bahamas (1982), St. Kitts e Nevis (1984), Canadá (1990), Belize e Guiana (1991).

[48] Em 3 de junho de 2009, os Ministros de Relações Exteriores das Américas adaptaram a Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), que determina que a Resolução de 1962, a qual excluiu o Governo de Cuba de sua participação no sistema interamericano, cessa seu efeito na Organização dos Estados Americanos (OEA). A resolução de 2009 declara que a participação da República de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado na solicitação do Governo de Cuba, e de acordo com as práticas, propósitos e princípios da OEA.

A Organização foi criada com o intuito de alcançar nos Estados membros "uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência" (Artigo 1º da Carta da OEA). Atualmente, a OEA congrega os 45 Estados independentes das Américas e é o principal fórum governamental político, jurídico e social. Além disso, foi concedido o estatuto de observador permanente a 69 Estados e à União Europeia. Em sua Carta, estabelece como propósitos essenciais:

- Garantia da paz e segurança continentais;
- Promoção e consolidação da democracia representativa, respeitando o princípio da não-intervenção;
- Prevenção para possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre os membros;
- Organizar a ação solidária em caso de agressão;
- Buscar as melhores soluções dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados;
- Promover, através da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômicos, social e cultural;
- Erradicação da pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério;
- Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais, permitindo, assim, a dedicação de maiores somas de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros.

A OEA tem como base quatro princípios fundamentais: democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimentos, que

se apoiam mutuamente e estão transversalmente interligados por meio de uma estrutura que inclui diálogo político, inclusividade, cooperação, instrumentos jurídicos e mecanismos de acompanhamento, fornecendo à OEA as ferramentas para realizar, com eficácia, seu trabalho e maximizar resultados.

União Europeia (UE)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o sentimento de nacionalismo era predominante e, para evitar que tais problemas pudessem ocorrer novamente, surgiu a ideia de unir os Estados europeus numa comunidade mais próxima. O primeiro passo foi dado com o Tratado de Paris, entre 1951 e 1952, criando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). A CECA foi a primeira organização supranacional no âmbito europeu, resultando, mais tarde, na integração europeia. No período pós-guerra, os recursos eram escassos e a Europa se encontrava em colapso econômico, e a Alemanha Ocidental e a França entraram em conflito fronteiriço pelo domínio do carvão e dos minérios presentes no local, que serviriam de sumo importância para um futuro desenvolvimento industrial.

Para resolver o impasse entre os dois países, foi criado o Plano Schuman[49], que estabeleceu uma série de condições a qualquer outro país europeu interessado na utilização desses recursos naturais. Em 1954, os países do Benelux[50] se juntaram à Alemanha Ocidental,

[49] Plano Schuman: Em 09 de maior de 1950, Robert Schuman, considerado um dos pais da Europa, e então ministro francês dos Negócios Estrangeiros, apresentou uma proposta de criação de uma Europa organizada, que ficou conhecida como "Declaração Schuman". Disponível em: <https://infoeuropa.eurocid.pt>.

[50] Benelux é uma organização econômica da Europa. Compreende a Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, sendo inicialmente uma área de Livre Comércio e, mais tarde, a entrada da Itália, Alemanha e França, criando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Disponível em: <https://www.benelux.int/nl/>.

França e Itália e fundaram a CECA, estabelecendo a livre circulação de carvão, ferro e aço entre os países-membros e a instalação de indústrias siderúrgicas.

Em 27 de março de 1957, com a assinatura dos Tratados de Roma, pela Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, foi constituída a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM).

Em 1967, foi assinado o Tratado de Fusão, responsável pela união dos países dos antigos tratados em um único acordo, que passou a se chamar "Comunidades Europeias". O início se deu, realmente, no primeiro dia de novembro de 1993 e foi determinado pelo Tratado de Maastricht. Em janeiro de 2002, o Euro foi adotado como moeda padrão para os países membros. E, no dia 13 de dezembro de 2007, foi assinado o Tratado de Lisboa, responsável pela regência jurídica e que institui o nome União Europeia.

Atualmente, a União Europeia é formada por Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos (Holanda), Polônia, Portugal, Reino Unido[51], República Tcheca, Romênia e Suécia.

A União Europeia é comandada por um presidente, escolhido por meio de um sistema de eleições e com a votação dos membros

[51] Em junho de 2016, um plebiscito foi realizado no Reino Unido sobre a permanência na União Europeia. Com 51,8% dos votos, ficou decidido que o Reino Unido sairia da União Europeia. Essa saída ficou conhecida como Brexit, uma junção das palavras BRitain (Grã-Bretanha) e EXIT (saída em inglês).
No dia 14/03/2017, o Parlamento Britânico aprovou a lei que permitirá a saída da Grã-Bretanha da União Europeia e a previsão é que a primeira-Ministra Theresa May reivindique o artigo 50 (trata sobre a retirada de um país da EU) do Tratado de Lisboa. O prognóstico é que o processo se encerre no início de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2017/03/14/parlamento-britanico-aprova-brexit-o-que-acontece-agora.htm>.

do Conselho Europeu. O mandato tem duração de dois anos e pode ser renovado apenas uma vez. É interessante ressaltar que os cidadãos dos países membros da UE estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu[52] (Instituição Paramentar da UE) e os Estados-membros no Conselho Europeu[53] (o mais alto político da UE) e no Conselho da União Europeia[54] (principal instância de decisão da UE).

União Africana (UA)

A União Africana (UA) é uma organização internacional criada com o intuito de integração entre os países do continente africano, na promoção da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico. Fundada em 2002, sucedeu a Organização da Unidade Africana, criada em 1963, por iniciativa do Imperador Haile Selassie, depois da assinatura da Constituição, por representantes de 32 países africanos independentes, para combater o colonialismo e o neocolonialismo, além da apropriação de suas riquezas.

A União Africana é composta por 53 membros[55]: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malaui, Mali, Marrocos[56], Maurícia, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Niger,

[52] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/portal/pt>.
[53] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>.
[54] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/home/>.
[55] A República Centro-Africana foi suspenso depois do Golpe de Estado em 2013.
[56] O Marrocos ficou fora da União Africana por mais de 30 anos, desde 1984, quando o Saara Ocidental foi admitido como Estado-membro pela sua antecessora, a Organização da Unidade Africana; e retornou em janeiro de 2017.

Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, República do Congo, Ruanda, Saara Ocidental, Tomé e Príncipe, Seicheles, Senegal, Serra Leoa, Somália, Suazilândia, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

A União Africana é constituída por órgãos como a Assembleia (formada por chefes de Estado e de governo dos países membros), Conselho Executivo (formada por ministros ou outras autoridades designadas pelos governos dos Estados membros) e a Comissão da UA (responsável pela execução das decisões da Assembleia). Também é composto pelo Parlamento Pan-Africano, formado por 265 parlamentares eleitos pelas legislaturas dos 53 Estados membros; o Conselho Econômico, Social e Cultural da UA; o Tribunal Judicial e os Comitês Técnicos Especializando: Comitê de Paz e Segurança; Comitê sobre Economia Rural e Agricultura; Comitê sobre Assuntos Monetários e Financeiros; Comitê sobre Comércio, Alfândegas e Imigração; Comitê sobre Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Ambiente; Comitê sobre Transportes, Comunicações e Turismo; Comitê sobre Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais; e Comitê sobre Educação, Cultura e Recursos Humanos.

Diferente da União Europeia, a UA não possui uma moeda única, sendo o Franco CFA utilizado em apenas alguns países de colonização francesa. As instituições financeiras são o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimentos. A respeito da língua, há seis oficiais: árabe, espanhol, francês, inglês, português e sualí; além de promover, sempre que possível, o uso de línguas africanas.

A União Africana tem atuado na mediação e prevenção de conflitos e tem como um dos princípios consagrados a defesa da democracia. Além disso, vem contribuindo de maneira significativa para o desenvolvimento do continente africano. É válido ressaltar que as iniciativas da União Africana estão voltadas para o respeito

aos direitos humanos, à abertura econômica e à transparência administrativa dos Estados-membros.

União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)

A União das Nações Sul-Americanas[57] é um bloco formado, atualmente, por doze países-membros da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Venezuela e Uruguai, além de dois Estados observadores, o México e o Panamá. A UNASUL foi fundada a partir dos ideais de integração sul-americana, unindo o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN) e com liderança da diplomacia brasileira.

O Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado em 23 de maio de 2008, durante a Terceira Cúpula de Chefes de Estado, em Brasília. Esse tratado definiu que a sede da Unasul seria em Quito, no Equador, o Parlamento sul-americano em Cochabamba, na Bolívia, e a sede do Banco do Sul em Caracas, na Venezuela. Dois anos depois, em 4 de maio de 2010, em uma cúpula extraordinária de chefes de Estado, realizada em Campana, na Argentina, o ex-presidente argentino Néstor Kirchner foi eleito, por unanimidade, o primeiro Secretário-Geral da Unasul, com mandato de dois anos. Assim, foi dado um primeiro passo para a criação de uma instituição permanente de Estados, supranacional, que tem como intuito substituir o Mercosul e a CAN.

[57] Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>.

Após a ratificação[58] do Tratado por parte dos Estados, a Unasul entrou em vigor em 11 de março de 2008 E foi durante a cúpula de Ministros dos Negócios Estrangeiros, em Mitad del Mundo, no Equador, que a Unasul se tornou uma entidade jurídica. Assim, entrou em prática o projeto de integração sul-americana multissetorial, envolvendo as áreas de energia, educação, saúde, meio ambiente, infraestrutura, segurança e democracia. Os idiomas oficiais são o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

Sobre sua estrutura, a Unasul é dividida em:

- Secretaria Geral[59]: é eleito pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, com mandato de dois anos e com a possibilidade de uma reeleição. O cargo deve ser ocupado por pessoas de diferentes nacionalidades, em rotatividade.
- Presidência temporária[60]: exerce mandato de apenas um ano e o cargo deve ser preenchido, respeitando a rotatividade, entre os países membros.
- Conselhos Gerais:
    - Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo: corpo mais alto da Unasul, responsável pelo estabelecimento das diretrizes políticas, planos de ação, projetos e programas, além dos detalhes de suas implementações no

[58] Depois de Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o Uruguai foi o nono país a ratificar o Tratado Constitutivo da Unasul, em 1 de dezembro de 2010, completando o número mínimo necessário de Estados.

[59] Secretários da Unasul desde a sua criação: Néstor Carlos Kirchner (Argentina) - 04/05/2010 a 27/10/2010; María Emma Mejia Velez (Colômbia)- 09/05/2011 a 11/07/2012; Alí Rodriguez Araque (Venezuela) - 11/07/2012 a 21/08/2014; Enersto Samper (Colômbia) - 22/08/2014 – atual).

[60] Presidentes temporários da Unasul desde a sua criação: Michelle Bachelet (Chile) - 23/05/2008 a 10/08/2009; Rafael Correa (Equador)- 10/08/2009 a 26/11/2010; Bharrat Jadgeo (Guiana)- 26/11/2010 a 29/10/2011; Fernando Lugo (Paraguai)- 29/10/2011 a 22/06/2012; Ollanta Humala (Peru) 22/06/2012 a 30/08/2013; Dési Bouterse (Suriname)- 30/08/2013 a 04/12/2014; José Mujica (Uruguai)- 04/12/2014 a 01/03/2015; Tabaré Vasquez (Uruguai)- 01/03/2015 a 17/04/2016 e Nicolás Maduro (Venezuela)- 17/04/2016.

processo de integração sul-americana. As reuniões ocorrem uma vez por ano.

- Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores: segundo corpo da Unasul, com reuniões regulares a cada seis meses. É responsável pela implementação das decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, propor projetos e desenvolver diálogos de integração, criar grupos de trabalhos, entre outros.
- Conselho de Delegadas e Delegados: terceiro corpo da Unasul, constituído por um representante de cada país membro, com reuniões a cada dois meses no território do Estado que exerce a Presidência temporária ou em um outro local previamente combinado. Esse Conselho é responsável pela implementação das decisões tomadas pelos outros dois Conselhos, coordenar e dar seguimento aos grupos de trabalho, promover espaços de diálogo, entre outros.

- Conselhos Ministeriais (doze ao total): energia; defesa[61]; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.

Uma das bandeiras levantadas pela Unasul é o compromisso e o fortalecimento da democracia, atingindo avanços importantes na mediação de tensões regionais, como a crise na Bolívia, em 2008, a

[61] O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) talvez seja o mais conhecido dos Conselhos Ministeriais da Unasul. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>.

tensão entre Colômbia e Venezuela, em 2010, e do Equador, em 2010. Na Cúpula de Georgetown, em 2010, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado da Unasul decidiu inserir uma cláusula democrática, através do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo. Em junho de 2012, a Unasul teve atuação destacada na crise desencadeada pela disposição do então presidente do Paraguai, Fernando Lugo, realizada sem respeito às garantias democráticas (processo legal e direito à ampla defesa). Assim, o país foi suspenso até o pleno restabelecimento da ordem democrática, em agosto de 2013, com a posse do novo presidente eleito democraticamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o antropólogo Marc Augé (*apud* Rodrigues), em sua obra *Futuro*, "(...) pode-se denunciar os erros de Bruxelas, a política do FMI, a ação da OTAN ou as decisões da Opep; mas sabemos (...) que essas siglas designam atores regionais ou transnacionais, cujas iniciativas nos afetam diretamente" (2014, p. 70). Mas, afinal, qual seria o futuro das Organizações Internacionais?

O esforço de elaborar uma visão sobre o futuro, de acordo com Sato, "é sempre condicionado, de um lado, pela experiência histórica, e de outro, pela impossibilidade de prever desenvolvimentos inesperados" (2003, p. 161-176). Apesar disso, é possível apresentar algumas visões sobre o futuro das OIs: intermediária, negativa e positiva.

No primeiro caso, numa visão intermediária ou equilibrada, as OIs continuarão organizando os padrões de comportamento, tanto das pessoas como dos Estados, nas esferas regionais e universais, e com possível ampliação de suas ações.

Na opinião negativa, as OIs continuarão sendo subordinadas aos interesses dos Estados e com um papel de antagonistas nos grandes temas internacionais e seu processo decisório. Inclusive, os mais radicais poderiam argumentar que as organizações internacionais se tornarão irrelevantes diante do interesse e poder dos Estados e empresas transnacionais, refletindo o desejo dos mais fortes.

Numa visão mais otimista, as OIs continuarão exercendo papel fundamental no sistema internacional e nas relações entre os Estados, contribuindo para manter um ambiente pacífico, no desenvolvimento sustentável e igualitário dos povos, assim como sua autodeterminação e a garantia dos direitos humanos, tanto em escala local quanto global. Apesar das falhas e fracassos, as organizações internacionais promovem a solidariedade global e representam a voz e as demandas dos pequenos Estados, assim como dos povos minoritários.

Independente da visão, é importante ressaltar que as OIs – tanto governamentais (formadas pelos Estados) quanto as da sociedade civil (OISC) – exercem um papel importante nas emergências humanitárias, na manutenção da paz e no desenvolvimento dos Estados. Assim, terão que fortalecer suas ações para auxiliarem a humanidade e os Estados, em busca de um sistema internacional pacífico, inclusivo e igualitário.

Glossário

Bilateralismo: Refere-se a assuntos que envolvem dois atores, Estados ou Organizações Internacionais, relativas às relações comerciais, de defesa e diplomática.

Convenção Internacional: Acordo de vontades, entre sujeitos de Direito Internacional, que agindo nessa qualidade, visam a produção de efeitos jurídicos vinculativos.

Cooperação: agir em conjunto com o outro, interagir em vista à realização de um fim comum entre as partes.

Globalização: processo econômico e social que constitui uma integração entre os Estados e sociedade, no âmbito mundial.

Multilateralismo: Sistema de coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com determinados princípios de conduta, e com objetivos definidos.

Organizações Internacionais: associações de Estados, formadas por tratados, dotadas de uma constituição e de órgãos comuns, possuidoras de uma personalidade jurídica distinta dos Estados-membros.

Organizações Internacionais da Sociedade Civil (OISC): são instituições não governamentais que atuam além de suas fronteiras nacionais, desenvolvendo atividades, ações e projetos nos mais variados campos.

Ratificação: Ato internacional através do qual um Estado (através do chefe de Estado) indica o seu consentimento a ficar vinculado por uma convenção que previamente assinou.

Supranacional: poder de mando superior aos Estados, partindo de uma transferência de soberania.

Tratado Internacional: acordo realizado entre sujeitos de direito internacional, principalmente Estados e Organizações Internacionais, estipulando seus direitos e deveres.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. **A Liga das Nações**: constituição, estrutura e funcionamento. Rio de Janeiro: Editora S. A. A. Noite, 1937.

AMERICAN RED CROSS. “Cruz Vermelha Internacional”. **Portal Eletrônico da Red Cross** [2016]. Disponível em: <https://www.redcross.org>. Acesso em: 22/08/2016.

AMERICAN RED CROSS. “Lista de filmes sobre questões humanitárias, indicados pela Cruz Vermelha dos Estados Unidos”. **Portal Eletrônico da Red Cross** [2016]. Disponível em: <https://www.redcross.org>. Acesso em: 22/08/2016.

ANDRADE, J. H. F. “O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, n. I, 2005.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Portal Eletrônico da Amnesty** [2016]. Disponível em: <https://www.amnesty.org>. Acesso em: 22/08/2016.

BARKER, G. S. **Documentário sobre Sérgio Vieira de Mello, baseado na obra Changing the Flame, de Samantha Power**. New York, 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 22/08/2016.

BRASIL. Ministério das Relações Internacionais. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <https://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 22/08/2016.

BROWNLIE, I. **Princípios de direito internacional público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise (1919-1939)**: uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: Editora da UnB/IPRI, 2001.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2008.

CRETELLA NETO, J. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

DAILLIER, P.; PELLET, A. **Droit International public**. Paris: Editora da LGDJ, 2002.

DUARTE, S. **Documentário sobre Sérgio Vieira de Mello, produzido por uma jornalista brasileira que atuou com o embaixador no Timor Leste**. On road Bagdá: New York, 2004.

GARCIA. E. V. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

GARCIA. E. V. **O sexto membro permanente**: O Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2011.

GREENPEACE. **Portal Eletrônico do Greenpeace** [2016]. Disponível em: <https://www.greenpeace.org>. Acesso em: 22/08/2016.

GUERRA, S. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. **Organizações Internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Editora Compus, 2004.

HOBSBAWN, E. **Era dos Extremos**: O breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MELLO, C. **Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

NASSER, S. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Portal Eletrônico da OEA** [2016]. Disponível em: <https://www.oea.org>. Acesso em: 22/08/2016.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Portal Eletrônico da ONU** [2016]. Disponível em: <https://www.nacoesunidas.org>. Acesso em: 22/08/2016.

RODRIGUES, G. M. A. **Organizações Internacionais**. São Paulo: Editora Moderna, 2014.

SATO, E. "Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, n. 2, 2003.

THE NUREMBERG TRIALS, 1950. "Sobre os Julgamentos de Nuremberg". **Portal Eletrônico Documentarystorm** [2016]. Disponível em: <http://documentarystorm.com/the-nuremberg-trials>. Acesso em: 22/08/2016.

UA - União Africana. **Portal Eletrônico da UA** [2016]. Disponível em: <https://www.au.int>. Acesso em: 22/08/2016.

UE - União Europeia. **Portal Eletrônico da UE** [2016]. Disponível em: <https://www.europa.eu/european-union/index_pt>. Acesso em: 22/08/2016.

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas. **Portal Eletrônico da UNASUL** [2016]. Disponível em: <https://www.unasursg.org>. Acesso em: 22/08/2016.

UNITED NATIONS. **Basic Facts about the United Nations**. New York: United Nations Department of Public Information, 2014.

WEIS, T. G.; DAWS, S. **The Oxford Handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008.

WELSS, P.; LLOYD-DAVIS, F. **Congo and the General**. Documentário sobre General Carlos Alberto dos Santos Cruz, comandante da Missão de Estabilização da ONU na República Democrática do Congo [People & Power]. Aljazeera, 2014. Disponível em: <http://www.aljazeera.com>. Acesso em: 22/08/2016.

CAPÍTULO 5

Economia Internacional

ECONOMIA INTERNACIONAL

Mayra Coan Lago

Pedro Augusto Godeguez da Silva

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- Alguns dos modelos para compreender as relações no comércio internacional;
- Alguns dos modelos para compreender a internacionalização de empresas;
- Onde consultar dados e informações sobre o comércio internacional para realização de pesquisa exploratória;
- Aplicações e ferramentas utilizando dados e informações sobre as transações comerciais do Brasil.

Os estudantes de Relações Internacionais possuem um amplo campo de atuação. As transações e relações econômicas entre os diversos agentes internacionais compõem apenas uma ótica específica de análise. Neste capítulo serão oferecidas algumas lentes e ferramentas para auxiliar o estudante na interpretação destas relações econômicas no âmbito internacional. Nosso objetivo é apresentar, de maneira introdutória, discussões presentes na disciplina de Economia Internacional, assim como auxiliar o estudante na compreensão dos temas propostos ao longo do percurso trilhado pelas transações econômicas ao redor do mundo.

Este capítulo se inicia apresentando a discussão acerca do comércio internacional. Não é novidade perceber a interação econômica entre países através do comércio. Este tipo de transação

vem de longa data e remete o pensamento ao período dos mercantilistas. No entanto, ao passo em que as transações econômicas se aprofundam e se tornam mais complexas, diversas teorias surgem para oferecer respostas às perguntas que estas mudanças suscitam. Na seção seguinte será apresentada uma outra forma de interação econômica entre países, como os investimentos que nos ajudam a compreender os processos de internacionalização de empresas. Além do comércio de bens e serviços, também observamos a movimentação de empresas ao redor do mundo. As motivações, dificuldades e vantagens deste processo de internacionalização de empresas são objeto de estudo de muitos pesquisadores que, por sua vez, nos oferecem uma gama diversa de modelos, teorias e respostas. Na terceira e última seção, faremos uma abordagem aplicada para nortear pesquisas exploratórias. Observaremos alguns dados de comércio internacional tendo o Brasil como ponto de partida.

COMÉRCIO INTERNACIONAL

O estudo do comércio internacional tem como base as trocas de bens e serviços entre os países. Ao longo da história, estas trocas passaram por diversas mudanças, assim como as teorias que buscam explicar estas transações. Vamos notar ao longo desta seção que as teorias que investigam o comércio internacional buscam compreender duas questões centrais. A primeira delas faz referência à tentativa de responder: como o comércio internacional proporciona ganhos aos seus participantes? A segunda questão busca identificar os padrões no comércio internacional: quem negocia com quem e por que?

Ao observar o sistema mercantilista sob a ótica do comércio internacional, podemos identificar algumas questões interessantes.

Note que o mercantilismo possuía, entre outros objetivos, o acúmulo de metais preciosos. Esta ideia fez com que o comércio internacional fosse visto com uma abordagem diferente dos modelos econômicos seguintes. No mercantilismo, dada a necessidade de acúmulo de metais preciosos, os países se preocupavam em aumentar ao máximo as suas exportações e reduzir as suas importações. A lógica é simples: quando um país exportava, enviava mercadorias aos outros países e recebia em contrapartida o pagamento em metais preciosos. De maneira inversa, quando um país importava, deveria pagar com metais preciosos pelas mercadorias recebidas.

O fato é que os mercantilistas perceberam que como a oferta interna de metais preciosos era limitada (ou inelástica), poderiam se utilizar do aumento das exportações e da redução das importações para elevar os seus estoques de ouro e prata. Assim, o pensamento mercantilista via ganhos no comércio pela ótica das exportações, característica que justificava as ações de subsidiar as exportações e criar protecionismo com tarifas relativas às importações. Como a riqueza no pensamento mercantilista era vista pelo acúmulo de metais preciosos, o comércio internacional era visto como um jogo de soma zero. Em outras palavras, para um país obter ganhos no comércio internacional (exportador), outro país deveria sair perdendo (importador).

Um dos problemas desta abordagem mercantilista em relação ao comércio internacional é que se todos os países se preocuparem em aumentar as exportações e restringir as importações, em uma situação limite, ninguém troca com ninguém. Não é possível que todos os países participantes deste sistema de trocas sejam superavitários em suas balanças comerciais[62]. Diante destas limitações, as teorias de comércio internacional só passariam a se

[62] A balança comercial registra os valores das exportações e importações de um país. É uma das balanças que compõe o balanço de pagamentos, onde são registradas todas as transações de um país com o resto do mundo.

desenvolver de maneira mais profunda com a ascensão do liberalismo econômico e substancial mudança da visão sobre os ganhos no comércio, como veremos a seguir com as teorias de Adam Smith e David Ricardo.

AS VANTAGENS ABSOLUTAS DE ADAM SMITH E AS VANTAGENS COMPARATIVAS DE DAVID RICARDO

O impulso econômico gerado pela revolução industrial na Inglaterra, associado à ascensão do liberalismo econômico, fez com que o comércio internacional ganhasse um papel diferente do realizado durante o período mercantilista. Os ganhos de produtividade alcançados pelo modo de produção capitalista fizeram com que houvesse uma expansão significativa da oferta de bens na Inglaterra. Podemos buscar neste aumento da produtividade conexões com as ideias partilhadas por Adam Smith (1776) em sua obra mais famosa intitulada *A Riqueza das Nações - Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, publicada em 1776.

Ao passo em que as novas tecnologias ganham espaço, se acentua a divisão do trabalho e a eficiência da produção. Neste cenário de expansão da produção de bens reside uma das críticas de Adam Smith ao modelo mercantilista quando indica que a riqueza de uma nação não é adequadamente medida através dos estoques de metais preciosos, mas pela sua capacidade de produção e consumo. Esta mudança de pensamento é essencial para a compreensão da evolução das teorias de comércio internacional. O fato de a noção de riqueza estar associada mais à produção e consumo ao invés do acúmulo de metais preciosos vai flexibilizar a ideia mercantil sobre o comércio como um jogo de soma zero. Importante também ressaltar que, neste período, o papel do Estado foi reduzido. Desta

maneira, o protecionismo adotado pelo Estado através das tarifas de importação perdeu espaço para as ideias do livre comércio.

Diante deste cenário de mudanças na percepção da riqueza mais associada à produção e comércio, aumento da oferta de bens dada a produtividade oriunda dos ganhos da revolução industrial e a redução do papel do estado que culminaria na diminuição das medidas protecionistas, podemos compreender melhor o modelo das vantagens absolutas proposto por Adam Smith. A ideia central deste modelo é a de que um país deveria se especializar na produção daquele bem em que apresenta maior produtividade em comparação ao outro país participante do comércio internacional. O modelo pressupõe uma análise entre dois países, dois produtos e considera apenas o trabalho como único fator de produção. De maneira simplificada, podemos assumir que se um país A gasta menos horas trabalhadas na produção de um bem em comparação ao país B, o país A possui maior eficiência dos seus fatores de produção. Um exemplo clássico para explicar este modelo se dá pela relação comercial entre Portugal e Inglaterra, considerando Vinho e Tecido como os dois bens transacionáveis e horas trabalhadas como fator de produção.

Quadro 1 - Vantagens absolutas – um exemplo numérico

	Tecido	**Vinho**
Portugal	6h	3h
Inglatera	3h	6h

Fonte: Elaboração própria.

Os dados do Quadro 1 nos indicam que Portugal leva 6 horas para produzir uma unidade de tecido e 3 horas para produzir uma unidade de vinho. Por outro lado, a Inglaterra leva 3 horas para produzir uma unidade de tecido e 6 horas na produção de vinho.

Assim, podemos afirmar que Portugal é mais eficiente do que a Inglaterra na produção de vinho e a Inglaterra é mais eficiente do que Portugal na produção de tecido. Portanto, Portugal possui vantagem absoluta na produção de vinho enquanto a Inglaterra possui vantagem absoluta na produção de tecido. Note que se os países em questão não realizassem comércio, Portugal e Inglaterra teriam um esforço de 9 horas trabalhadas para produzir uma unidade de tecido e uma unidade de vinho. Porém, de acordo com as ideias presentes no modelo de Adam Smith, se cada país se especializar no bem em que possui vantagens comparativas e realizarem comércio, os ganhos podem ser maiores.

Considerando que agora Portugal vai se especializar na produção de vinho, o que implica necessariamente em deixar de produzir tecido, dadas as restrições da fronteira de possibilidade de produção, temos que agora Portugal pode alocar toda a sua força produtiva na produção de vinho. Ou seja, usará as 9 horas de trabalho disponíveis, mas agora apenas na produção de vinho. Como Portugal leva 3 horas para produzir uma unidade de vinho, com 9 horas trabalhadas poderá produzir três unidades de vinho. Da mesma maneira, a Inglaterra irá se especializar na produção de tecido e usará as 9 horas disponíveis de trabalho da sua força produtiva apenas na produção deste bem e terá como resultado a produção de três unidades de tecido.

Se agora fizermos uma suposição de que se pode trocar uma unidade de vinho por uma unidade de tecido, tanto Portugal quanto Inglaterra terão acesso a um maior número de bens. Portugal, que possui uma produção de três unidades de vinho, poderia consumir uma dessas unidades e trocar as duas unidades excedentes por duas unidades de tecido produzidas pela Inglaterra, que agora também poderia ter acesso a uma maior quantidade de vinho. Aqui a ideia de Adam Smith é a de demonstrar que os países têm ganhos no comércio quando produzem e exportam bens em que possuem

vantagens absolutas e importam os bens em que não possuem vantagens absolutas.

O modelo das vantagens comparativas de David Ricardo tem uma lógica similar ao proposto por Adam Smith, mas busca responder algumas outras questões, entre elas, como seria o comércio internacional no caso de um país possuir vantagens absolutas nos dois bens em questão? Esta é uma pergunta que indica uma limitação no modelo das vantagens absolutas. Novamente utilizando o exemplo entre Portugal e Inglaterra, como poderia haver comércio se a Inglaterra fosse mais eficiente na produção de tecido e de vinho? Em qual bem Portugal se especializaria caso não possuísse vantagem absoluta em nenhum bem? O modelo das vantagens comparativas pode nos ajudar a responder estas questões.

A abordagem proposta no modelo das vantagens comparativas, é a de medir as vantagens produtivas de cada país de maneira relativa, utilizando o conceito de custo de oportunidade. A lógica do custo de oportunidade faz referência às escolhas que devemos tomar diante da limitação dos recursos produtivos. Quanto custa deixar de produzir alguma coisa para se produzir outra? A resposta para essa pergunta passa necessariamente pela ideia de custo de oportunidade. Tomemos como referência o mesmo método utilizado para ilustrar as vantagens absolutas, note que agora no Quadro 2 a Inglaterra terá vantagens absolutas tanto na produção de vinho quanto de tecido. Veremos como o modelo proposto por David Ricardo sugere uma solução para este impasse.

Quadro 2 - Vantagens comparativas – Um exemplo numérico

	Tecido	**Vinho**
Portugal	6h	3h
Inglaterra	1h	2h

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar as informações dadas no Quadro 2, podemos perceber que a Inglaterra possui maior eficiência do que Portugal na produção de vinho e de tecido. Devemos nos perguntar quanto custaria para Portugal (em termos do custo de oportunidade) deixar de produzir vinho e passar a produzir tecido, e quanto custaria para deixar de produzir tecido e passar a produzir vinho. O mesmo raciocínio se aplica no caso da Inglaterra, podemos sintetizar estas comparações com o Quadro 3.

Quadro 3 - Vantagens comparativas e custos de oportunidade

	Tecido/Vinho	**Vinho/Tecido**
Portugal	6h/3h	3h/6h
(Custo de oportunidade)	2,0	0,5
Inglaterra	1h/2h	2h/1h
(Custos de oportunidade)	0,5	2

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 nos mostra quanto custa para Portugal e Inglaterra produzirem tecido em termos de vinho e vinho em termos de tecido. De maneira comparativa, ou relativa, os países devem escolher produzir aquele produto que apresentarem o menor custo de oportunidade. No caso de Portugal, deixar de produzir vinho para produzir tecido custa 2,0, assim como deixar de produzir tecido para produzir vinho custa 0,5. Portanto, Portugal deveria optar pela produção de vinho, uma vez que o custo de oportunidade deste bem é inferior ao do bem alternativo (tecido). Note que, mesmo que a Inglaterra possua vantagens absolutas na produção dos dois bens, pela ótica das vantagens comparativas, Portugal pode obter ganhos no comércio internacional.

O modelo proposto por David Ricardo assume que os países devem usar a lógica da produtividade relativa (ou comparativa) e não a absoluta como proposto por Adam Smith. Assim, mesmo que um

país não possua vantagens absolutas em nada, de maneira comparativa à sua própria estrutura produtiva, considerando seus próprios custos de oportunidade, pode obter ganhos no comércio internacional. Claro que não devemos ignorar o fato de que a Inglaterra, no exemplo utilizado, possui maior eficiência do que Portugal na produção de ambos os bens. Isso não vai impossibilitar o comércio entre os países, mas será que os seus ganhos serão iguais? O modelo proposto por David Ricardo apresenta limitações para a discussão da distribuição da renda obtida no comércio internacional, mas podemos deduzir. Se a Inglaterra ao utilizar toda a sua capacidade produtiva, com 3 horas trabalhadas, é capaz de produzir 3 unidades de tecido e Portugal contando com 9 horas trabalhadas é capaz de produzir 3 unidades de vinho, considerando que o preço do tecido é igual ao do vinho, a remuneração por hora trabalhada é maior na Inglaterra do que em Portugal. A discussão da distribuição das remunerações no comércio internacional é extensa. No modelo neoclássico que veremos a seguir, poderemos discutir a distribuição interna da renda obtida pelos países com maior clareza, assim como consideraremos outros fatores de produção além das horas trabalhadas.

O MODELO NEOCLÁSSICO DE HECKSCHER E OHLIN

O modelo neoclássico do comércio internacional proposto por Eli Heckscher e Bertil Ohlin na década de 1970, também conhecido como modelo H-O, busca analisar os ganhos com as trocas internacionais e as escolhas de quais bens os países deveriam se especializar. Para isso, o modelo H-O considera outros fatores de produção além da mão-de-obra, como visto nos modelos clássicos de Smith e Ricardo. Devemos contar agora, em uma relação simplificada, com dois países, dois bens e dois fatores de produção.

A lógica central deste modelo pressupõe que as dotações iniciais de recursos produtivos são determinantes do padrão de comércio internacional. Assim, um país deveria se especializar na produção do bem que for intensivo no recurso produtivo encontrado em abundância neste mesmo país.

De maneira ilustrativa, se um país possui como recurso abundante o fator terra, deveria se especializar na produção de bens que utilizam o fator terra de maneira intensiva, como é o caso da produção de alimentos. No entanto, se um país for abundante no recurso trabalho, deveria se especializar em produtos que sejam intensivos em mão-de-obra. Estas dotações iniciais dos recursos produtivos podem ser observadas em diversos países. É natural imaginar o Brasil como um dos principais exportadores de alimentos do mundo. Isto é possível dadas as condições internas e a quantidade de terras agricultáveis disponíveis. Dificilmente o Japão, com sua pequena área territorial, teria espaço para assumir este posto. O modelo H-O considera que um país não pode ser abundante em todos os fatores, pois considera uma medida de abundância relativa. Desta maneira, podemos encontrar padrões de ganhos no comércio internacional se cada país se especializar na produção do bem intensivo em seu recurso abundante.

Ao considerar mais de um fator produtivo na análise da estrutura produtiva de um país, sob a ótica do comércio internacional, o modelo H-O nos permite discutir sobre a distribuição da renda (ou remunerações) obtidas com as trocas entre os países. Imagine que um país possua de maneira relativa um recurso produtivo abundante e outro escasso. Com o comércio internacional, como ficariam as suas respectivas remunerações? A lógica do modelo nos indica que em uma situação em que haja comércio, os proprietários dos recursos abundantes teriam ganhos maiores do que os proprietários dos recursos escassos. Este raciocínio nos leva à hipótese da convergência internacional dos

preços dos fatores e a dois teoremas complementares ao modelo H-O.

O primeiro teorema que nos ajuda a compreender a distribuição da renda do comércio através do modelo H-O é o teorema de Stolper-Samuelson. Neste teorema partimos da lógica de que se houver um aumento no preço de um bem, observaremos também um aumento na remuneração do fator de produção em que este bem é intensivo. Em outras palavras, mudanças nos preços relativos dos bens produzidos afetam a remuneração dos proprietários dos recursos necessários à produção deste bem. O segundo teorema complementar ao modelo H-O é o teorema de Rybczynski. Aqui podemos afirmar que se houver aumento na oferta de um recurso produtivo, também deverá aumentar a oferta do bem que utiliza este recurso de maneira intensiva e haverá uma redução da produção do outro bem produzido, independente dos preços observados.

Diversos testes empíricos foram realizados com o modelo H-O. Os dois mais famosos foram os realizados por Leontief e os realizados por Bowen, Leamer e Sveikauskas. O teste que resultou no conhecido "paradoxo de Leontief" foi elaborado observando dados da economia norte-americana de 1947. Os resultados encontrados foram de que, apesar da economia norte-americana se mostrar intensiva no recurso capital, as exportações realizadas eram mais trabalho-intensivas do que as importações. O resultado é paradoxal em relação ao modelo H-O porque, de acordo com este modelo, se uma economia é abundante em algum recurso, suas exportações deveriam seguir o padrão e serem intensivas no recurso abundante. O teste realizado por Bowen, Leamer e Sveikauskas em 1987, conhecido como teste com dados globais, considerou dados de 27 países e diversos fatores de produção, no entanto, chegaram em resultados similares aos paradoxais encontrados por Leontief ao estudar o padrão norte americano.

De maneira geral, o modelo H-O apresenta dificuldades em relação aos testes empíricos, talvez pela dificuldade de mensuração das dotações dos fatores e do quão intensivos são os bens produzidos relacionados aos diversos fatores. No entanto, o modelo tem uma melhor capacidade de explicação quando comparadas economias com dotações suficientemente distintas, como nos casos de comércio entre norte-sul.

O MODELO GRAVITACIONAL

O modelo gravitacional busca compreender os padrões das "escolhas" dos parceiros comerciais. Quem negocia com quem e por quê? De maneira análoga ao estudo da gravidade na física, consideraremos o poder de atração e repulsão a depender da massa e das distâncias entre os corpos. No caso da economia, mais precisamente no comércio internacional, como observado em Linnemann (1966), podemos considerar como a massa dos países, ou o poder de atrair comércio, o produto interno bruto – PIB. O que faz sentido partindo da ideia de que quanto maior o PIB, maior a produção de um país, maior a sua renda[63] e assim, maiores chances deste país possuir importância na oferta e demanda mundial de bens. Do outro lado da análise, podemos considerar a distância geográfica entre os países como a variável que reduz a intensidade do comércio entre eles. Neste caso, quanto maior a distância, menor a intensidade de comércio entre os países.

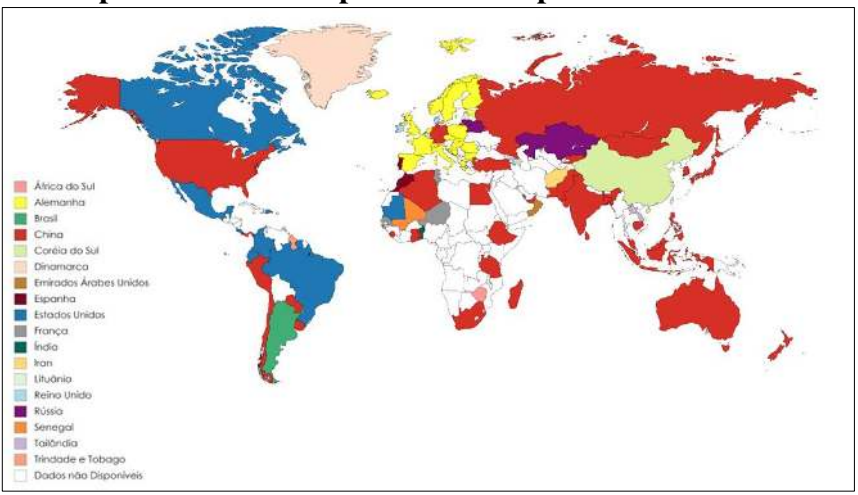
Apesar de o modelo gravitacional de comércio ter uma boa capacidade de explicação diante dos testes empíricos, também apresenta algumas limitações, apontadas por Krugman, Obstfeld e Melitz (2015) como anomalias do comércio. Estas anomalias são na

[63] Note que aqui não é uma questão de distribuição da renda, apenas sob a ótica de geração de riqueza de maneira agregada como produto interno bruto.

verdade características que justificam padrões no comércio internacional além do PIB e da distância geográfica. Exemplos dados pelos autores fazem referência ao caso da Bélgica e da Holanda que, por possuírem portos muito eficientes acabam por ter uma capacidade de atração maior de comércio. Outras questões como afinidades culturais, linguísticas ou mesmo acordos internacionais são relevantes no estudo dos padrões comerciais, não podemos nos ater apenas ao PIB e à distância geográfica, mas, ainda assim, o modelo gravitacional nos ajuda a compreender algumas dinâmicas da economia internacional, como podemos a observar no Mapa 1.

O Mapa 1 nos mostra as origens das importações ou de onde os países mais importaram bens no ano de 2016. Apesar de não haver dados para todos os países, podemos identificar ou mesmo especular sobre alguns padrões com base no modelo gravitacional e nas anomalias do próprio modelo. Note que as origens mais comuns presentes no mapa são da China (em vermelho), dos EUA (em azul) e da Alemanha (em amarelo). Não por coincidência, considerando seus PIBs, são três das maiores economias do mundo. Note também que é possível observar algum padrão relativo às distâncias geográficas. Os parceiros da Alemanha se concentram próximos à própria Alemanha, que curiosamente importou mais da China em 2016. Ao observar os destinos das exportações chinesas, também é possível identificar uma maior concentração no Oriente, apesar de mostrar a força de sua capacidade de expansão comercial em diversos países das Américas. Em relação aos EUA, também observamos características geográficas regionais concentradas nas Américas. O Brasil importou mais dos EUA em 2016, resultado que se alterna com a China ao longo dos últimos anos. Curioso reparar que na maior parte dos países das Américas há prevalência da China e EUA como principais origens das importações. No entanto, ao atentar ao caso da Argentina, identificamos que possuem como sua principal origem de importações o Brasil, fato que pode ser explicado pelas negociações no Mercosul.

Mapa 1 - De onde os países mais importaram em 2016?



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Observatory of Economic Complexity[64].

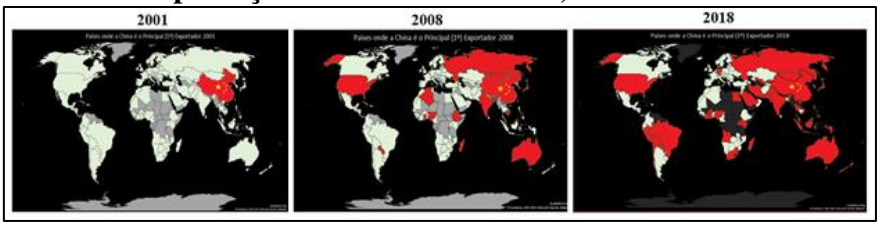
O modelo gravitacional também pode nos ajudar a analisar o processo de expansão comercial da China. No Mapa 2, construído com dados disponíveis no Trademap, podemos comparar a atuação comercial da China em 2001, 2008 e 2018. O Mapa 2 indica os países que tiveram a China como principal país de origem das suas importações (em vermelho).

Em 2001 observa-se que apenas Bangladesh (em vermelho) ao lado da Índia tem forte presença das exportações chinesas, o que pode ser explicado pela proximidade geográfica entre os países, pois também se observa que sua presença nos países mais distante é menor. Em 2008, nota-se que houve um crescimento da participação chinesa como origem das importações mundiais. Este crescimento se deu como uma visível expansão do Oriente para o Ocidente e

[64] O *Observatory of Economic Complexity* é uma ferramenta disponível pelo *MIT Media Lab* do *Massachusetts Institute of Technology*. Para saber mais e encontrar os dados utilizados na construção deste mapa. Disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/en/>.

chegou a mercados da Oceania, Ásia, norte da África, Estados Unidos e Paraguai. Já em 2018, a China demonstrou sua força no mercado internacional, presente na maior parte dos países, consolidando sua participação na América Latina. Evidentemente, diversos fatores devem ser considerados na análise da expansão chinesa ao longo dos anos. No entanto, ao observar a distância geográfica e o PIB dos países envolvidos nas transações comerciais, a ideia central do modelo gravitacional mais simples está presente.

Mapa 2 - China como origem das importações mundiais em 2001, 2008 e 2018



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: <www.trademap.org>.

CONCORRÊNCIA IMPERFEITA E ECONOMIAS DE ESCALA

Os modelos clássicos do comércio internacional possuem como premissas as características da concorrência perfeita, que seriam os elementos ideais de concorrência pensado pelos economistas. O modelo de concorrência imperfeita vai flexibilizar algumas destas premissas e assumir assimetrias que influenciam o comércio internacional. A primeira premissa a ser flexibilizada faz referência às economias de escala. Sabemos que em concorrência perfeita, os ganhos (ou retornos) de escala são considerados

constantes. Assumindo que se houver um aumento na quantidade de insumos produtivos disponíveis, a produção aumentará de maneira proporcional. Já na concorrência imperfeita, podemos assumir que os ganhos de escala podem ser crescentes, ou seja, se houver aumento na quantidade de insumos produtivos, os ganhos sobre a produção podem ter um aumento mais do que proporcional.

A abordagem de concorrência imperfeita nos permite observar as formas de como as empresas de diversos países competem ao participar do comércio internacional. Muitas destas empresas podem buscar aumentar seus ganhos de escala para melhorar a competitividade internacional. Podemos dizer que estes ganhos de escala podem apresentar origens internas e externas à empresa. Normalmente, os ganhos internos de escala fazem referência às competências da própria empresa, enquanto os ganhos externos estão associados a fatores que transcendem às competências das empresas, como por exemplo vantagens locacionais, que permitem proximidade com clientes, insumos ou mesmo o fato de a empresa se apropriar de externalidades positivas que determinada cadeia produtiva concentrada em uma região pode gerar.

Uma questão central desta abordagem de concorrência imperfeita é que, por considerar ganhos crescentes de escala e assumir que as empresas podem ter retornos positivos quando os apresentam, há um custo de oportunidade em relação à variedade de bens produzidos. Se as empresas de um país decidirem produzir produtos de modo a ter o maior ganho de escala possível, a concentração dos esforços produtivos se dará em poucos tipos de produtos, o que afetará a variedade de bens disponíveis para consumo daquela sociedade. Neste sentido, a variedade de bens poderá ser atingida através das trocas proporcionadas pelas produções das diversas empresas, dos diversos países. O comércio internacional acaba se tornando uma forma de aliviar o *trade-off*

entre os ganhos de escala e variedade e permitindo a presença de ambos.

Quando observamos fluxos de importações e exportações para uma mesma classe ou tipo de produto (ou pertencente à mesma cadeia produtiva), podemos classificar este tipo de transação como comércio intraindústria. Imagine que ao analisar as importações e exportações entre Brasil e Argentina verificamos que ambos estão produzindo e negociando vinho e veículos. Note que a busca por variedade (por vinhos e veículos diferentes) de cada um dos países será possível quando o ganho de escala de cada indústria for suficiente para atender a demanda internacional. Por outro lado, pode ocorrer de o Brasil importar bens produzidos na Argentina, mas que não são produzidos ou exportados pelo Brasil. Neste caso, podemos classificar este tipo de comércio como interindústria e remete à ideia das vantagens comparativas, dado que o custo de oportunidade de passar a produzir este bem internamente é maior do que os custos de importá-lo.

ACORDOS E POLÍTICAS COMERCIAIS

Muitas das questões comerciais implicam em uma complexa rede de interesses, que envolve os governos, as indústrias, a sociedade civil, as organizações internacionais e toda uma pluralidade de agentes. Assim, para apresentar as ideias dos acordos comerciais, se faz necessário uma discussão, ainda que breve, a respeito de protecionismo. Por que um governo decide por proteger uma indústria e não uma outra? Quais seriam as justificativas para tal ação? São diversas as possibilidades e argumentos para embasar as respostas para estas questões, mas dificilmente escaparemos de uma dimensão de economia política. As formas em que os interesses econômicos se alinham entre governo, setor privado e sociedade

civil revelam os rumos dos argumentos e das decisões de política comercial.

É recorrente observar que grupos menores possuem uma capacidade de organização política mais coordenada e eficiente, enquanto grupos muito grandes tendem a ter interesses divergentes e maior dificuldade de coordenação. Se adicionarmos a esta lógica elementos de poder econômico, pode ocorrer que medidas de política comercial adotadas por pressão de grupos menores e mais organizados politicamente beneficiem uma menor parcela da sociedade e reduzirem o bem-estar da maior parte da sociedade. A dinâmica da escolha de qual setor proteger, quais produtos tarifar, aplicar ou não quotas, adotar ou não subsídios, entre outras inúmeras questões, vai depender de uma análise política mais profunda do que a análise puramente econômica é capaz de oferecer.

São diversos os instrumentos de política comercial que os países podem adotar, os argumentos para justificar a adoção destes instrumentos também são diversos. Há exemplos famosos como o argumento de proteção à indústria nascente, ao estímulo de setores estratégicos, à proteção de indústrias de serviços essenciais ou de setores fundamentais para o desenvolvimento do país. Evidentemente, as estratégias mudam entre os países e o momento que atravessam, também há características comuns nas políticas adotadas em países em desenvolvimento e países desenvolvidos, raro observar um país desenvolvido argumentar o uso de um mecanismo de proteção para garantir condições à indústria nascente.

A adoção de tarifas de importação, presente em praticamente todos os países, pode gerar animosidades nas negociações internacionais. No entanto, é comum que estas discussões ocorram em rodadas de negociações multilaterais, o que por um lado permite o direito à voz de todos os integrantes da rodada, mas também podem se estender e levar anos para que sejam concluídas as negociações de cada etapa. A Organização Mundial do Comércio carrega a

bandeira do multilateralismo e enfrentou algumas dificuldades por este motivo, principalmente no momento em que os países passaram a preferir a realização de acordos preferenciais de comércio, por apresentarem maior dinamismo das negociações e por permitirem ampliar os temas tratados entre as partes.

Além das tarifas de importação, ou das quotas que oferecem uma restrição quantitativa mais aguda dos volumes importados ou exportados, também é comum encontrar algumas barreiras não tarifárias ao comércio internacional, como o caso das barreiras técnicas, fitossanitárias, zoosanitárias e, às vezes, até barreiras culturais. Esta discussão é mais delicada do que a que envolve tarifas ou quotas e não há um parâmetro claro para se estabelecer comparações neste sentido. As regras técnicas, fito ou zoosanitárias que impedem determinados produtos de serem comercializados dependem de muitos fatores além da tentativa de proteger uma indústria. No entanto, não é raro de se observar barreiras deste tipo adotadas para camuflar um grau de protecionismo mais acentuado. Desta maneira, os acordos comerciais tentam equalizar a pluralidade de interesses entre os países envolvidos. Pode se dar em ambientes multilaterais, plurilaterais, preferenciais, além de tratarem dos mais variados temas, como tarifas e quotas, barreiras técnicas, fitossanitárias, zoosanitárias, culturais e questões relativas à propriedade intelectual e outros direitos de propriedade.

Se por um lado os países podem adotar políticas comerciais também há mecanismos de defesa comercial. Os três mecanismos mais comuns oferecidos pela Organização Mundial do Comércio no Organismo de Solução de Controvérsias são: Medidas de salvaguarda, medidas compensatórias e direito antidumping. No caso das medidas de salvaguarda, podem ser adotadas diante de um surto inesperado de importações que possa prejudicar as indústrias de um determinado país. Assim, os mecanismos de correção podem ser aplicados temporariamente para garantir uma resistência

adicional para as indústrias prejudicadas. Importante observar que as medidas de salvaguarda são não-discriminatórias em relação à origem. Isto significa que não há possibilidade de adotar estas medidas especificamente em relação a um país ou empresa.

As medidas compensatórias buscam equalizar efeitos distorcidos sobre o comércio internacional dada a adoção de algum subsídio excessivo ou ilegal aos olhos do organismo de solução de controvérsias na OMC. A prática de dumping visa prejudicar uma indústria doméstica através da cobrança de preços inferiores aos custos de produção ou inferiores aos praticados no país de origem. Assim, caso uma empresa obtenha sucesso na prática de dumping pode vencer a concorrência e em seguida ganhar poder de mercado o suficiente para prejudicar o bem-estar da sociedade. Para evitar esta situação, os prejudicados podem entrar com um pedido de direito antidumping. Se concedido, os produtos em questão, discriminatoriamente em relação ao país de origem, poderão, por exemplo, sofrer penalizações através de tarifas corretivas de maneira a elevar os preços praticados no país de destino. Para casos de pedido de direito antidumping é comum, além de mostrar o nexo causal (se o setor de fato foi prejudicado pela prática de dumping), que haja um parecer relativo ao interesse público, para verificar se os benefícios serão concentrados ou difusos.

São diversos os casos de disputas nas relações comerciais entre os países. As negociações também têm uma ampla gama de interesses sendo representados pelos mais diversos agentes. O amplo leque de possibilidades destas relações mostra a complexidade de investigar a interação econômica entre os países. No entanto, alguns dos modelos nos ajudam a ter pistas na explicação, assim como possibilitam compreender a aproximação entre algumas economias através de acordos ou mesmo através de disputas comerciais nos painéis formados para este tipo de solução dentro da OMC.

INTERNACIONALIZAÇÃO

O processo de internacionalização de empresas é central para compreender a dinâmica das relações produtivas que compõem as cadeias globais de valor. A busca por vantagens por parte das empresas é sempre presente e alimenta o desafio de se arriscar em mercados internacionais. Assim, no campo de pesquisa de internacionalização de empresas são temas recorrentes os relacionados às atividades estratégicas das empresas com atuação internacional, assim como seus processos decisórios, sua interação com diversos agentes e instituições além de questões organizacionais.

Os estudos iniciais na década de 1960 buscavam entender as diferenças entre os fluxos de capitais internacionais. Alguns destes fluxos corriam o mundo através da possibilidade de ganhos financeiros como, por exemplo, ao explorar os diferenciais das taxas de juros praticadas pelos países. Por outro lado, outros fluxos não eram explicados por estas características, este achado foi o embrião para os avanços dos estudos a respeito dos investimentos diretos como uma modalidade de capital diferente daquelas que buscavam ganhos no lado financeiro da economia. Nesta seção, vamos explorar algumas das teorias mais conhecidas a respeito destes investimentos.

TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

Muitos são os estudos relativos ao processo de internacionalização de empresas. Alguns tem como foco compreender a dinâmica entre as origens e destinos destas empresas buscando investigar suas motivações, vantagens, desvantagens e

dificuldades; outros buscam observar questões organizacionais e as interações entre matrizes e subsidiárias, aprendizado local e transferência de tecnologia e recursos. De maneira geral, podemos assumir que os investimentos diretos estrangeiros (IDE) são uma boa proxy para nos ajudar a entender a dinâmica das multinacionais ao redor do mundo. Esta modalidade de investimento tem características mais de longo prazo e associados a questões mais produtivas do que financeiras, diferente da modalidade dos investimentos em carteira que são mais voláteis, o IDE tende a ser mais estável pois possui um maior grau de comprometimento com a estrutura produtiva do país de destino que o recebeu.

John Dunning (2001) desenvolveu uma formulação integrada de três condicionantes do investimento direto estrangeiro (IDE), que ficou conhecida como paradigma eclético ou OLI, em função das siglas dos três condicionantes: *ownership, location* e *internalization*. Vantagens de propriedade das empresas transnacionais já existentes ou potenciais (*Ownership*); as vantagens de localização de alguns países para oferecer ativos complementares (*Locational*); e as vantagens de internalização (*Internalization*).

As vantagens referentes à propriedade são classificadas entre as vantagens específicas da firma. As vantagens de localização, por sua vez, são específicas do país receptor do IDE. Em resumo, as estratégias de investimento das empresas transnacionais são consequência de uma combinação das vantagens de propriedade, localização e habilidade de formar parcerias com empresas locais.

De acordo com esta abordagem integrada da ação das empresas transnacionais, Brewer (1993) propôs a classificação do IDE conforme quatro principais tipos de projetos. O primeiro do tipo *Resource-seeking projects*, baseia-se no acesso a matérias-primas e à mão-de-obra, ambas com custos relativamente baixos. Neste caso, o IDE está associado ao desenvolvimento de atividades de

exportação de produtos intensivos nos recursos disponíveis nos países receptores.

Um segundo tipo, "*Asset-Seeking projects*", refere-se aos projetos em que os ativos estratégicos de empresas estrangeiras, obtidos por meio da instalação de novas plantas fabris, fusões, aquisições ou operações de *joint ventures.* O objetivo deste tipo de projeto é aproveitar sinergias com um conjunto de ativos estratégicos já existentes. Esta sinergia torna-se possível por conta da utilização de estruturas que possibilitam atuar em mercados regionais.

Market-seeking projects, em terceiro lugar, são projetos de investimentos orientados para atender o mercado interno dos países receptores do IDE. Este tipo de investimento tem um efeito direto de substituição de importação. Podem resultar na criação de comércio nos casos em que as novas subsidiárias instaladas se valem de bens intermediários do país de origem do investimento no seu processo de produção.

Por fim, *Efficiency-seeking projects*, refere-se aos projetos voltados para a busca de redução de custos de produção. Busca-se a racionalização da estrutura de modo a se aproveitar economias de escala. Isso se torna possível por meio da gestão unificada de atividades produtivas geograficamente dispersas. Neste caso, o IDE é criador de comércio à medida que reflete uma estratégia da empresa transnacional baseada na racionalização de suas operações e na especialização de suas filiais em uma rede de negócios internacionais.

O modelo de Uppsala foi desenvolvido na década de 1970. Os pesquisadores Johansson e Vahlne (1977) se concentraram no esforço de identificar o processo de internacionalização das empresas suecas. A hipótese central deste modelo é a forma gradual de internacionalização adotada pelas empresas. Há um processo de envolvimento crescente com os mercados externos potenciais. Para

conhecer melhor o novo mercado as empresas adotam estrategicamente passos gradativos visando aprofundar a relação. Podem iniciar com exportações através de agentes, depois por subsidiárias até chegar à produção total no país em questão.

O gradualismo observado na escola de Uppsala faz sentido ao considerar as diferenças culturais e institucionais. A compreensão das características do país escolhido para iniciar o processo de internacionalização deve ser alcançada com operações neste próprio país, de maneira a reduzir possíveis complexidades e incertezas durante as operações. Entre as críticas apresentadas ao modelo, alguns estudos observam que o modelo de Uppsala é determinista ao ponto de não reconhecer a possibilidade de uma empresa não evoluir e se manter em determinado estágio de internacionalização, assim como não reconhece quaisquer outras formas estratégicas de aumentar ou criar presença internacional, como as situações das empresas que já nascem globais (*born globals*). O modelo também apresenta limitações na explicação sobre as restrições e dificuldades encontradas pelas empresas para avançarem com a internacionalização.

Além dos aspectos relacionados às diferenças culturais tratados na abordagem de Uppsala, o processo de internacionalização também se relaciona com as características dos ativos e capacidade de explorar vantagens do tipo *Ownership* que podem neutralizar as vantagens das empresas locais que já possuam conhecimento do mercado. Outras abordagens também devem ser levadas em consideração, como a estudada por Raymond Vernon (1966) a respeito das fases que compõem o ciclo de vida dos produtos em que as características do produto podem determinar fases no processo de internacionalização das operações da empresa; e as teorias de internalização, exploradas pelos pesquisadores Buckley e Casson (1976), que faz da empresa um organismo capaz de absorver as imperfeições do mercado e custos de transação.

Note que é possível relacionar argumentos presentes nas teorias de internacionalização com a teoria da concorrência imperfeita no comércio internacional. As vantagens internas que as empresas possuem como fonte de seus ganhos de escala têm íntima relação com as vantagens de *ownership* discutidas nesta seção. De maneira complementar, as empresas são motivadas a buscarem condições e incorporarem vantagens que não são capazes de produzir internamente, assim, podem buscar absorver vantagens locacionais como fonte de ganhos de escala externos.

A facilidade de desmembrar o processo produtivo em etapas, em vários países, possibilita à empresa multinacional se apropriar das diversas vantagens produtivas que estes países podem oferecer, além de poder se posicionar melhor na cadeia global de valor. A busca por estas vantagens é uma forte motivação para uma empresa buscar se internacionalizar. Evidentemente, há custos e profundas dificuldades na atuação em mercados estrangeiros, não podem ser desconsiderados as diferenças culturais, os desenhos institucionais e regulatórios, as características da força de trabalho, as preferências dos clientes, as boas práticas de negócios praticadas, além das características macroeconômicas e políticas que podem dar sinais de períodos de estabilidade ou instabilidade, importantes para investimentos de longo prazo.

As empresas também podem buscar no processo de internacionalização a proximidade com clientes, ou a possibilidade de explorar uma demanda interna pujante. Podem também se guiar pela possibilidade de acessar com maior facilidade recursos importantes para o processo produtivo, o que nos permite observar que pode haver internacionalização de partes deste processo produtivo, por exemplo: uma parte de pesquisa e desenvolvimento direcionada para países que possam oferecer melhores condições para a criação de tecnologia, normalmente em países cujos direitos de propriedade são mais bem protegidos e definidos; e outra parte da

produção para aproveitar ganhos de escala relacionados ao custo inferior da mão de obra ou de legislações ambientais mais brandas.

Observa-se também um efeito de aglomeração em alguns casos. As empresas se inserem em ambientes duramente competitivos, com a presença de diversos concorrentes, de maneira a se aproximar das condições de oferta de mão de obra especializada, de fornecedores de insumos específicos, além de buscarem se apropriar das externalidades positivas que os *clusters* podem gerar. O Vale do Silício é um exemplo para empresas de tecnologia, são diversos os fatores atrativos da região para empresas que buscam inovação nestas áreas. No entanto, a competição ao mesmo tempo que serve de estímulo para a melhora das condições da empresa, oferece dificuldades pela qualidade e quantidade dos concorrentes, além do dinamismo tecnológico característico dos mercados de inovação.

A análise sobre a decisão de se internacionalizar é multidimensional. Devem ser consideradas as características internas da empresa, as motivações na tentativa de ampliar as vantagens competitivas ou mesmo o valor subjetivo de estar estrategicamente posicionado em determinado mercado, mesmo que o retorno financeiro não seja tão imediato. Compreender as características do mercado também é fundamental, como por exemplo entender a dinâmica da concorrência e da extensão da cadeia produtiva. Além destas questões em um nível mais microeconômico, deve-se estar atento às condições macroeconômicas e políticas que o país enfrenta, assim como elementos institucionais e culturais.

Não raramente observamos empresas com forte atuação no mercado doméstico buscarem um processo inicial de internacionalização, algumas buscam mercados mais próximos geograficamente ou culturalmente, muitas vezes a questão linguística pode fazer diferença na escolha do destino dos

investimentos. Outras podem buscar dar os primeiros passos através de exportação, para sentir o mercado de destino, neste caso, há uma tendência de as empresas obedecerem ao gradualismo encontrado pela escola de Uppsala e aumentarem o grau de comprometimento (e investimento) no exterior conforme a curva de aprendizado permita.

Há também casos de empresas que se internacionalizaram se valendo de apoio de empresas de sua rede de relacionamentos (*network*), ou contando com o apoio de agências de fomento, que podem em algum grau facilitar o acesso à informações e estudos, assim como a possibilidade de garantir linhas de créditos específicas para financiar determinadas atividades em mercados internacionais. Se por um lado algumas empresas buscam se internacionalizar por etapas, também se observa o caso das empresas que em pouco tempo após a sua criação já passaram a atuar em diversos países, as *Born Globals*. Para estas empresas o processo de internacionalização é acelerado, diversas são as explicações possíveis, muitas delas associadas às características dos mercados em que atuam, outras atribuem à tecnologia que reduz os custos de transporte e transação, ou mesmo relativas às condições cooperativas por ser parte de uma cadeia produtiva já internacionalizada.

As constantes mudanças nos processos produtivos, das interações entre as empresas e do aprofundamento das dependências nas cadeias globais de valor, impõem diversos cenários de difícil explicação. As teorias e modelos oferecem fotografias e recortes de um processo muito veloz e dinâmico. Estas condições fazem com que haja a necessidade de uma grande caixa de ferramentas, cheias de teorias, modelos, dados, informações e casos para que seja possível explicar uma parte desta complexa realidade. Em que pese o fato de que a realidade muda numa velocidade maior do que nossa capacidade explicativa, os pesquisadores seguem na tentativa de ampliar a quantidade e a qualidade dos estudos e dos modelos, que

podem servir para explicar fenômenos ou para dar bases na criação de mecanismos de apoio à internacionalização.

O BALANÇO DE PAGAMENTOS E DADOS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nesta seção serão apresentados alguns dados do comércio internacional tendo o Brasil como referência. Vamos explorar a relação comercial com os principais parceiros e observar os alguns comportamentos que possam auxiliar em uma pesquisa exploratória. A ideia é apresentar algumas fontes oficiais para consulta destes tipos de informações e de maneira simples, buscar aplicações e interpretações.

O Balanço de Pagamentos

Para que se possa compreender melhor as informações de comércio internacional e de investimentos estrangeiros, é preciso conhecer alguns elementos do balanço de pagamentos de um país. De maneira geral, o balanço de pagamentos registra todas as transações (entradas e saídas) entre residentes de um país com residentes do resto do mundo, comércio de bens e serviços, transferências de rendas, doações, fluxos de investimentos diretos e em carteira, entre outras diversas operações internacionais. Além disso, pode ajudar a compreender as condições macroeconômicas, pelo ponto de vista da economia internacional, em que este país se situa. De maneira resumida, a estrutura do balanço de pagamentos pode ser descrita da seguinte maneira:

A) Balança comercial
B) Balança de serviços e rendas
C) Transferências unilaterais correntes
(=) Saldo em transações correntes
D) Conta de capital e financeira
E) Erros e omissões
(=) Saldo do balanço de pagamentos
F) Variação das reservas internacionais

A balança comercial diz respeito às importações e exportações de bens tangíveis. Estas transações são normalmente registradas com seu valor de mercado no local do embarque, em que se desconsideram os valores das taxas portuárias, dos seguros e frete. A balança comercial será superavitária quando o país tiver um valor de exportações superior ao das importações, no caso contrário, apresentará déficit comercial. É preciso ter cautela na análise dos déficits ou superávits comerciais, pois não é pelo fato de ser déficit que indica uma condição ruim. Da mesma maneira, o superávit também não é sinônimo de boas condições. Estas análises devem levar em consideração, além das outras contas do balanço de pagamentos, outras questões macroeconômicas e a regularidade em que déficits e superávits são registrados.

A balança de serviços registra o comércio dos bens intangíveis (serviços), como viagens internacionais, serviços de fretes e seguros, *royalties*, entre outros diversos serviços. Na balança de rendas são registradas, por exemplo, as receitas de empresas nacionais em território internacional, assim como os retornos dos investimentos internacionais realizados (investimentos diretos ou em carteira), assim como as receitas e despesas de recebimento ou de pagamentos de salários a não residentes por serviços prestados ao país. Já nas transferências unilaterais correntes, são registradas as doações recebidas ou realizadas internacionalmente, são lançamentos sem contrapartida e podem ser utilizadas como uma

proxy para compreender a inserção de um país em um ambiente cooperativo internacional.

A somatória destas balanças, de comércio de bens tangíveis, intangíveis, serviços, rendas e doações compõe o saldo em transações correntes que vai permitir visualizar se o país em questão recebeu (superavitário) ou enviou (deficitário) mais dinheiro para o resto do mundo. Mais uma vez, é preciso ter cautela na análise deste saldo, mesmo em casos de déficit, o país pode ter mecanismos compensatórios através das balanças capital e financeira. Assim, países deficitários em transações correntes, podem absorver o superávit dos outros países sob a forma de investimentos internacionais (diretos ou em carteira).

Como visto, nas balanças capital e financeira temos os registros das transações de investimentos entre residentes e o resto do mundo. Pelo lado dos investimentos produtivos, os investimentos diretos podem representar operações de fusões ou aquisições na participação do capital das empresas, de acordo com as práticas internacionais e recomendação da UNCTAD[65], investimentos na participação do capital de uma empresa serão registrados como investimento direto quando forem superiores a 10% do capital desta empresa. Os empréstimos realizados entre uma empresa matriz e suas subsidiárias ao redor do mundo também são configurados como investimento direto na modalidade de empréstimos intercompanhia. Por outro lado, os investimentos financeiros, mais voláteis e normalmente de curto prazo, são registrados como investimentos em carteira, entre estas modalidades observamos os investimentos na participação do capital de empresas (quando inferiores a 10%), títulos das dívidas públicas (buscando ganhos ao explorar diferencial nas taxas de juros), derivativos, empréstimos, entre outros.

[65] Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento. *United Conference on Trade and Development* – UNCTAD. Disponível em: <www.unctad.org>.

Ao somar o saldo em transações correntes, com o saldo das balanças de capital e financeira, descontando os erros e omissões (que são uma conta de ajuste estatístico), chegamos no saldo do balanço de pagamentos. Assim como os outros saldos das balanças que o compõem, o balanço de pagamentos também pode apresentar déficit ou superávit. Este desequilíbrio fundamental entre países superavitários e deficitários justificou a criação do Fundo Monetário Internacional, que tem como objetivo central socorrer países com déficits crônicos no balanço de pagamentos. A existência de déficits crônicos pode se tornar um problema quando o país não é capaz de quitar seus compromissos internacionais. Da mesma maneira, superávits crônicos podem se tornar um problema dado o risco de "calote" e não receber os compromissos a que tem direito. Um país que possua déficit no balanço de pagamentos pode recorrer às suas reservas internacionais acumuladas em períodos superavitários para reequilibrar as contas. Assim, a variação das reservas sofre um aumento em casos de superávit e uma redução em casos de déficit. A ausência de reservas internacionais ou quantidades insuficientes dada a magnitude dos déficits pode deixar este país exposto a sérios problemas cambiais, além da volatilidade das expectativas dos investidores internacionais e dos problemas de reputação em caso de "calote".

DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE O BALANÇO DE PAGAMENTOS, COMÉRCIO E INVESTIMENTOS DIRETOS

O balanço de pagamentos do Brasil pode ser consultado no portal do Banco Central do Brasil, na área de estatísticas do setor externo[66]. Você pode consultar além do saldo do balanço de pagamentos, todas as operações registradas em cada uma das

[66] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticassetorexterno>.

balanças que o compõe. No caso de necessidade de consultar séries temporais, pode-se encontrar estas informações no Sistema Gerenciador de Séries Temporais – SGS[67], também do Banco Central do Brasil. Nestes endereços podemos acessar aos dados ou usar a ferramenta de construção de gráficos oferecida no portal. Como exemplo, observe o comportamento do saldo das transações correntes brasileiras de 1995 até 2019 no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Saldo em transações correntes – Brasil, 1995 a 2019, em US$ milhões



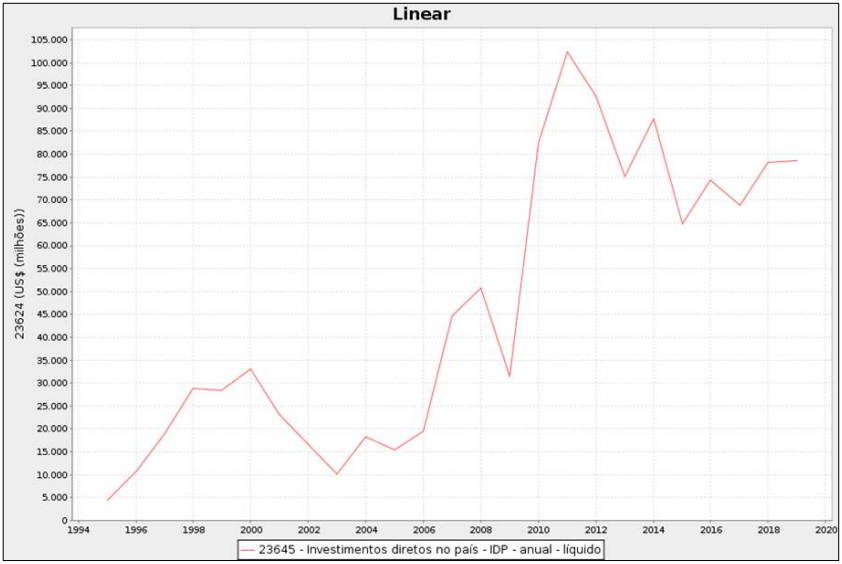
Fonte: Banco Central do Brasil - Sistema Gerenciador de Séries Temporais – SGS.

Note que o Brasil apresenta superávit nas transações correntes apenas no período entre 2003 e 2007. Note também que após a crise de 2008/2009 há um aprofundamento dos déficits

[67] Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br>.

registrados, o que pode ser explicado pelas condições restritas de se realizar transações internacionais neste período. Ainda que o saldo em transações correntes tenha apresentado resultados de crescimento dos déficits pós 2008, a entrada de investimentos estrangeiros diretos (ver Gráfico 2) ajudou a amortecer alguma pressão mais intensa sobre o balanço de pagamentos. A ideia desta seção não é a de oferecer uma análise sobre as contas externas brasileiras, apenas a de apresentar algumas das plataformas e bases de dados mais usuais para acessar informações que possam ajudar a amparar suas análises futuras.

Gráfico 2 - Entrada de investimentos estrangeiros diretos no Brasil, 1995 a 2019, em US$ milhões



Fonte: Banco Central do Brasil - Sistema Gerenciador de Séries Temporais – SGS.

Para encontrar informações mais detalhadas sobre as transações comerciais entre o Brasil e o resto do mundo, a base de dados COMEX STAT[68] do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, oferece diversos níveis de detalhamento para as estatísticas de comércio exterior. É possível por exemplo, encontrar séries históricas de exportações e importações por municípios, por países ou blocos de origem e destino, por via que foi exportada ou importada (rodovia, ferrovia, aérea, marítima, dutos, rede de transmissão), por grupos de produtos divididos nos capítulos do Sistema Harmonizado (SH) ou por Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Como exemplo, na Tabela 1, observe os 10 produtos mais exportados pelo Brasil em 2019, agrupados por capítulos SH a dois dígitos, por país de destino e por via.

Tabela 1 - Exportações brasileiras em 2019, desagregação por destino, produto e via

Via	Países	SH2	Descrição SH2	Valor FOB (US$)
MARITIMA	China	12	Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais;	20.008.358.842
MARITIMA	China	27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	15.430.579.283
MARITIMA	China	26	Minerios, escórias e cinzas	14.333.054.311
MARITIMA	Estados Unidos	27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	4.718.320.872
MARITIMA	China	02	Carnes e miudezas, comestíveis	4.491.413.150
MARITIMA	Estados Unidos	72	Ferro fundido, ferro e aço	3.929.937.280
MARITIMA	China	47	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e	3.223.057.330
AEREA	Estados Unidos	88	Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes	2.272.426.004
MARITIMA	Estados Unidos	84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	2.214.257.564
MARITIMA	Argentina	87	Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	2.101.831.704

Fonte: Comex Stat - Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços – MDIC.

[68] Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

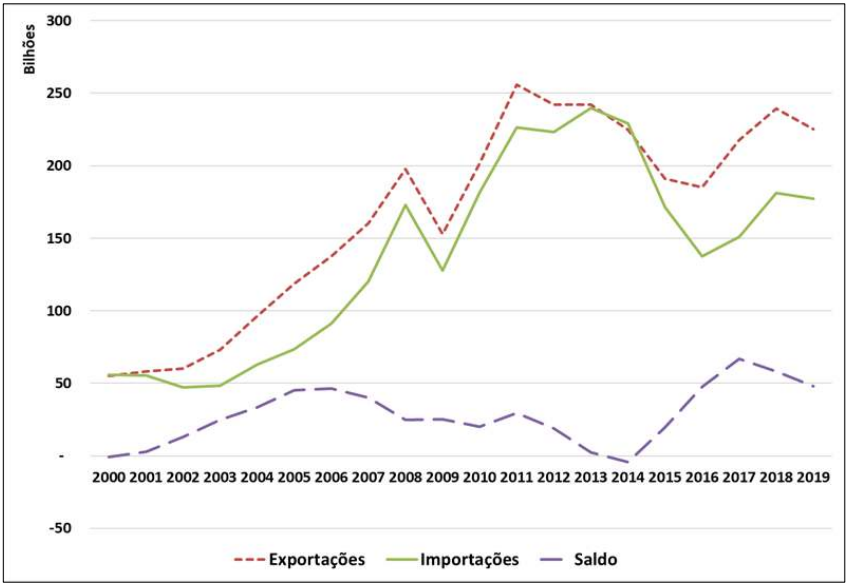
Na Tabela 1 observamos que entre os 10 maiores valores exportados pelo Brasil em 2019, a maior parte teve como destino a China e os Estados Unidos e a via predominante foi a marítima. Entre os produtos, se destacam os derivados da agropecuária como o SH12 (sementes, frutos oleaginosos e grãos) e o SH02 (carnes e miudezas, comestíveis), os relacionados à exploração de petróleo como o SH27 (combustíveis minerais, óleos minerais), os de exploração de minérios como o SH26 (minérios, escórias e cinzas), além das exportações de veículos e suas partes (SH87) para a Argentina. Caso haja a necessidade de buscar detalhamentos sobre produtos mais específicos, como por exemplo para verificar quais grãos do capítulo SH12 o Brasil mais exportou para a China, basta adicionar um maior número de subposições aos SHs na pesquisa, neste caso você verificará que o produto de maior relevância nestas exportações foi a soja (SH120190).

Também é possível trabalhar com os dados agregados para analisar a balança comercial brasileira ou para elaborar análises bilaterais de comércio entre o Brasil e algum outro país de interesse. O Gráfico 3 mostra os valores de exportação, importação e o saldo da balança comercial entre os anos 2000 e 2019, o saldo comercial brasileiro é superavitário em todos os anos, exceto em 2014. Nota-se mudanças de trajetórias mais acentuadas no momento da crise de 2008, assim como no período em que a economia brasileira apresentou comportamento recessivo pós 2014.

Como exemplo de relação bilateral de comércio, consideremos o país com maior participação no destino das exportações brasileiras em 2019, a China, com valor de US$63,4 bilhões. Apenas como referência, os Estados Unidos ficaram em segundo lugar com um valor de US$29,7 bilhões. No Gráfico 4 observamos a balança comercial entre Brasil e China entre 2000 e 2019, note que a participação chinesa nas exportações brasileiras é

crescente e possui relação com a trajetória consistente de crescimento do PIB chinês pós ano 2000.

Gráfico 3 - Exportações, importações e saldo comercial brasileiro, 2000 a 2019, em US$ bilhões (FOB)

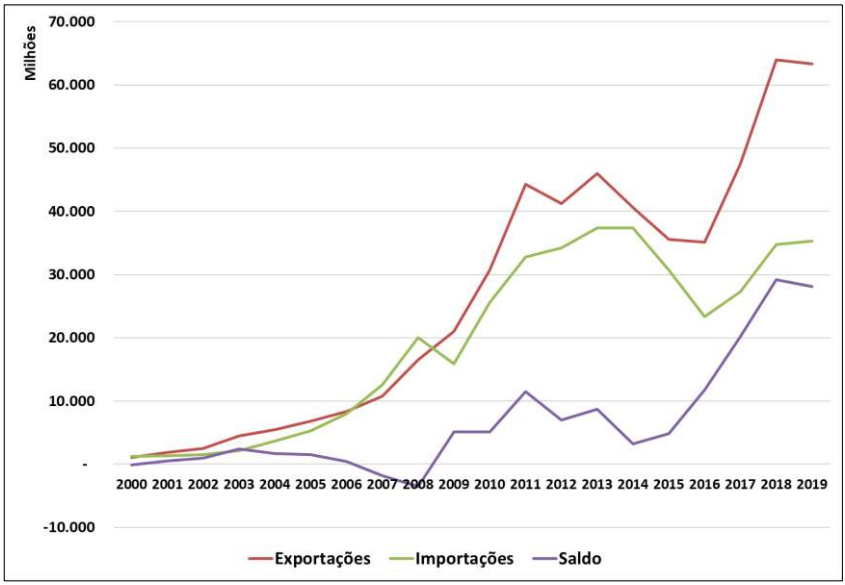


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Comex Stat.

Para compreender as mudanças nas relações bilaterais de comércio entre Brasil e China, assim como investigar o avanço das negociações de produtos específicos, elaboramos um gráfico de dispersão considerando as variações das exportações brasileiras e as variações das importações mundiais da China, desagregadas por grupo de produtos no Sistema Harmonizado com 2 dígitos. Para a construção destes gráficos foram utilizadas duas bases de dados, o COMEX STAT do MDIC e o TRADEMAP. Os dados extraídos do COMEX STAT são os dados de comércio entre Brasil e China. Os

dados extraídos do TRADEMAP são os dados de comércio entre a China e o resto do mundo.

Gráfico 4 - Balança comercial brasileira com a China, 2000 a 2019, US$ milhões (FOB)



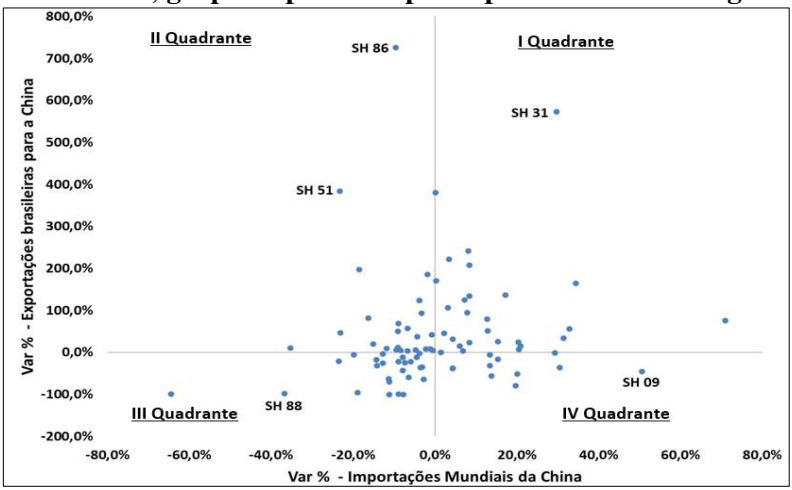
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Comex Stat.

Para interpretar o gráfico de dispersão, devemos inicialmente saber o que medimos em cada um dos eixos. No eixo horizontal (X), medimos as variações das importações mundiais da China, para o período analisado, considerando os 99 capítulos do Sistema Harmonizado (SH). Já no eixo vertical (Y) medimos as variações das exportações brasileiras para a China, calculadas para o mesmo período e para os mesmos 99 capítulos do Sistema Harmonizado (SH). Desta maneira, podemos verificar que o posicionamento dos grupos de produtos (capítulos SH) indica em cada um dos

quadrantes, a possibilidade de afirmar se a China importou mais ou menos (destes produtos) do mundo e simultaneamente verificar se o Brasil exportou mais ou menos destes mesmos produtos para a China.

No Gráfico 5 foram selecionados alguns dos produtos que apresentaram as maiores variações, tanto para as exportações brasileiras para a China quanto para as importações mundiais chinesas. O primeiro grupo de produtos a ser analisado é o do SH 31, presente no I Quadrante. O SH 31 representa os produtos de adubos e fertilizantes, podemos observar que as exportações brasileiras destes produtos para a China tiveram um crescimento de 572,9% entre 2018 e 2019, enquanto as importações mundiais da China (para este mesmo SH 31) cresceu 29,7%, assim, diante da expansão da demanda chinesa para esta categoria de bens, o Brasil ampliou sua participação na pauta importadora da China.

Gráfico 5 - Variação (%) das exportações brasileiras e das importações mundiais da China entre 2018 e 2019, grupo de produtos por capítulos SH a dois dígitos



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Comex Stat e do Trademap.

No II quadrante, temos duas categorias de produtos, o SH 86 (Veículos e material para vias férreas ou semelhantes, e suas partes; aparelhos mecânicos - incluindo os eletromecânicos - de sinalização para vias de comunicação) e o SH 51 (Lã, pelos finos ou grosseiros; fios e tecidos de crina). Nos dois casos, a China teve uma redução da sua demanda em relação ao mundo e um aumento da demanda por estes produtos oriundos do Brasil. Assim, podemos dizer que a China comprou mais dos produtos brasileiros e menos dos mesmos produtos produzidos pelos outros países.

No III quadrante, o SH 88 (Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes) apresentou uma redução das importações chinesas em relação ao mundo (-36,8%) e também em relação ao Brasil (-98,7%). Já no IV quadrante, o SH 09 (Café, chá, mate e especiarias) registrou uma redução da demanda chinesa pelas exportações brasileiras (45,8%) e um aumento das importações mundiais destes produtos de 50,6%. A ideia na elaboração deste gráfico é a de facilitar a pesquisa exploratória na investigação das relações bilaterais de comércio entre os países. Em conjuntos com estas análises podem ser considerados novos níveis de desagregação dos capítulos SH ou mesmo o acompanhamento histórico em relação às negociações de um bem específico com um país ou bloco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo foram apresentadas algumas das teorias de comércio internacional e de internacionalização de empresas. Também exploramos algumas das bases de dados disponíveis e algumas ferramentas para auxiliar na organização de pesquisa exploratória ou mesmo nos estudos das relações bilaterais de comércio entre os países. Entre tantas lentes possíveis para se explicar as interações entre os países, a ótica econômica pode ajudar

na interpretação das redes de comércio, da formação das cadeias globais de valor, da mobilidade de empresas ao redor do mundo, assim como a interação entre estas empresas, como concorrentes, como parceiras, fornecedoras de insumos ou mesmo entre matriz e subsidiária. De maneira mais abrangente, este capítulo apresentou, de maneira introdutória, a evolução de algumas das correntes teóricas mais importantes para observar os ganhos e os padrões no comércio internacional, assim como as motivações e explicações para as empresas buscarem mercados internacionais. Por fim, um exemplo sintético de pesquisa exploratória na relação bilateral de comércio entre o Brasil e a China utilizando bases de dados e breves aplicações.

Glossário

Balança comercial: balança onde se registram as transações internacionais de bens tangíveis.

Transações correntes: é o saldo entre as balanças comercial, de serviços, de rendas e das transferências unilaterais correntes (doações).

Investimento Direto: São investimentos com menor volatilidade, tendem a ter um caráter mais produtivo do que especulativo e ajudam a compreender a atratividade dos países em relação à internacionalização de empresas.

Investimento em Carteira: São investimentos mais voláteis, tendem a ter um caráter mais especulativo e normalmente estão ligados a aspectos financeiros, como por exemplo os ganhos com diferenciais de taxas de juros entre os países.

Fundo Monetário Internacional: Fundo criado para auxiliar países que possam vir a ter problemas no balanço de pagamentos.

Órgão de Solução de Controvérsias: É o órgão dentro da Organização Mundial do Comércio que trata dos casos de defesa comercial tais como as

medidas compensatórias, as medidas de salvaguarda e os direitos antidumping.

Internalização: Quando uma empresa é capaz de absorver as imperfeições do mercado, custos de transação e pode internalizar as externalidades.

Capítulos SH: O Sistema Harmonizado é uma forma de agrupar produtos por categorias ou capítulos para que haja um padrão internacional no registro dos fluxos comerciais.

Empréstimos intercompanhia: São os empréstimos realizados entre uma empresa matriz e suas subsidiárias ao redor do mundo, também são configurados como investimento.

Vantagens comparativas: Teoria proposta por David Ricardo em que ao considerar os custos de oportunidade, mesmo países sem quaisquer vantagens absolutas podem obter ganhos no comércio internacional.

REFERÊNCIAS

BREWER, T. L.; YOUNG, S. **The multilateral investment system and multinational enterprises**. New York: Oxford University Press, 2001.

BUCKLEY, P. J. CASSON, M. C. "The internalization theory of the multinational enterprise: A review of the progress of a research agenda after 30 years". **Journal of International Business Studies**, vol. 40, 2009.

BUCKLEY, P., CASSON, M. **The Future of the Multinational Enterprise**. Londres: Macmillan, 1976.

COASE, R. H. "The Nature of the Firm". **Economica**, n. 4, november, 1937. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2002.

COASE, R. H. "The Problem of Social Cost". **The Journal of Law and Economics**, vol. 3, 1960.

DUNNING, J. H. "The key literature on IB activities: 1960-2000". *In*: RUGMAN, A.; BREWER, T. L. **The Oxford Handbook of International Business**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

DUNNING, J. H.; LUNDAN, S. **Multinational Enterprises and the Global Economy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

HYMER, S. **The international operations of national firms**: A study of Direct Foreign Investment, 1960.

JOHANSSON, J.; VAHLNE, J. "The internationalizations process of the firm: a model of knowledge development and increasing market commitment". **Journal of International Business Studies**, 1977.

JOHANSSON, J.; VAHLNE, J. "The Uppsala internationalization process model revisited: From liability of foreignness to liability of outsidership". **Journal of International Business Studies**, 2009.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M.; MELITZ, M. L. **Economia Internacional**: Teoria e Política. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2015.

LINNEMANN, H. **An Econometric Study of International Trade Flows**. Amsterdã: North Holland Publishing Company, 1966.

MIT - Observatory Of Economic Complexity. Disponível em: https://atlas.media.mit.edu. Acesso em: 22/08/2016.

RUGMAN, A. M.; VERBEKE, A. "Multinational Enterprise and National Economic Policy". *In*: BUCKLEY, P.; CASSON, M.

(orgs.) **Multinational Enterprises in the World Economy** - Essays in Honor of John Dunning. New York: Edward Elgar, 1992.

VERNON, R. "International Investment and International Trade in the Product Cycle". **Quarterly Journal of Economics**, vol. 80, n. 2, 1966.

WILLIAMSON, O. E. **As Instituições Econômicas do Capitalismo**. São Paulo: Editora Pezco, 2012.

CAPÍTULO 6

Sistemas Financeiros e Monetários Internacionais

SISTEMAS FINANCEIROS E MONETÁRIOS INTERNACIONAIS

Rodrigo Maschion Alves

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- O conceito de Sistema Monetário e Financeiro Internacional;
- O conceito de governança monetária no sistema internacional;
- O funcionamento das instituições que compõem o sistema financeiro internacional;
- O significado de Economia Política Internacional.

O objetivo principal deste capítulo é traçar um mapa técnico e explicativo sobre o estudo da governança monetária e financeira internacional à luz da Economia Política Internacional (EPI), uma subárea das Relações Internacionais. São 4 pontos em destaque:

1) Explicar o conceito de Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI). Para estudar as crises econômicas, os assuntos ligados à governança econômica internacional e às instituições econômicas internacionais, é necessário compreender o que é o SMFI. O conceito de SMFI não é bem desenvolvido nas áreas das Relações Internacionais e de Economia. Os autores têm entendimentos confusos e insuficientes sobre o conceito, o que gera dificuldades de compreensão para os alunos e jovens pesquisadores.

2) Explicar o campo da Economia Política Internacional (EPI) e a sua pertinência para o Estudo da governança monetária e financeira internacional. Nessa fase, será explicada a natureza da disciplina, as principais correntes de pensamento e a sua pertinência para o estudo da governança do SMFI.

3) Definir o conceito de governança monetária e financeira internacional. Aqui, ficará mais fácil entender como integrar o estudo sobre a governança monetária e financeira internacional à luz da EPI no conceito de SMFI.

4) Traçar um panorama recente da discussão sobre a governança monetária e financeira recorrendo aos principais acadêmicos que se dedicam ao tema.

O QUE É O SISTEMA MONETÁRIO E FINANCEIRO INTERNACIONAL (SMFI)?

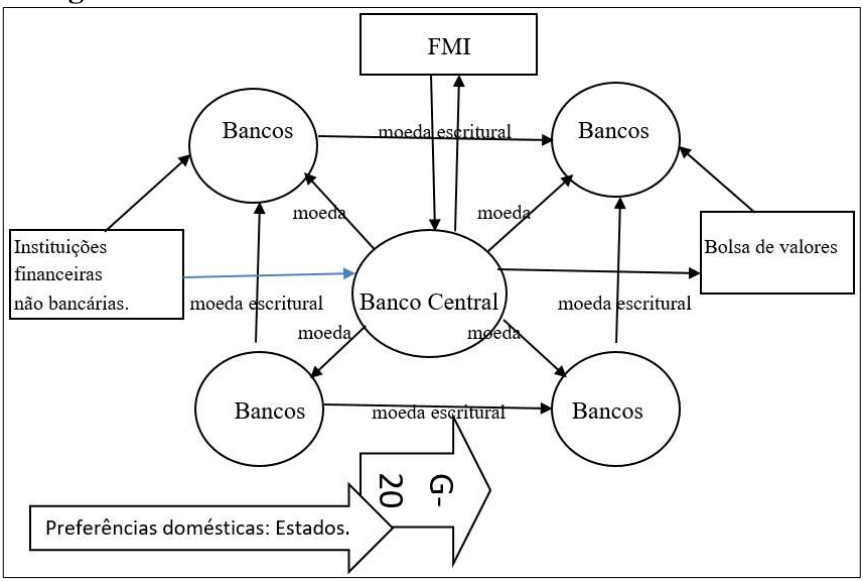
O SMFI é uma rede de Estados, instituições financeiras bancárias, não-bancárias e monetárias. As autoridades monetárias, os bancos centrais dos países, criam as moedas que circulam pelo sistema financeiro. Suas instituições financeiras privadas e públicas promovem os pagamentos e as liquidações em plano global. Politicamente, o poder dos EUA está refletido na preferência global pelo uso do dólar enquanto meio de pagamento, pela ampla aceitação dos títulos da dívida pública norte-americana enquanto reserva de valor e na projeção econômica e política do sistema financeiro público e privado. O poder e o privilégio dos EUA na estrutura da governança do SMFI são explicados pela sua projeção política nas instituições multilaterais como o FMI, o Banco Mundial e o Banco de Compensações Internacionais, pela aceitação da sua moeda, pelo alcance global das suas empresas financeiras (bancos privados) e pela influência do *Federal Reserve* no SMFI.

Atualmente, a projeção de poder dos EUA pelo SMFI é explicada pelo fato de que depois da crise de 2008, "não ocorreu grande redução no papel do dólar nas transações internacionais. Não se constata um movimento "discernível de emigração do dólar como moeda em que faturar e liquidar as transações comerciais internacionais" (EICHENGREEN, 2011). A ordem do SMFI está centrada na potência norte-americana, no acervo de ideias liberais e na estrutura financeira global lastreada no dólar.

O SMFI é uma teia mercadológica (com atores privados) e política (com Estados e instituições intergovernamentais) tecendo a sua própria governança. Dessa forma, "está na interação entre os imperativos políticos e econômicos _ nas relações entre os Estados e entre os Estados e os mercados _ que definimos o desafio da governança monetária global" (COHEN, 2008). Neste trabalho, a governança do SMFI é compreendida na sua interação entre a economia e a política internacional: "as relações no campo monetário não são nada se não analisadas pelo imperativo da política. A governança monetária global é, por definição, alta política" (COHEN, 2008).

Politicamente, os EUA estão no centro da estrutura da governança, pois criam a moeda mais importante como meio de pagamento, reserva de valor e referência na formação de preços. No plano multilateral, a dinâmica da negociação política no SMFI é observada no G-7/8 e no G-20 financeiro. O G-20 é um grupo político composto por chefes de Estado e ministros das economias que congrega o debate em torno dos assuntos monetários e financeiros. É o espaço que aprofunda a cooperação entre as economias centrais e as emergentes nas três áreas da governança: a cooperação macroeconômica, a reforma das instituições de Bretton Woods e a supervisão financeira. Tem exercido papel de supervisor financeiro o Comitê da Basiléia, o *Financial Stability Board* (FSB) e as *'clearing houses'*. Segue um esboço do SMFI:

Figura 1 - O sistema monetário e financeiro internacional



Fonte: Elaboração própria.

O QUE É A GOVERNANÇA DO SMFI E COMO ELA É CONDUZIDA?

A governança administra as áreas diversas das relações internacionais como o comércio, as finanças, as relações políticas, o meio ambiente e os direitos humanos. Ela é a somatória de várias maneiras pelas quais os indivíduos, os Estados, as instituições internacionais e as empresas administram os assuntos globais. Trata-se de um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes podem ou não serem acomodados via esforços e ou tentativas de cooperação. Ela inclui instituições formais (FMI) e iniciativas informais (G-7 e G-20) para tornar mais coesos os compromissos dos atores para com os assuntos que procuram administrar. A

governança é um esforço político que busca a solução dos problemas coletivos através de princípios, normas e regras ordenadores da vida social internacional.

Dois pilares compõem a estrutura de governança do SMFI: o político, aqui compreendendo os Estados, as instituições intergovernamentais e os grupos informais; e o privado, que abarca as instituições financeiras bancárias e não bancárias. O SMFI é gerido pelas instituições e iniciativas formais e informais de governança, como o G-7/8, o G-20, o Banco Mundial e o FMI. Empreendimentos regionais de cooperação monetária e financeira também governam o sistema: na América Latina, existe a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); na Ásia, a iniciativa Chiang Mai. As esferas privadas do mercado financeiro, como os bancos comerciais, os bancos de investimentos, as instituições financeiras não bancárias, as agências de classificação de risco, as *'clearing houses'* e as bolsas de valores mobilizam o fluxo do capital em plano global. Elas promovem a circulação do capital, a realização dos pagamentos, as transferências de riquezas e as liquidações dos contratos em plano global; logo, essa esfera privada também é um elo da governança.

Uma noção pertinente de governança monetária e financeira está assentada nos seguintes instrumentos, mecanismos e iniciativas que a molda: 1) o mecanismo de ajuste dos balanços de pagamentos entre os Estados; 2) instrumentos de criação e de circulação de liquidez; 3) confiança; 4) liderança; 5) instituições e fóruns informais de cooperação e de coordenação econômica internacional; 6) regulação financeira; e, por fim, 7) conjunto de valores e de ideias que molda esse SMFI.

O mecanismo de ajuste refere-se ao instrumento pelo qual os países ajustam as suas contas externas e os seus balanços de pagamentos. Para isso, em momentos específicos das suas relações econômicas internacionais, eles tentam cooperar para coordenar as

suas políticas macroeconômicas _ políticas fiscal e cambial _, exercer controles sobre os fluxos especulativos de capitais e defender a paridade entre a oferta de papel moeda e de ouro para garantir a conversibilidade entre as moedas e o metal _ este último tópico específico de fases históricas de câmbio fixo, como ocorreu durante Bretton Woods (1944-1971).

A liquidez refere-se a qual instituição financia majoritariamente os Estados e os agentes privados, podendo ser uma instituição intergovernamental, como o FMI, e ou as instituições financeiras privadas, como predomina no contexto contemporâneo. A liquidez é a provisão financeira (oferta de dinheiro) que permite aos atores públicos e privados liquidarem as suas realizações financeiras e promoverem os seus pagamentos. A confiança, por sua vez, está diretamente ligada à credibilidade do Estado que cria a mais importante moeda que realiza os pagamentos e promove as liquidações no SMFI. No contexto atual, os EUA criam o dólar norte-americano, a mais aceita moeda do SMFI. A confiança é a institucionalidade do sistema, ou seja, a credibilidade que os Estados conferem às instituições financeiras intergovernamentais e privadas que alocam e ofertam a liquidez pelo SMFI e ou criam os espaços políticos para a cooperação e para a governança monetária e financeira global – aqui podendo ser o Banco Internacional de Compensações, o FMI, o Banco Mundial e também o próprio G-20.

A liderança está correlacionada com a percepção dos governos sobre o Estado mais rico economicamente, mais poderoso militarmente, que cria a mais aceita moeda em plano internacional e que possui o maior sistema financeiro privado e público do mundo. Atualmente, os EUA exercem a liderança no SMFI por conta de alguns fatores: são os criadores do dólar norte-americano, título preferencial para a liquidação dos pagamentos e que resguarda a maior credibilidade entre os atores políticos e privados; e detém o maior e o mais internacionalizado sistema financeiro público e

privado do mundo. No século XXI, os EUA ocupam a posição mais privilegiada na estrutura da governança do SMFI. O exercício do poder por este Estado no SMFI contemporâneo é inegável, inquestionável e está refletido na preponderância do dólar e no gigantismo do seu sistema financeiro público e privado. Diante de tais circunstâncias e fatos, é inviável falar em declínio do poder norte-americano quando se estuda os temas monetários e financeiros internacionais.

A regulação da atividade privada da área financeira também é um dos mecanismos que governam o campo monetário e financeiro. Atualmente, as principais iniciativas globais de regulação financeira são: o Comitê da Basiléia, que estabelece os parâmetros de supervisão bancária via acordos da Basiléia; o *Financial Stability Board* (FSB), cuja função é fortalecer os instrumentos supervisores dos mercados de derivativos e dos comportamentos das influentes e importantes instituições financeiras privadas com projeção internacional; e o próprio G-20 financeiro, que racionaliza o debate político entre os governos em torno da supervisão financeira internacional.

Com respeito aos fóruns informais, eles são plataformas políticas construídas pelos Estados para cooperar, avaliar e promover a governança do SMFI. Dos encontros de cúpula e das reuniões dos ministros das finanças do G-20, três áreas da governança monetária e financeira foram os focos das atenções dos governos para reformá-las, fortalecê-las e ou atualizá-las: a área macroeconômica (coordenação das políticas fiscal e cambial), a área financeira (acordo da Basiléia III, supervisão dos mercados de derivativos e das importantes e influentes instituições financeiras) e a área institucional intergovernamental (reforma e fortalecimento do FMI). A importância política do grupo financeiro está refletida na tentativa de se estabelecer conciliações e coordenações possíveis

entre os interesses dos mais influentes atores do SMFI contemporâneo nessas três áreas da governança.

Por fim, existe o conjunto de valores e de ideias que circunscreve as relações econômicas e políticas entre os Estados e os atores privados. O liberalismo econômico parte da orientação principal de manter a economia aberta e com totais liberdades para o movimento do capital; ele define a ordem monetária e financeira do século XXI. Depois da crise de 2008, causada pelas liberdades irrestritas conferidas ao sistema financeiro insuficientemente regulado pelas autoridades públicas, ainda prevalece o acervo de ideias e de valores liberais anglo-saxão que desenha a governança e dita as regras gerais de funcionamento do SMFI. A crise de 2008, deflagrada no centro do capitalismo global, não foi suficiente para abrir as brechas políticas capazes de contestar tal conjunto de valores e de ideias. Ao que tudo indica, mesmo os atores não pertencentes ao núcleo central do SMFI, como as economias emergentes, não só não contestaram a ordem vigente, mas adoraram políticas estratégicas ancoradas em suas preferências domésticas atreladas ao centro do poder (EUA). Na verdade, essas economias colaboraram para manter o funcionamento do SMFI contemporâneo enraizado na ordem liberal anglo-saxã. Na perspectiva crítica de Craig Murphy, o seu conceito de governança é pertinente para a reflexão proposta:

> A governança é uma rede mundial de administração que congrega uma ideologia neoliberal, uma crescente rede pública e privada de regimes que se estende através das maiores regiões do mundo, o sistema global de organizações intergovernamentais, algumas das quais são autônomas e poderosas, e organizações transnacionais responsáveis pelas funções clássicas dos agentes públicos e que trabalham para criar regimes e novos sistemas de integração internacional (MURPHY, 2005).

Várias concepções e construções conceituais de SMFI colaboraram com os entendimentos aqui buscados. Robert Gilpin separou, na sua análise, os conceitos de Sistema Monetário Internacional (SMI) e de Sistema Financeiro Internacional (SFI), assim como fizeram Benjamin Cohen, Robert Keohane e Joseph Nye destacados na bibliografia. Para a reflexão sobre a governança monetária e financeira global, a ideia de sistemas integrados permite uma análise precisa. Autores como Barry Eichengreen, Paul Krugman e Mourice Obstfeld compartilham a ideia de sistemas integrados e fazem referência a um Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI).

"O SMI é a estrutura econômica facilitadora das transações da 'economia real', enquanto o SFI é o universo provedor dos recursos financeiros necessários à dinamização das atividades econômicas em nível global – comércio e investimento externo direto" (GILPIN, 2001). A concepção desse autor entendeu que no SMI os principais atores são os Estados e as instituições intergovernamentais como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Internacional de Compensações (BIS). No SFI, os principais atores são os bancos privados, as instituições financeiras não bancárias, as grandes seguradoras e as empresas de avaliação de risco financeiro. Para o SFI, compreende-se que a sua função é alocar créditos para a dinamização da produção, do consumo, da distribuição e da realização dos pagamentos.

Para Barry Eichengreen, a interpretação sobre o sistema monetário e sistema financeiro internacional é integrada e corresponde melhor com as explicações e com as intenções propostas. Conforme expressa o conceito abaixo, a ideia de 'cola' colabora com os estudos sobre as relações econômicas e políticas internacionais:

> O sistema monetário internacional é a cola que mantém ligadas às economias dos diferentes países. Seu papel é dar ordem e estabilidade aos mercados cambiais, promover a eliminação de problemas de balanço de pagamentos e proporcionar acesso a créditos internacionais em caso de abalos desestruturadores. As nações sentem dificuldades para explorar com eficiência os benefícios do comércio e de empréstimos externos quando não dispõem de um mecanismo monetário internacional funcionando adequadamente. Independentemente deste mecanismo estar funcionando bem ou mal, é impossível compreender o funcionamento da economia internacional sem também compreender o seu sistema monetário (EICHENGREEN, 2002).

Dessa forma, o SMFI é o conjunto de acordos, regras, práticas e instituições que regulam os pagamentos feitos e recebidos para transações realizadas entre fronteiras nacionais. É um regime com instrumentos essenciais usados pelos Estados para implementar as suas políticas macroeconômicas e promover as suas relações econômicas internacionais. No SMFI estão presentes as principais reflexões postas pelas Relações Internacionais e pela disciplina da Economia Política Internacional (EPI): o estudo sobre as relações entre os agentes do mercado e os Estados; e o exame da dinâmica das preferências domésticas dos Estados determinando as suas relações nas esferas monetárias e financeiras internacionais:

> O sistema monetário internacional é a somatória de todos os instrumentos pelos quais as nações organizam suas relações econômicas internacionais. A natureza desses instrumentos pode ser entendida ao examinar o leque de alternativas teóricas disponível para qualquer nação. A dimensão crucial em organizar as transações internacionais de uma nação

> é determinada pelo papel do mercado nos fluxos de recursos econômicos através das fronteiras. Nações que permitem aos mercados exercerem maiores influências nas suas economias são chamadas de 'abertas,' enquanto as que restringem as funções dos mercados nas suas transações internacionais são chamadas de 'fechadas.' Existe uma continuidade entre a pura abertura e o puro fechamento na qual as nações podem ser classificadas, tendo em perspectiva que todas as nações usam uma combinação entre controles e liberdades mercadológicas. A localização de um país nessa continuidade é significante porque, ao longo do tempo, uma nação somente pode gastar internacionalmente apenas aquilo que possui de economias financeiras acumuladas no passado através de juros ganhos e ou empréstimos recebidos. Se a renda e o gasto de uma nação forem muito divergentes, ela será obrigada a ajustar um desses pilares para equilibrar as suas contas internacionais. A forma pela qual esse ajustamento será feito depende do grau de abertura e de fechamento dessa economia (BLOCK, 1977).

O SMFI é o universo no qual são estabelecidas as relações econômicas internacionais. Nesse âmbito, estão em interação as economias mais abertas e as mais fechadas comercial e financeiramente. O grau de abertura e de fechamento de uma determinada nação deverá, necessariamente, respeitar as suas preferências domésticas, os seus objetivos políticos e os seus planos econômicos. O conceito de SMFI de Block (supracitado) pode ser lido à luz da definição de Robert Gilpin acerca de uma das hipóteses centrais das Relações Internacionais e da disciplina da EPI: para se avaliar as estratégias internacionais de uma nação, deve-se integrar a percepção sobre o jogo político e as preferências domésticas que definem os interesses de cada país defendidos no plano internacional _ discussão que será feita adiante neste texto.

A questão do ajustamento referida por Block relaciona os instrumentos à disposição dos Estados para implementar as suas políticas macroeconômicas e corrigir os déficits nos seus balanços de pagamentos: políticas cambiais, expansão ou contração monetária, barreiras à importação e ou política fiscal. Em síntese, esses são os instrumentos utilizados pelos Estados para agirem enquanto atores das relações econômicas internacionais e administrarem as suas preferências domésticas no plano externo.

Benjamin Cohen, autor próximo das interpretações de Robert Gilpin, apresentou os seus conceitos de **Sistema** Monetário Internacional e de **Ordem** Monetária Internacional.

> Um sistema é uma agregação de diversas entidades unidas por uma interação regular que respeita alguma forma de controle. No contexto das relações monetárias internacionais, isso descreve a agregação de indivíduos, empreendimentos comerciais e financeiros, e agências governamentais que estão envolvidas, tanto direta quanto indiretamente, na transferência de poder de compras entre as nações. A ordem monetária internacional, por sua vez, é a estrutura e convenção legal na qual este mecanismo de interações opera. O controle é exercido através de políticas implementadas no nível doméstico e que interagem no internacional (COHEN, 1982).

Benjamin Cohen definiu os conceitos de sistema e de ordem monetária internacional foi no seu artigo *The Politica Economy of Monetary Reform Today*, publicado no ano de 1976 no periódico *Journal of International Affairs*. Era o contexto da formalização do câmbio flexível estabelecido pelos Estados durante a conferência da Jamaica depois do colapso do sistema Bretton Woods de câmbio fixo (1945-1971). Naquele momento, Cohen lançou as suas primeiras

reflexões sobre a governança monetária e financeira internacional agora circunscrita em uma era de ampla mobilidade do capital e de taxa cambial flexível. O autor destacou que a mudança observada foi na ordem monetária, ou seja, no *modus operandi* da ordem, e não uma mudança no sistema. O sistema manteve o comércio e os pagamentos em plano internacional operando e, inclusive, foi eficiente para ampliar a expansão do capitalismo em plano global. A mudança na ordem implicou que o sistema passou a funcionar sem nenhuma forma de controle estabilizador, como o câmbio fixo e o controle sobre os movimentos do capital usados durante Bretton Woods. No início do século XXI, o SMFI não contou com os alicerces básicos da estabilidade pretendida e buscada entre os anos 1944 e 1971: o controle do movimento do capital, câmbio fixo e a própria liderança unilateral dos EUA no contexto da Guerra Fria.

A visão de Cohen sobre 'ordem' Monetária Internacional ganha acuidade quando integrada com a interpretação de 'ordem' dada por Block:

> Durante certos períodos históricos, o sistema monetário internacional é governado por um arranjo de regras e de procedimentos. Existe nesses períodos uma dada ordem monetária internacional. A estrutura de uma ordem monetária internacional tende a refletir a influência das nações capitalistas mais poderosas. Suas superioridades militares e o controle dos recursos econômicos chave _ capital, tecnologia avançada, matéria prima, e acesso aos seus grandes mercados consumidores _ torna possível a eles exercerem influências sobre outras nações. Esta influência é geralmente usada para criar uma ordem internacional com um alto grau de abertura que possibilite aos capitalistas das mais fortes economias tomarem vantagens em oportunidades de lucros em outras economias. Resumidamente, uma ordem mundial onde os fluxos de mercadorias e de capital

> são determinados por forças mercadológicas maximizaria as vantagens para o país com os mais altos níveis de tecnologia e com as mais fortes e pioneiras empresas do mundo (BLOCK, 1977).

A citação supracitada sugere explicações sobre os limites da cooperação e o alcance reduzido da governança monetária e financeira global conduzida por Estados e por instituições internacionais: a influência dos atores do mercado. Ele também indica as raízes do poder e da liderança dos EUA no SMFI contemporâneo: os EUA criam a mais aceita moeda para a liquidação financeira, o dólar norte-americano; e está no centro da sua estrutura econômica norte-americana o mais amplo e internacionalizado sistema financeiro público e privado do mundo. O dólar e a rede financeira privada e pública (Federal Reserve) dos EUA definem a ordem e o funcionamento do SMFI contemporâneo.

Nesse sentido, no século XXI, a ordem, o sistema e a governança no campo monetário e financeiro funcionam sob o manto da liderança econômica e política norte-americana, da vigência dos conjuntos de ideias e de valores liberais anglo-saxão, da importância do sistema financeiro público e privado dos EUA, da preponderância do dólar e, também, da força militar desse país. Ademais, essa ordem ainda conta com a adesão voluntária das economias emergentes que, buscando uma inserção estratégica na mesma, colaboram para manter o seu próprio funcionamento.

Keohane e Nye também refletiram sobre o conceito de sistema monetário e financeiro internacional e sobre a área monetária e financeira global. Para os autores, o regime monetário internacional é: "(1) o papel das taxas cambiais, (2) a natureza das reservas financeiras, e (3) o grau de controle internacional sobre o movimento do capital" (KEOHANE; NYE, 2002). Essa interpretação contempla as áreas da governança envolvendo a

liquidez, a confiança e o ajustamento. A primeira definição trata do tipo de regime monetário internacional: de câmbio fixo ou flexível; com o dólar ou com o ouro como moeda de reserva e meio de pagamento. Já o segundo conjunto de elementos tem relação com a forma como as relações são dadas e estabelecidas dentro de um determinado tipo de regime: quem oferece a liquidez? Qual moeda tem mais credibilidade e aceitação enquanto título para as liquidações financeiras? Qual país tem o maior e o mais robusto sistema financeiro privado e internacionalizado? E como as configurações de poder do e no sistema internacional interferem nessas três variáveis da liquidez, do ajustamento e da confiança? Dessa forma, os autores definem o campo monetário internacional como:

> Nós definimos a área monetária internacional como o nicho de questões relevantes para os políticos tomarem decisões sobre os tipos de arranjos internacionais que deveriam existir nas áreas da taxa cambial, reservas financeiras, e controles sobre os movimentos internacionais de capital, assim como questões vistas como relevantes ao ajustamento, liquidez e confiança dentro de um regime ou 'não regime (KEOHANE; NYE, 2002).

Postas tais considerações, cabe problematizar qual seria o tipo 'ideal' de sistema capaz de sustentar e de reforçar os laços políticos, as tentativas de coordenação macroeconômica e os arranjos institucionais entre os atores que interagem dentro dele? O sistema ideal - por se tratar de um modelo, uma ideia, um norteador teórico para refletir sobre a realidade - seria capaz de:

> [...] harmonizar os mecanismos de **ajuste** do balanço de pagamentos das economias, de prover a **liquidez** internacional para os países e, por fim, de assegurar a **confiança** dos Estados com relação à moeda de reserva internacional (BAUMAN; CANUTO; GONÇALVES, 2004).

As variáveis da liderança política e do conjunto de ideias e de valores embutidos na ordem e no SMFI. Os EUA, para Cohen, exerceram a função de líder durante Bretton Woods 1944 e 1971 oferecendo liquidez, garantindo a conversibilidade do dólar em ouro e criando as instituições financeiras internacionais, como o FMI. Historicamente, a Inglaterra fez o mesmo na fase do padrão ouro clássico até antes da primeira guerra mundial. Para Cohen, "o essencial da governança está na autoridade capaz de definir e de reforçar normas para a alocação de valor em uma coletividade - para escrever as regras do jogo" (COHEN, 2008).

A questão do ajuste refere-se a uma coordenação entre os Estados para criar condições adequadas no SMFI e equilibrar os seus déficits e os seus superávits dos seus balanços de pagamentos (contas internacionais). O problema com respeito ao ajuste é explicado pelos diferentes custos econômicos e políticos que insurgem sobre cada país e cada região em termos de custo de produção, de custo de moeda, de acesso ao crédito, de inflação e de política cambial e fiscal. Nesse sentido, um SMFI 'perfeito' minimizaria esses custos e equalizaria os efeitos da interdependência econômica global[69]. O

[69] Um país com déficit no seu balanço de pagamentos pode recorrer às suas reservas internacionais para sanar o problema. No entanto, essas medidas não podem ser adotadas continuamente, e, em certo contexto, o país será obrigado a adotar outras ações para sanar esse desequilíbrio. Uma economia superavitária, como a norte-americana na maior parte do século XX, pode incrementar as suas reservas continuamente, fato que desestabiliza as suas relações com os seus parceiros comerciais. Outra medida consiste em alterar a taxa de câmbio para equilibrar o déficit no balanço de pagamentos: o país com déficit desvaloriza a sua moeda, o país com superávit valoriza a sua moeda. Mudanças nas políticas

modelo explicativo destacado na nota de rodapé nos permite perceber que para cada país superavitário, sempre existirá um deficitário nas relações dentro do SMFI.

No SMFI existem instrumentos e instituições que podem ofertar a liquidez internacional. As economias dispõem de reservas internacionais suficientes para financiar o desequilíbrio no seu balanço de pagamentos, promover o comércio e as atividades econômicas sem a pressão inflacionária e recompor as reservas internacionais dos países. Uma economia pode recorrer às suas reservas internacionais para adiar a desvalorização da sua moeda e, dessa forma, assegurar um superávit no seu balanço de pagamentos. O FMI é um fundo de depósito cujo propósito inicial foi o de ser o provedor de liquidez internacional em momentos de crise estrutural e ou de déficits exorbitantes no balanço de pagamentos das economias.

Politicamente, "todo o regime monetário impõe custos e benefícios diferenciados aos grupos e aos Estados, na medida em que ele especifica a natureza do dinheiro internacional, os instrumentos da política de cada país que são aceitáveis para o ajuste do balanço de pagamentos e a legitimidade dos diferentes objetivos da política nacional" (GILPIN, 2004). De acordo com Gilpin, os Estados estão dispostos a aceitar um regime monetário e financeiro que beneficie as suas condições econômicas domésticas. Sendo a ação política uma das bases do SMFI, este depende de um cenário de confiança com respeito ao principal ator estatal: entre 1944 e 1971, a condição hegemônica dos EUA permitiu a esse ator ser o líder. Atualmente, a distribuição do poder não está questionando a condição política e econômica dos EUA na estrutura da governança do SMFI contemporâneo; pelo contrário, está reforçando.

macroeconômicas também são possíveis: promover uma política deflacionária para os países deficitários, ou acelerar a inflação nos países superavitários. Como consequência, emergem diferenças entre os valores das moedas dos países, o que gera o desequilíbrio entre as mesmas.

Para os aspectos econômicos, a questão da confiança está atrelada ao fato de os EUA terem exercido a liderança, durante Bretton Woods (1945-1971), para garantir aos demais países a conversibilidade das demais moedas e do ouro em dólares, mantido a paridade do dólar em relação ao ouro e ter feito esforços para tentar assegurar a saúde da sua condição econômica sem inflação. Caso contrário, ocorreria uma onda de desvalorização das reservas internacionais dos outros países. A liderança política e econômica inglesa durante o padrão ouro até a primeira guerra mundial foi mais emblemática, pois o banco da Inglaterra regeu o sistema e contou com uma ampla cooperação com os demais bancos centrais da Europa. Isso também se deveu à confiança que os outros países depositavam na conversibilidade do ouro e das moedas nacionais garantida pela Inglaterra.

Caso a confiança seja abalada nas relações internacionais do SMFI, pode ocorrer uma mudança na composição da moeda de referência e de reserva internacional das demais economias; em outras palavras, uma reorganização das lideranças políticas do sistema. Uma transformação na composição das reservas internacionais pode desencadear alterações na taxa de juro paga por ativos em dólar ou por variações na taxa cambial dos EUA. Durante Bretton Woods, os EUA lideraram o SMFI ao assegurar aos demais países que os bens que circulam pela economia global fossem conversíveis em dólar, sobretudo o produto ouro.

> O bom funcionamento do sistema requer uma forte liderança de uma nação ou grupo de nações com interesses em ver mantido o sistema. O líder deve assumir a resolução de problemas técnicos assim como prover e administrar a moeda chave usada para compor as reservas, liquidar as transações econômicas, e prover liquidez. (...) Apesar do papel da liderança poder, em teoria, ser exercido por duas

> ou mais nações, ou mesmo por uma organização internacional, a liderança tem sido exercida por uma potência econômica e militar dominante, tal como o Reino Unido no final do século XIX e depois os EUA após a segunda guerra mundial. Por estas razões, as regras que governam o sistema monetário internacional têm, em geral, refletido os interesses dessas potências econômicas (GILPIN, 2000).

Com essa lógica, toda e qualquer manobra para mediar os problemas técnicos em matéria de ajuste do balanço de pagamentos geram implicações diversas nos países e nas suas divisões domésticas – sejam nos grupos de pressão, nas classes sociais e nos partidos políticos. Ademais, no coração dos problemas sobre as instabilidades das taxas cambiais, existem os diferentes níveis de inflação e de estabilidade de preços entre os países capazes de influenciar diretamente as suas preferências domésticas _ interesses. Alguns governos dão muito valor à inflação para reduzir o desemprego e promover o desenvolvimento, enquanto outros prezam pela estabilidade da inflação em índices baixos. Sendo assim, diante do esforço político entre os Estados para promover a governança monetária e financeira internacional, aparecem as preferências domésticas de cada ator, os seus interesses e as suas condições econômicas específicas.

Sobre a política e a economia no SMFI, tais finalidades materiais e de poder são projetadas nos quadros das instituições intergovernamentais como o FMI, os bancos comerciais e os bancos de investimentos privados. Ao considerar as duplas perspectivas de ordem econômica (*efficiency objective*) e política (*consistency objective*), Cohen, em 2008, estabeleceu o seu conceito sobre governança monetária internacional. Segundo Cohen, trata-se de um regime ‘auto-regulador’ estruturado por regras e por normas comuns a todos os governos partidários de uma instituição internacional,

podendo ser, por exemplo, o FMI. Outro ponto é o ator hegemônico (potência central, liderança, responsabilidade e autoridade) e que pode direcionar os rumos dos Estados em uma matéria específica da área monetária e financeira. O quadro dessa governança também pode ser edificado pela negociação dentro de um regime de responsabilidades compartilhadas e que define as decisões de uma governança efetiva, podendo ser também um fórum informal, como é o G-20 financeiro.

Nos quadros da governança, aponta Cohen, são gerenciadas as negociações das regras da regulação bancária e financeira. Exemplos de instrumentos de governança via regulação e supervisão bancária são, atualmente: os acordos da Basiléia estabelecidos no âmbito do Banco Internacional de Compensações e do Comitê da Basiléia; e a supervisão dos mercados de derivativos e a supervisão das instituições financeiras privadas, funções essas administradas atualmente pelo *Financial Stability Board* (FSB). A combinação de um ou alguns elementos dessas áreas supracitadas da governança define os contornos das relações monetárias e financeiras internacionais e da governança do SMFI. Assim, essas áreas da governança monetária e financeira representam "a questão de fato da reforma monetária" (COHEN, 2008).

As confluências e as divergências entre as preferências domésticas desses pólos de poder nos rumos do SMFI contemporâneo podem ser examinadas a partir do estudo do processo histórico do grupo. Dessa maneira, "Está na interação desses imperativos políticos e econômicos _ a sempre em mutação relação entre os Estados e entre os Estados e os mercados _ que encontramos o desafio da governança monetária global" (COHEN, 2008). Dessa maneira, as relações monetárias não são nada se não vistas pelo prisma da política. A governança monetária global é, por definição, alta política" (COHEN, 2008). A compreensão das relações econômicas internacionais deve partir do exame de três

níveis analíticos: das dinâmicas do poder entre os Estados, da apreciação das preferências individuais de cada ator ancoradas nos seus interesses econômicos domésticos e da avaliação dos compromissos assumidos pelos governos nos fóruns multilaterais.

A governança é um conjunto amplo de resultados alcançados pelas tentativas de cooperação empreendidas pelos Estados. Sua composição é feita por processos e por instituições públicas e privadas de intermediação financeira que mobilizam as poupanças, alocam os créditos, criam e administram o dinheiro. No caso das instituições intergovernamentais e dos fóruns informais, a cooperação pavimenta as possíveis vias da governança monetária e financeira entre os Estados possibilitando a coordenação macroeconômica. Nesses entendimentos até aqui destacados, como a disciplina da EPI pode nos ajudar com os estudos da governança do SMFI?

A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: O ESTUDO DO PODER E DA RIQUEZA

No ano de 1970, época de profundas transformações na política internacional e no SMFI, Susan Strange estabeleceu as suas primeiras indagações sobre as relações entre os interesses econômicos e os poderes dos Estados (1970). Naquele momento, o mundo político e econômico estava consolidado nos alicerces intelectuais do liberalismo anglo-saxão. Concernente à dinâmica do poder, a condição hierárquica superior dos EUA durante a guerra fria era sólida. Economicamente, uma atmosfera e uma preocupação com os movimentos especulativos do capital e com as instabilidades no campo monetário e financeiro internacional cresciam após o fim de Bretton Woods e o advento do câmbio flexível formalmente estabelecido em 1976. Economicamente, o Japão e a Europa estavam

recuperados nos anos 1970 dos eventos devastadores da segunda guerra mundial, o que alterou a balança de poder econômica dos países industrializados.

Na atmosfera de profundas transformações nas relações internacionais, surge a disciplina da economia política internacional (EPI). A EPI é um campo de estudos que aborda a complexa correlação entre a economia e a política nos assuntos internacionais, descrevendo a interação entre os agentes do mercado e os atores políticos envolvidos na dinâmica da vida social internacional. Em outras palavras, a EPI e as Relações Internacionais estudam a integração entre a política e a economia, as relações entre os Estados e entre os Estados e os mercados. Esse universo de estudo contempla e integra os estudos da economia com a natureza da matéria das relações internacionais, ajuizando sobre "a recíproca e dinâmica interação nas relações internacionais interessada na busca pela riqueza e pelo poder" (GILPIN, 1975). Essa confluência entre a economia e a política permite discutir o poder e os mecanismos pelos quais ele é exercido no SMFI contemporâneo.

No campo monetário e financeiro, essa dinâmica entre os Estados e o mercado é imbricada e vem influenciando nos contornos, nos limites e nos resultados possíveis da governança desse universo. A partir dos anos 1970, cresceram as influências e as forças econômicas dos atores privados dos sistemas financeiros norte-americano, europeu e japonês. Consequentemente, os interesses e as preferências domésticas de cada governo no campo monetário e financeiro interligam-se com o jogo das forças políticas e dos interesses econômicos de cada país. As relações entre os Estados na esfera internacional estão, dessa maneira, permeadas pelas dinâmicas das suas preferências domésticas.

Essa relação entre as forças políticas e as influências dos mercados nas agendas externas dos Estados, tende a direcionar o analista das relações internacionais a contemplar a importância das

preferências domésticas dos Estados defendidas por eles no plano externo. Para estudar governança e cooperação internacional deve-se, também, partir da análise da dinâmica e dos interesses domésticos dos Estados. Nesses sentidos:

> A minha interpretação sobre a economia política internacional assume que os interesses e as políticas dos Estados são determinados por uma elite governante, pelas pressões dos grupos mais poderosos de uma sociedade, e pela natureza do sistema nacional de economia política (GILPIN, 2001).

O nível doméstico influencia os possíveis graus de engajamento de um Estado para com a governança tendo em vista os compromissos assumidos por ele nos fóruns multilaterais. Os resultados em termos de governança, assim como os limites da cooperação, resultam dos choques entre as preferências domésticas dos mais influentes Estados.

A EPI lança um olhar sobre a relação entre o poder e a riqueza no plano internacional. O estudo econômico foca o papel dos mercados, as relações monetárias e financeiras entre os Estados e as considerações materiais referentes ao comércio, ao investimento externo direto e às relações monetárias e financeiras internacionais. Concernente à dinâmica política, o foco recai sobre o papel dos Estados no sistema internacional e sobre a administração dos seus conflitos nas arenas institucionais e nos fóruns informais de governança monetária e financeira, como o G-20. A composição multidisciplinar das Relações Internacionais e da disciplina da EPI procurou, dessa forma, "reconciliar o divórcio entre a economia e a política nos estudos internacionais" (STRANGE, 1970). A EPI

estuda a vida internacional captando a economia e a política para além e a partir das esferas domésticas dos Estados.

A EPI é construída por duas grandes correntes de pensamento. A primeira é a tradição da escolha racional, perspectiva que usufruiu do empirismo e do positivismo característicos da tradição norte-americana da EPI. Essa corrente intelectual considera que "a economia política internacional está profundamente enraizada nos padrões metodológicos das ciências sociais a qual, quando despojada do seu esqueleto científico, simplesmente pressupõe fazer uma proposição e testá-la contra todas as evidências externas" (KRASNER, 1996). Essa corrente estuda a interação entre o agente, sendo os principais os Estados, e a estrutura, aqui entendida como o sistema internacional e as relações de poder. Por meio desse prisma, o comportamento do agente é definido pelos contornos da estrutura internacional que constrangem e moldam os seus comportamentos. No campo das relações internacionais, a tradição norte-americana da EPI está enraizada, principalmente, no realismo e no neo-realismo.

A segunda tradição vem da área cognitivista, pós-positivista, reflexiva ou sociológica, aqui entendida como o conjunto do Construtivismo, da Teoria Crítica, do Pós-estruturalismo, Institucionalismo Histórico e da Escola Inglesa. Esse conjunto de pensamento parte do contexto social no qual são processados os comportamentos dos Estados e dos atores sociais. Nesse sentido, para além da distribuição do poder entre os Estados, existem as ideias tomadas como os princípios e as regras que definem o contorno da vida social internacional nas suas diferentes facetas.

O quadro da ação humana, nessa abordagem sociológica, é passível de sofrer mudanças ao longo do tempo. Dessa forma, a tarefa da teoria social ou crítica é captar, contextualizar e entender essas mudanças. Nesse sentido, "o quadro evolutivo da ação humana tem uma característica histórica composta por padrões particulares

de pensamento, condições materiais (poder, território e estrutura produtiva, por exemplo) e instituições humanas, as quais têm certa coerência entre seus elementos" (COX, 1996). Nesse sentido, um dos mais importantes expoentes dessa visão crítica, tais estruturas "não determinam as ações das pessoas, em um sentido mecânico, mas constituem o contexto de hábitos, pressões, expectativas e limites dentro dos quais a ação tem lugar" (COX, 1996).

Para estudar crises econômicas, iniciativas de governança monetária e financeira e instituições econômicas internacionais, o estudante de Relações Internacionais, que fizer uso da EPI, deve refletir sobre a política, o poder, a economia, o mercado, as preferências em formação no plano doméstico e o conjunto de valores e de ideias que moldam a ordem econômica mundial. Os próprios conceitos de SMFI e de governança expostos acima sugerem essa necessidade de análise integrada entre política e economia. Contudo, economia, política, interesses individuais, estrutura, poder, instituições, iniciativas informais de governança, ideias e valores importam e são levados em consideração na análise.

Segue abaixo um quadro que ilustra as dinâmicas do SMFI à luz da EPI:

Quadro 3 - A dinâmica do SFMI

	SMFI analisado pela EPI
Atores	Estados; Instituições financeiras e não financeiras; Instituições Intergovernamentais; Fóruns informais
Interesses	Poder financeiro; Poder monetário; Cooperação
Nível de análise	Sistema de Estados; Rede econômica internacional
Dinâmica	Cooperação; Conflito
Lógica de ordenamento	Institucionalização; Anarquia; Crises Cíclicas de ordem $
Temas	Economia; Mercado; Expansão do Capital

Fonte: Elaboração própria.

Para alguns analistas, a partir do colapso de Bretton Woods em 1971, o SMFI passou a ser entendido como um 'não sistema' (GILPIN, 2001). O 'não sistema' é a condição inerente do SMFI que opera sem regras claras que guiem as políticas macroeconômicas dos Estados, a regulação financeira em plano global e a construção de instituições intergovernamentais adaptadas ao contexto político e econômico do século XXI. A capacidade dos Estados e das instituições intergovernamentais de administrarem o SMFI contemporâneo é, para esta visão, naturalmente 'frouxa' e limitada.

O SMFI contemporâneo é instável, sujeito a crises, vulnerável a ataques especulativos promovidos por instituições financeiras e crescentemente descentralizado, tendo em vista a maior gama de Estados influentes nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, as instituições intergovernamentais, um dos elos políticos do SMFI, vem perdendo influência na dinâmica econômica e política da governança, como tem sido observado para o caso do FMI. No entanto, ainda que paradoxalmente, o SMFI contemporâneo funciona com uma governança 'frouxa' e limitada, mas adaptada às condições do século XXI: um sistema instável, com estrutura de poder relativamente descentralizada e fortemente dinamizado por instituições financeiras privadas que mobilizam a sua própria expansão e reprodução _ isso não nega, neste artigo, a proeminência dos EUA.

Tendo como pano de fundo a percepção acerca da instabilidade e da crescente marginalização da participação dos Estados e das instituições intergovernamentais na governança do SMFI, é possível rever alguns debates acadêmicos que apontam para diferentes interpretações sobre os desafios da governança do SMFI.

Para alguns, "a dispersão e a multipolaridade do poder no século XXI não viabilizam a construção de estruturas institucionais e legais sólidas de governança no campo monetário internacional" (COHEN, 2011). Nesse sentido, existe um déficit institucional,

normativo e legal na governança dessa área no século XXI que explica a própria instabilidade do sistema e a vulnerabilidade frente às crises. No entanto, outros entenderam que "o sistema de fato funcionou na sua natural instabilidade" (DREZNER, 2012). Para esse autor, mesmo depois da crise de 2008, o SMFI trabalhou com a dispersão do poder, com um FMI enfraquecido, com um G-20 que, apesar das suas limitações e das suas inconsistências políticas, vem se caracterizando como uma iniciativa da governança monetária e financeira internacional.

O fato que caracteriza a plena operação do SMFI contemporâneo e, ao mesmo tempo, a ironia da sua governança, não são as mudanças nas estruturas da ordem internacional e institucional do século XXI, mas a adaptação e a adesão voluntária dos atores emergentes ao modelo liberal anglo-saxão. O sistema funcionou porque os atores influentes, incluindo os emergentes, não se opuseram ao alicerce intelectual e material enraizado na realidade econômica global condizente com os interesses das potências tradicionais. De fato, "os emergentes satisfizeram os seus próprios interesses na ordem monetária e financeira vigente" (RAMOS, 2014). Essa parece ser uma das características da governança monetária e financeira internacional: ela gerencia uma realidade econômica instável, sujeita a crises, com cooperação política frágil, com instituições intergovernamentais cada vez menos influentes e com instrumentos legais de supervisão financeira pouco operantes.[70]

Através dessa interpretação, pode-se sugerir que, ainda que aparentemente paradoxal, a ordem monetária e financeira centrada nas economias centrais gerenciou esse contexto de crise; e também pode explicar o caráter limitado do G-20 em transformar de maneira a estrutura da governança monetária e financeira do século XXI. Nesses sentidos, a governança existente se saiu bem nesse contexto

[70] Autores como Craig Murphy, Robert Cox, Ocampo, Benjamin Cohen, Barry Eichengreen e Daniel Drezner afirmam e sustentam essa mesma assertiva.

de crise de 2008 e o G-20 financeiro não teve forças para contestar e modificar a estrutura da governança monetária e financeira. A visão liberal de governança entende que a ordem liberal contemporânea assegura as liberdades ao capital, ao livre mercado e oferece aos Estados as ferramentas para eles atingirem os seus objetivos econômicos e de segurança nacional. Segundo a sua visão, os EUA não estão perdendo capacidades para estabelecerem as regras e vias pelas quais percorrem as relações políticas e econômicas internacionais. No SMFI contemporâneo, este Estado ainda exercerá a liderança incontestável por um longo tempo.

Apesar das posições dos EUA e dos emergentes no mundo terem sido alteradas, ainda está em vigor o acervo de ideias e de valores liberais que sustenta o funcionamento do SMFI aberto e dinamizado pelos movimentos especulativos do capital. Durante os anos agudos da crise global e do processo G-20 financeiro (2008-2015), os Estados não questionaram os princípios fundamentais da ordem monetária e financeira internacional vigente. A China e o Brasil não protestaram contra os princípios e as regras básicas da ordem liberal que, muitas vezes, colaboram com as instabilidades típicas do sistema financeiro privado.

Os emergentes adotaram medidas políticas para as três áreas da governança - coordenação macroeconômica, regulação financeira e reformas institucionais -, que serviram aos seus interesses particulares enquanto se posicionaram estrategicamente na ordem vigente. No G-20 financeiro, esses dois países se beneficiam das regras, normas e instituições que regem e definem o SMFI contemporâneo.

> O próprio desenvolvimento econômico desses Estados está atrelado à ordem internacional liberal do SMFI contemporâneo e, como consequência, eles têm

> profundos interesses em preservar esse sistema como ele opera (EICHENGREEN, 2011).

Análises políticas de Ikenberry interpretam que, no século XXI, a ampliação dos Estados capazes de influenciar os rumos da governança somente tende a tornar os seus processos mais complexos e difíceis. Outros apontam que, "apesar da diluição do poder dos EUA, o país exerce a sua hegemonia política, econômica e intelectual no mundo contemporâneo" (EIKENBERRY, 2011). A China e a Europa não possuem as capacidades materiais, as condições políticas e as inclinações intelectuais para assumirem posições e responsabilidades que somente os EUA podem administrar. Dessa forma, "a crise de 2008 não mudou as condições materiais e políticas da potência hegemônica" (SAUL, 2012). O *status quo* está mantido.

Tais perspectivas supracitadas entendem que a circunstância histórica única que edificou a hegemonia dos EUA em 1944 não se repetirá nos dias de hoje para reorganizar o jogo hegemônico global sob uma hegemonia reeditada que posicionaria outro Estado no centro da governança do SMFI. Afinal, os atores emergentes não questionam os valores, as ideias, as normas, a estrutura institucional, as condições materiais e ou a lógica de funcionamento do capitalismo alicerçado no conjunto de valores liberais anglo-saxão. Ao que tudo indica, eles estão engajados em encontrar melhores posições nessa realidade e ou mesmo alternativas e flexibilidades na estrutura internacional.

Uma interpretação alternativa, crítica à preponderância dos EUA na governança, enfatiza que "a desaceleração do crescimento econômico norte-americano, a crise do sistema financeiro deste país, a crise da dívida externa desta economia e a ascensão dos emergentes na cena econômica global podem afetar a sua condição hegemônica" (BRANCO; VEIGA; RIOS, 2011). Para os autores, a

interdependência econômica, a prevalência pelo desenvolvimento econômico baseado no nacionalismo dos países do sul e o *stress* com relação ao acervo ideológico liberal questionam a governança econômica na sua conformação atual. Layne interpreta que "a crise de 2008 impulsionou o fim da era da unipolaridade e da pax americana". No entanto, ele enfatiza que "a crise, na verdade, não inaugurou o fim da proeminência norte-americana no mundo, mas representou somente uma sequência natural de um processo histórico profundo e de longo prazo" (LAYNE, 2013).

Outros pesquisadores analisam a governança contemporânea e as suas possibilidades futuras. Para isso, perguntam se está em transição uma ordem assentada na pax americana para uma multipolar geradora de mudanças nas instituições econômicas internacionais e na governança global. Para eles, "não está claro se está em marcha uma nova ordem que aprofunde as regras e as normas em direção a uma governança econômica global inclusiva e representativa dos interesses das economias emergentes nas instituições de Bretton Woods" (NARKILAR; KUMAR, 2012). Eles concluem que o "G-20 financeiro é uma tentativa de se alargar a governança global para além das esferas hegemônicas representadas pelos EUA e pela Europa" (NARKILAR; KUMAR, 2012). No entanto, "essa iniciativa não consolidou uma *pax mosaica* e, tampouco, uma nova ordem com novos traços de governança econômica internacional" (NARKILAR; KUMAR, 2012). Por fim, "a iniciativa G-20 não vem reformando e, tampouco, mudando os traços constitutivos das instituições de Bretton Woods" (NARKILAR; KUMAR, 2012).

No século XXI, impera uma ordem 'transnacionalizada'. A ascensão dos emergentes na cena política internacional e a queda do poder econômico dos países centrais caracterizam esse momento. Os Estados emergentes estão assumindo posições importantes na cadeia da produção global tornando-os, também, centros de produção e de

distribuição do capitalismo global. No século XXI, tal situação vem conferindo aos emergentes maior proeminência e voz política na cena e nas instituições internacionais. É possível vislumbrar a possibilidade de os EUA encontrarem, no atual momento, incentivos para inserir as economias emergentes nas arenas institucionais multilaterais. O maior ativismo dos emergentes no multilateralismo daria, em tese, a esses Estados, maiores responsabilidades políticas e materiais para com a governança global estabelecendo, assim, um *messy multilateralismo.*

David Held apontou que a governança se depara com grandes desafios para gerir a vida social internacional. Ele interpreta que a globalização e a intensificação da interdependência são processos que pesam muito sobre a política e a governança global em comparação com o contexto de 1945. A sua interpretação pontua que a globalização implica maiores demandas em termos de governança ao mesmo tempo em que prejudica a organização das relações entre os Estados via instituições internacionais. Nesse contexto, um impasse caracteriza a governança internacional: as instituições estão paralisadas e fragmentadas; a estrutura da governança atual não administra os problemas da realidade econômica global; e o aumento na multipolaridade pode dificultar consensos intelectuais e políticos em direção à governança global. Sua análise pontua que a conformação da estrutura internacional e o adensamento das questões globais paralisam a governança no século XXI.

No contexto recente, a governança parece estar ‘congestionada’. O seu grande impasse e inoperância tem as suas explicações assentadas em conjunturas histórico-estruturais: “o congestionamento decorre da impossibilidade de se repetir, no presente, os feitos da cooperação multilateral durante a segunda metade do século XX” (HELD; KEVIN; HALE, 2013). Não adianta compreender a paralisia na governança de áreas como a monetária e

financeira, a do meio ambiente, a comercial e a dos direitos humanos sem, antes, avaliar a dinâmica comum que alimenta tais impasses.

A governança, assim como a cooperação que a promove, tem os seus impasses explicados não somente na ascensão de mais atores no sistema internacional (emergentes) e ou na sobreposição dos arranjos institucionais. O crescente 'soberanismo' também não responde adequadamente às questões que indagam sobre o funcionamento ineficiente da governança via instituições intergovernamentais. Em efetivo, a governança e a cooperação são fenômenos políticos muito difíceis e se caracterizam pelas circunstâncias episódicas que, de certa forma, dão a elas alguns arranques e o contexto contemporâneo não favorece esses avanços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista os debates supracitados e o esforço inicial em caracterizar o SMFI, podemos situar a governança monetária e financeira do século XXI da seguinte maneira: a governança funciona com influência dos Estados e das instituições intergovernamentais, mas com a crescente participação de forças mercadológicas que dinamizam o SMFI _ bancos e instituições financeiras. Por um lado, "a governança tem seus limites no seu déficit político, institucional e legal, por outro ela é capaz de gerir uma realidade monetária e financeira naturalmente instável; nesse contexto de crise _ 2008-2016 _ o SMFI tem encontrado mecanismos para manter a estrutura geral do capitalismo funcionando" (DREZNER, 2012).

A governança é mais complexa por conta da ampliação dos temas que a compõem e, também, mais difícil de ser conduzida politicamente, tendo em vista novos atores influentes e com

interesses antagônicos na estrutura do SMFI. Por outro lado, autores como Hurrell entendem que ela é "'transnacionalizada' devido à participação de novos atores" (HURREL, 2007). Hurrel sugere que esse caráter 'transnacionalizado' é um "cenário promissor de uma governança, pois inclui novos atores na gestão dos assuntos globais" (HURREL, 2007). No geral, esses debates e as suas riquezas ajudam a entender as razões pelas quais a governança monetária e financeira é difícil, com resultados limitados, mas viável em algumas das suas áreas.

Glossário

Cooperação: integrado ao conceito de multilateralismo, cooperação é a ação concreta empreendida pelos Estados para atingir determinado bem ou objetivo comum.

Globalização: processo histórico, social e econômico que integra os Estados e as sociedades em uma rede global.

Governança global: a somatória dos esforços de cooperação, das interações entre Estados e entre Estados e Organizações Internacionais em uma determinada área da vida social internacional.

Liberalismo econômico: acervo de ideias e de valores anglo-saxão cuja prerrogativa central é manter livres as circulações de bens, serviços e capital pelo sistema econômico mundial. Ademais, pressupõe a mínima presença dos Estados na gestão dos assuntos econômicos mundiais, em especial, nos temas do SMFI.

***Messy Multilateralism*:** conceito em desenvolvimento acerca de um sistema de interação entre Estados incerto, confuso e não orientado por instituições, cooperações e organizações internacionais.

Moeda: meio de representação de valor criado por um Estado para promover os pagamentos em âmbito nacional e também internacional.

Multilateralismo: sistema de interação entre três ou mais Estados em uma determinada área da vida social internacional com fins de atingir um bem e ou objetivo comum.

Organizações Internacionais: associação de Estados constituída por tratados estabelecidos entre as partes. Ela é dotada de uma carta constitucional e de órgãos específicos. Possui personalidade jurídica própria.

Poder: capacidade de um Estado exercer influência sobre outros de modo a atingir seus interesses no plano internacional. Poder pode ser material, bélico ou intelectual.

Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI): teia de instituições públicas e privadas, Estados e Organizações Internacionais que promovem a circulação de capitais pelo sistema econômico global.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. **Economia Internacional**: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

BLOCK, F. L. **The origins of International Economic Disorder** - A study of United States International Monetary Policy from World War II to the present. BERKELEY: University of California, 1977.

BRANCO, M. C.; VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. "Cenários para a nova configuração da ordem econômica internacional e seus impactos sobre as estratégias brasileiras". **Textos Cindes**, vol. 29, 2011.

CARVALHO, F. "O G20 e a reforma do sistema financeiro". *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (orgs.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: IPEA, 2012.

CASTELLO, M, B. “G20 Trying Again in Los Cabos”. **Textos Cindes**, vol. 68, 2012.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede** - A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

COHEN, B. “The coming global monetary (dis)order”. *In*: HELD, D.; ROGERS, C. (orgs.). **Global governance risk**. Cambridge: Polity Press, 2011.

COHEN, B. **Global monetary governance**. London: Routledge, 2008.

COHEN, B. **International political economy**: an intellectual history. Princeton: Princeton University Press, 2008.

COHEN, N. “Balance-of-payments financing: evolution of a regime”. **International Organization**, vol. 36, n. 2, Spring, 1982.

COZENDEY, C. M. B. **Instituições de Bretton Woods**: desenvolvimento e implicações para o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

DREZNER, D. “The irony of global economic governance: the system worked”. **Council on Foreign Relations**. International Institutions and global governance program, 2012.

EICHENGREEN, B. **A globalização do Capital**: uma história do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Editora 34, 2002.

EICHENGREEN, B. **Economic History and Economic Policy**. Berkeley: University of California, 2011.

EICHENGREEN, B. **Privilégio exorbitante**: ascensão e queda do dólar e o futuro do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Editora Campus-Elsevier, 2011.

GILPIN, R. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GILPIN, R. **Global Political Economy**: understanding the international political order. The International Monetary System. Princeton: Princeton University Press, 2011.

GILPIN, R. **O desafio do capitalismo global**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GILPIN, R. **The challenge of global capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

HELD, D.; KEVIN, Y.; HALE, T. "Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most". **John Willey Professional**, 2013.

HURRELL, A. **On global Order**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

IKENBERRY, G. J. "The future of liberal world order". **Foreign Affairs**, vol. 90, issue 3, 2011.

KEOHANE, R.; NYE, J. "The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy". *In*: KEOHANE, R. (org.). **Power and governance in a partially globalized world**. London: Routledge, 2002.

KRASNER, S. “The accomplishments of international political economy”. *In*: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWAKI, M. **Cambridge**: Cambridge University Press, 1996.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional**: Teoria e Política. São Paulo: Makron Books, 2011.

LAYNE, C. “This time It´s real: the end of unipolarity and the pax Americana”. **International Studies Quarterly**, vol. 56, 2013.

MURPHY, C. **Global institutions, marginalization, and development**. London: Routledge, 2005.

NARILAR, A.; KUMAR, R. “From pax Americana to pax mosaic? Bargaing over a new economic order”. **The Political Quarterly**, vol. 83, n. 2, 2012.

OATLEY, T. “The reductionist gamble: open economy politics in the global economy”. **International Organization**, vol. 65, n. 2, 2011.

OCAMPO, A. J. “Os direitos especiais de saque e a reforma do sistema monetário internacional”. *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (orgs.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: IPEA, 2012.

RAMOS, L. “Potências emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? Uma análise dos Brics no G20”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 22, n. 50, 2014.

SAUL, R. “Rethinking hegemony: uneven development, historical blocs, and the world economic crises”. **International Studies Quarterly**, n. 56, 2012.

STRANGE, S. “International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect”. **International Affairs**, vol. 46, n. 2, 1970.

WADE, R. “Emerging World Order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank and the IMF”. **Politics and Society**, vol. 39, n. 3, 2011.

CAPÍTULO 7

Direitos Humanos

DIREITOS HUMANOS

Marco Aurélio Moura dos Santos

Ao final deste capítulo você terá aprendido:

- A evolução do conceito de Estado, suas origens e concepções teóricas;
- Os Direitos Humanos: conceito, terminologia e evolução histórica;
- Direitos Humanos e a Organização das Nações Unidas;
- Direitos Humanos e Sistemas Regionais.

Logo após os horrores ocorridos nas duas grandes Guerras Mundiais, a inserção da doutrina dos direitos humanos no conceito de Estado tornou-se um denominador comum. A crescente modificação do conteúdo jurídico no Direito Internacional deve-se à preocupação da valorização da vida humana prevista de forma exaustiva em tratados e convenções monitorados em sistemas de alcance global e regional.

Até então, o Direito Internacional era considerado uma disciplina que tutelava os interesses de "império" dos Estados, em razão da inserção da previsão dos direitos humanos no corpo das Constituições e de diversos tratados e convenções. Essa perspectiva foi modificada e passou por uma verdadeira reformulação de interesses, objetivos e discursos. Contudo, o uso do termo "direitos humanos" nem sempre é uniforme. Há casos de uso de expressão "direitos fundamentais" em normas internacionais.

A doutrina dos direitos humanos, fortalecida pelo papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas - ONU, fortaleceu igualmente a definição das finalidades dos Estados democráticos e as da ordem internacional em função da proteção da vida e da dignidade humanas, independentemente de nacionalidades. Os Estados tornam-se, neste contexto, instâncias de concretização e decisão para efetivação dos direitos humanos. A ordem internacional, por sua vez, torna-se o novo espaço público universal, amparando ainda mais a necessidade de efetivação de igualdade perante a lei.

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ESTADO: ORIGENS E CONCEPÇÕES TEÓRICAS

Antes de promover a abordagem sobre a Doutrina dos Direitos Humanos e o seu papel na reformulação do Estado Moderno até a configuração do Estado Contemporâneo, se faz necessário a compreensão do conceito de Estado e suas narrativas desenvolvidas ao longo de movimentos históricos. O conceito de Estado, portanto, não é algo fixo ou único, mas de um modo geral há um consenso de que o Estado Moderno trata-se de uma forma de associação, dotada originalmente de poder de dominação, formada por homens e ocupando um território. Os teóricos do Estado, entretanto, identificam os seguintes tipos que antecederam ao Estado Moderno: o Estado antigo, o grego, o romano e o medieval (RANIERI, 2013, p. 37).

O modelo de Estado antigo pode ser ilustrado pelo tipo estatal ocorrido na antiga Pérsia, por volta do século V a.C, e Egito a partir de 1.500 a.C, que tinham como base territorial as tribos nômades em vastas áreas de fácil acesso. Suas principais características eram a auto-suficiência, a organização unitária e a teocrática, a forma de

governo monárquica, a ordem social não igualitária e fortemente hierárquica e haviam reduzidas garantias jurídicas aos indivíduos (RANIERI, 2013, p. 37).

O Estado grego é a *pólis*, a cidade-Estado de reduzida extensão territorial, que data do século VII a.C, na qual há razoável grau de integração entre os habitantes, consequência do sentimento de identidade e interesses comuns (RANIERI, 2013, p. 37). Neste modelo se desenvolveu a chamada "democracia dos antigos", isto é, a modalidade de autogoverno na qual as decisões políticas são tomadas na praça pública (*ágora*), mediante votação aberta aos que detinham o *status* de cidadão, ou seja, apenas os indivíduos de sexo masculino, com antepassados nascidos naquele local.

O Estado romano, ou *civitas*, é originalmente a associação religiosa e política das famílias e das tribos (*gens*), que posteriormente adotaria várias formas de governo – monarquia, república, principado e império – assumidas no período que vai da sua fundação (754 a.C) à morte de Justiniano (565 d.C).

O Estado Medieval foi aquele observado no período compreendido entre os séculos X e XV, tendo como principal característica a descentralização e dispersão do poder político. Há o surgimento de inúmeras formações autônomas, criadas à margem de qualquer estrutura central, favorecendo o desenvolvimento dos governos locais. Nestes núcleos, o príncipe é o centro da vida política, o que não implica a relação direta e imediata entre este e seus súditos. Os direitos expressam-se em privilégios, regalias e imunidades, concedidos a determinados grupos como ocorreu na *Magna Carta* de 1215 (RANIERI, 2013, p. 45).

Já o Estado Moderno pode ser definido como um agrupamento humano organizado e politizado de pessoas em determinado território. Na atualidade, entretanto, o conceito de Estado Moderno por vezes pode estar associado a uma ou outra

"sociedade", ou ainda, pode indicar um órgão particular da sociedade – por exemplo, o governo, ou os sujeitos do governo, uma "nação", ou território que eles habitam. O Estado, portanto, é tomado em vários significados e sentidos, porém, é no campo jurídico que os significados vão produzir resultados tão diversos. Do ponto de vista sociológico o Estado é uma corporação territorial dotada de um poder de mando obrigatório; pela perspectiva política, é uma comunidade de homens, fixada sobre um território, com força superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional é pessoa jurídica territorial soberana.

Alguns teóricos como Georg Jellinek e Hans Kelsen dividem a evolução do Estado Moderno em três fases: o Estado estamental, o Estado absolutista e o Estado constitucional. O Estado estamental, ou Estado da monarquia limitada, apresentava-se como forma de organização política intermediária entre o Estado Medieval e o Estado Absolutista, e tinha como principais características ser mais institucionalizado que o Estado medieval, além de dispor de um sistema de governo dualista, fundado em dois centros de poder, distintos e mutuamente reconhecidos – o do monarca e o da comunidade política integrada por "estados", "cortes" ou "estamentos" (RANIERI, 2013, p. 45).

No Estado absolutista, governar é um ofício que se exerce mediante a máxima concentração e centralização de poder no soberano. A produção da lei é efetuada pelo governante e não mais pelo acordo entre os estamentos. A lei torna-se, portanto, um instrumento de autoridade e, de modo geral, para o indivíduo, não havia como reivindicar direitos perante o Estado. Esse tipo de Estado afirmou-se no território europeu entre os séculos XVI e XVIII. A partir do século XVIII, o ofício de governar afirma-se racionalmente na esteira do Iluminismo dominante, associado a uma série de fenômenos históricos, políticos e jurídicos essencialmente "modernos", com as revoluções burguesas, a cidadania, o

liberalismo, o capitalismo, o Estado de Direito, o constitucionalismo e a soberania nacional. Todos esses eventos, no período que se segue ao final do século XVIII, põem em xeque a legitimidade exclusiva do príncipe ou soberano à titularidade do poder. É do Estado absolutista – mais precisamente de seu legado histórico resumido na necessidade de construir a unidade do Estado e da sociedade – que deriva a concepção do Estado Nação, ou Estado nacional, ou seja, aquele arranjo político e jurídico com predominância de determinadas características ditas "nacionais" (língua, religião, valores, história e tradições comuns) que se consolidaria a partir do século XIX (RANIERI, 2013, p. 45).

O Estado constitucional, por fim, é aquele no qual o poder e o governo encontram-se regulados pelo Direito, com respeito à pessoa humana e seus direitos, bem como à limitação do poder e a instauração e manutenção da ordem, por meio de Constituições. São garantias institucionais do Estado constitucional a proteção das liberdades públicas (limitação negativa do poder, ou seja, limitação imposta ao poder atribuído ao Estado conforme previsto em um texto constitucional), a tripartição de poderes (divisão de atribuições específicas entre o Executivo, Legislativo e Judiciário) e a centralidade de instituições representativas (em geral, concretizada no Parlamento). O Estado constitucional é produto das chamadas Revoluções Burguesas (a Revolução Inglesa, a Revolução Francesa e a Guerra da Independência dos Estados Unidos). É a fase em que o Estado se organiza para ser democrático (RANIERI, 2013, p. 45). Identifica-se, originalmente, ao Estado representativo, no sentido de que constitui a forma pela qual os cidadãos, dotados de direito políticos, fazem-se representar no governo, direta ou indiretamente. Desse ponto de vista, sua evolução coincide com o alargamento dos direitos políticos, até o sufrágio universal, do qual derivam a criação de partidos políticos organizados, a elaboração de sistemas eleitorais, de representação majoritária ou minoritária. Esse tipo de Estado afirmou-se durante os séculos XIX e XX, por meio de uma

sucessão de novos modelos estatais, os quais conservam as suas premissas fundamentais, com a gradativa ampliação do Estado de Direito e das noções de liberdade, igualdade e solidariedade.

Quadro 1 - As fases do Estado moderno

	Estamental	Absolutista	Constitucional
Período histórico	**Século XIII**	**Séculos XVI e XVIII**	**Séculos XIX e XX**
Principais características e Direitos assegurados	Estado mais institucionalizado que o Estado Medieval Delimitação do territorial do Estado Divisão do poder (sistema dualista) entre monarca e "estados, "cortes" ou "estamentos". Não há ainda uma clara delimitação de direitos assegurados aos indivíduos, porém a divisão do poder do Estado já começa a trazer um esboço da reformulação de limitação e possíveis garantias.	Concentração e centralização do poder no soberano A lei torna-se o instrumento de autoridade, limitação do poder do Estado a lei divina, lei natural, pactos e leis fundamentais, poderes das corporações, ordens religiosas. Criação do "Estado-nação" ou "Estado Nacional" sob características (língua, religião, valores, história, tradições comuns).	Alargamento dos direitos políticos, sufrágio universal, organização de partidos políticos. Os textos constitucionais tornam-se a lei fundamental dos Estados delimitando os direitos e garantias Na segunda metade do Século XX, após as grandes Guerras, há a reformulação do Estado em razão da universalização e internacionalização dos direitos humanos.

Fonte: RANIERI (2013, p. 43).

Há, ainda, vários elementos considerados constitutivos para entender o conceito de Estado: soberania, povo e população, sociedade, território nacional, nação, poder do Estado. A soberania é considerada a capacidade de autodeterminação e escolha do destino político por meio do voto dos cidadãos. As democracias contemporâneas entendem que esta soberania deve estar fundada numa Constituição. Povo é o agrupamento de pessoas que partilham dos mesmos costumes e guardam alguma relação entre si, seja ela étnica, geográfica, ideológica ou até mesmo religiosa, que resulta em uma identidade e unidade com o Estado. A nação judaica é um exemplo claro de um povo unido por fatores culturais (religião) e que teve seu Estado criado apenas depois da Segunda Guerra Mundial. Já a população é um conceito puramente demográfico e se refere à totalidade de pessoas reunidas fisicamente em um território.

A sociedade nada mais é do que uma associação de indivíduos com o objetivo de atingir uma finalidade comum, ou ainda todo o complexo de relações do homem com seus semelhantes. Já o território nacional tem dois sentidos: material e jurídico. O sentido material é o espaço delimitado por fronteiras geográficas. O sentido jurídico abarca a totalidade do espaço em que o Estado exerce a sua soberania: solo ocupado pelo corpo político, rios, lagos, mares, faixa de mar, espaço aéreo, navios e aeronaves – tudo seguindo os termos da lei. A nação é o conjunto de pessoas originadas de um mesmo lugar, de um mesmo ambiente cultural, compartilhando tradições, história e idioma, formando um povo independente de qualquer organização legal. O poder do Estado seria uma imposição real de uma vontade prevista em lei e que a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e supostamente solidária. A Constituição, norma fundamental do Estado, pressupõe também os seguintes elementos: povo, território, soberania, sociedade e poder do Estado.

Na atualidade todos esses elementos passam por redefinições ou flexibilizações, pois há um claro ambiente de crise estatal que atinge vários elementos: territorial, jurídico, econômico e, sobretudo, social e político. O conceito de Estado não é indissolúvel e muito menos imutável. A evolução do modelo estatal e sua expansão para diversas partes do mundo não podem ser desvinculadas da expansão marítima e colonial, da criação da ONU e do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação. Todos contribuíram, de diferentes formas, para a universalização do modelo estatal europeu que tem no constitucionalismo um importante movimento histórico com algumas nuances a ser consideradas (RANIERI, 2013, p. 39).

O Estado constitucional do século XIX e do início do século XX (até o final da Primeira Guerra Mundial) tinha em geral a finalidade de garantir a liberdade privada, política e econômica, assim como a segurança e a propriedade, caracterizando-se como um modelo liberal, e, portanto, menos intervencionista. O Estado constitucional adotado após a Primeira Guerra Mundial modificou sua finalidade, e além de tentar promover a garantia da liberdade, promoveu a ampliação da igualdade no sentido social. Porém, trata-se de um modelo de maior intervenção estatal.

Um marco para o modelo de Estado constitucional social foi a Constituição de Weimar[71], de 1919, além da Constituição Mexicana que a antecedeu, em 1917. Não há como deixar de mencionar ainda os modelos de Estado totalitários e autoritários,

[71] "Instituidora da primeira república alemã, a Constituição dita de Weimar, cidade da Saxônia onde foi elaborada e votada, surgiu como um produto da grande guerra de 1914-1918, que encerrou o "longo século XIX". Promulgada imediatamente após o colapso de uma civilização, ela ressentiu-se desde o início, em sua aplicação, dos tumultos e incertezas inerentes ao momento histórico em que foi concebida. A estrutura da Constituição de Weimar é claramente dualista: a primeira parte tem por objetivo a organização do Estado, enquanto a Segunda parte apresenta a declaração dos direitos e deveres fundamentais, acrescentando às clássicas liberdades individuais os novos direitos de conteúdo social" *cf.* Constituição de Weimar. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em: 06/01/2017.

além dos governos socialistas, que marcaram fortemente a história mundial e trouxeram um verdadeiro paradigma na condução do modelo de Estado e poder político, contribuindo para a reformulação do conceito de liberdade e de segurança aos indivíduos.

Os Estados socialistas, que também detinham o viés social, surgiram após a consolidação de regimes nacional-socialistas (fascista ou nazista) e o colapso dos valores e das instituições de cunho liberal. São produto das revoluções proletárias do século XX com raízes na concepção marxista do comunismo, expressa na obra Manifesto do Partido Comunista (1848). Sua expressão mais forte foi a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Para Norberto Bobbio, de um modo geral, o Estado socialista promove o modelo de uma sociedade planejada e adota também a forma constitucional, mas não prevê os fundamentos democráticos de participação popular nas questões do Estado e o respeito intransigente dos direitos humanos, levando a identificar-se ao Estado totalitário (BOBBIO, 1998, p. 405). No plano jurídico-político predomina a existência de partido único no sistema de governo, e no sistema econômico os direitos de propriedade são fortemente limitados e os recursos estão sob controle das classes trabalhadoras, assegurando uma gestão com objetivo de promoção de igualdade social mediante intervenção do Estado.

Para Norberto Bobbio, os Estados totalitários e autoritários se opõem de forma totalmente oposta aos modelos liberais em decorrência da possibilidade de expansão ilimitada do poder político, na linha do princípio da soberania como poder incontrastável de mando (BOBBIO, 1998, p. 405). De acordo com as ideologias que deram suporte às diversas versões de Estado totalitário na Europa até o final da Segunda Guerra Mundial, a sociedade e o Estado, assim como seus interesses e razões éticas, são superiores ao indivíduo. O império da lei, a garantia dos direitos fundamentais e o liberalismo são substituídos pela defesa da pátria e

da nação, ou da missão histórica da raça em benefício da defesa do capitalismo. A supremacia da vontade do ditador sobre a lei e a exaltação da violência e do terror são invocados como instrumentos necessários para o controle social. O Estado totalitário é aquele conduzido por um único partido político com claras intenções messiânicas, e o Estado autoritário ou autocrático tem como modelo o domínio do poder realizado por um governante em nome próprio.

O Estado constitucional na segunda metade do século XX, em especial após a Segunda Guerra Mundial, consolidou o modelo democrático social e intervencionista, ao menos na maioria das nações ocidentais, demonstrando ainda mais a hegemonia e a imposição do modelo americano. Destaca-se neste modelo a adoção de sistemas políticos democráticos, a supremacia da Constituição como modelo normativo e a ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos humanos, com foco na valorização do indivíduo nas esferas pública e privada. A expansão econômica alcança a máxima intensificação por meio da intervenção em setores antes reservados à iniciativa privada, como o industrial, o financeiro, dentre outros. A Constituição é, agora, a garantidora de igualdade, de dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.

Já no campo geopolítico, a Guerra Fria consolidou a divisão de um sistema de equilíbrio de forças entre os Estados Unidos e seus aliados capitalistas, ante à URSS e seu modelo socialista. A democracia sofre, novamente, uma onda de modificações. Ao mesmo tempo, a doutrina dos direitos humanos foi fortalecida sob a orientação da ONU (Organização das Nações Unidas), expressa na Carta de São Francisco de 1946, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Há o ressurgimento de um modelo de "Estado internacional" delineando um processo de globalização ou regionalização dos Estados modernos com valores compartilhados em nível mundial.

A doutrina dos direitos humanos, impulsionada pelo papel desempenhado pela ONU, fortaleceu igualmente a definição das finalidades dos Estados democráticos e as da ordem internacional em função da proteção da vida e dignidade humanas, independentemente de nacionalidades. Os Estados tornam-se, neste contexto, instâncias de concretização e decisão para efetivação dos direitos humanos. A ordem internacional, por sua vez, torna-se o novo espaço público universal, amparando ainda mais a necessidade de efetivação de igualdade perante a lei. A gênese deste novo modelo de Estado ocorre logo após o fim da Guerra Fria e o colapso dos sistemas socialistas na Europa, fatos que causaram a Queda do Muro de Berlim e as demais modificações econômicas do período.

Para melhor problematizar a inserção da doutrina dos direitos humanos e a redefinição do papel dos Estados na ordem internacional, vamos apresentar o conceito e a terminologia empregada para definição dos direitos humanos. A próxima seção é dedicada, portanto, à definição daqueles direitos, terminologia e sua evolução histórica sob os auspícios das organizações internacionais e os sistemas regionais.

DIREITOS HUMANOS: CONCEITO, TERMINOLOGIA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Os direitos essenciais do indivíduo contam com ampla diversidade de termos e designações: direitos humanos, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdade fundamentais.

Os direitos humanos podem ser definidos como o conjunto de normas estabelecidos em prerrogativas e procedimentos que

materializam exigências éticas de comportamento relativas à dignidade da pessoa humana, à inviolabilidade de sua vida e à garantia de sua liberdade, igualdade, segurança e propriedade (RANIERI, 2013, p. 279). No Direito Constitucional a terminologia vai desde a expressão "direitos humanos" conforme citado no artigo 4º, II da Constituição Federal de 1988, e em seguida no Título II, "Direitos e liberdades fundamentais", ou ainda no inciso LXXI do artigo 5º, "Direitos e liberdade constitucionais".

No Direito Internacional o uso do termo "direitos humanos" nem sempre é uniforme. Há casos de uso de expressão "direitos fundamentais" em normas internacionais como se vê na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (redigida em 2000 e alterada em 2007) (RAMOS, 2014, p. 47).

Do ponto de vista histórico, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948 (BRANDÃO, 2001, p. 198), foi no século XX o marco mais importante para o estudo dos direitos humanos, embora possamos citar algumas manifestações precursoras, como a Magna Carta (1215) e as posições tomadas por Las Casas, Vitória e Suarez em defesa das populações ameríndias nos séculos XVI e XVII (BRANDÃO, 2001, p. 198). Dentre os documentos anteriores à Segunda Guerra Mundial, três se destacam: a Declaração Inglesa (*Bill of Rights*, de 1689), a Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789 e 1793) (BRANDÃO, 2001, p. 198), que promoveram certa influência nos movimentos de independência dos países de América Latina, já que os princípios consagrados foram inseridos nas principais constituições liberais.

No plano internacional, o Pacto da Sociedade das Nações se referia, no artigo 23, a alguns direitos do homem, da mulher e das crianças. Já a Carta da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Parte XIII do Tratado de Versalhes (CASELLA, 2007, p. 57), previa o regime internacional para a proteção dos direitos dos

trabalhadores, e a partir dos acordos internacionais para a proteção de minorias étnicas, posteriormente, resultaria em apertada síntese, na gênese que consolidou o sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

Porém, como já salientado, foi a Declaração Universal de 1948, bem como todos instrumentos adotados pela ingerência da ONU, a responsável por conferir aos direitos humanos o seu claro objetivo de resgate da dignidade da pessoa humana e de proteção internacional dos direitos fundamentais. Destaca-se, ainda, em 1993 a edição de outro importante instrumento de proteção internacional dos direitos humanos: a Declaração e Programa de Ação de Direitos Humanos da Conferência Mundial de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, realizada em Viena, que realçou o caráter de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

A dignidade da pessoa humana é para a doutrina dos direitos humanos a situação de mínimo gozo garantido dos direitos pessoais, civis, políticos, de subsistência, judiciais, econômicos, sociais e culturais. Os direitos humanos previstos na Constituição de cada país são denominados direitos fundamentais. Há, ainda, a divisão dos direitos humanos em gerações (ou dimensões), idealizada por Karel Vasak, jurista tcheco-francês, que tinha por finalidade permitir não só a análise histórica da construção dos direitos humanos, mas a abordagem interacional (de complementação da anterior pela posterior). As cinco gerações trazem exemplos de direitos humanos que foram elaborados em conformidade com a complexidade da vida humana.

A primeira geração foi a dedicada aos direitos civis e políticos, ligada à ideia de liberdade (as liberdades públicas da doutrina francesa), e sua defesa se deve ao contexto histórico ocorrido em declarações clássicas como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento culminante da Revolução

Francesa, e também nos EUA, que defendiam uma perspectiva liberal dos direitos humanos, consagrados no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aprovado em 16 de dezembro de 1966 pela Assembléia Geral das Nações Unidas e é um dos três instrumentos que constituem a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

A segunda geração está relacionada aos direitos econômicos, sociais e culturais, atribuída à coletividade e ligada à ideia de igualdade. Cabe ressaltar que esses direitos aparecem em primeiro lugar na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar). A URSS teve um papel preponderante na construção social destes direitos atribuídos à segunda geração e consagrados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também aprovado em 16 de dezembro de 1966. Distinguem-se dos direitos previstos na primeira geração como as liberdades e os direitos políticos porque representam direitos que se realizam por intermédio da ação positiva do Estado.

A terceira geração é dedicada aos direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à propriedade do patrimônio cultural, atribuídos à humanidade e ligados à ideia de fraternidade ou solidariedade. Estes direitos provieram, em grande medida, pela desigualdade estabelecida entre os hemisférios Norte/Sul e se inserem na busca por uma nova ordem política e econômica mundial, mais justa e solidária. Os direitos de terceira geração podem ser assim enumerados: o direito à paz (deduzido do artigo 20 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos aprovado em 1966 pela Assembléia Geral da ONU); o direito ao desenvolvimento (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, ONU/1986); o direito ao meio ambiente (Declaração de Estocolmo/1972; Declaração do Rio de Janeiro/1992); o direito ao patrimônio comum da humanidade (indiretamente, desde 1974, na Carta dos Direitos e

Deveres Econômicos dos Estados, em relação ao fundo do mar e subsolo); o direito à autodeterminação dos povos (plena afirmação no Pacto sobre Direitos Civis e Políticos/1966, artigo 1º: "todos os povos têm direito à autodeterminação"); e o direito à comunicação (objeto de várias manifestações da Unesco, a partir dos anos 1980).

Quadro 2 - As gerações dos Direitos Humanos

	1ª geração	**2ª geração**	**3ª geração**	**4ª geração/ 5ª geração**
Direitos	Civis Políticos	Econômicos/ Sociais/ Culturais	Paz/ desenvolvimento/ meio ambiente/ patrimônio cultural	Democracia/ informação/ cidadania

Fonte: Elaboração própria.

A quarta e também a quinta geração são dedicadas aos direitos à democracia, à informação e à ideia de cidadania universal. Estes direitos se inserem no âmbito da globalização política e buscam, mediante a informação, a formação de uma cidadania universal. Compreendem, ainda, os direitos necessários à proteção contra os avanços das tecnologias de comunicação e da biotecnologia, assim como os perigos ecológicos e genéticos. Pretendem proteger os indivíduos do desenvolvimento científico e tecnológico, ampliado pelo direito à identidade genética, pelo direito à privacidade, contra os riscos de transmissão e utilização de imagem e dados pessoais, inclusive por via eletrônica, tudo implicando o alargamento e o adensamento das liberdades e direitos de defesa (RANIERI, 2013, p. 43).

Destaca-se que a simples edição de normas nem sempre é responsável pela efetivação dos direitos na prática. A efetivação vai depender do trabalho ativo de inúmeros atores na ordem nacional e

internacional, e compreende um complexo de ações na esfera política, econômica e jurídico-social. A proteção dos direitos humanos e fundamentais sofre mutação substancial no século XX e passou de uma previsão de natureza interna para uma previsão de natureza internacional dado a consolidação de diversos sistemas regulados por novos sujeitos, como as organizações internacionais.

No caso do Brasil, a consolidação dos direitos humanos se deu em face da sua abertura e modificação política ocorrida na passagem de regimes autoritários para estados democráticos de direito (LAFER, 2005, p. 02).

DIREITOS HUMANOS E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Após a Segunda Guerra Mundial e sua série inumerável de atrocidades, surge a urgente necessidade de tomada de uma política de cooperação internacional para a criação de uma nova organização com claros objetivos de consolidação de direitos humanos regulados pelo direito internacional.

A Carta das Nações Unidas, constituição criadora da ONU, traz de forma bem clara esta preocupação:

> [...] Nós, os Povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações futuras do flagelo da Guerra, que por duas vezes, no espaço de nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade dos direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas (CARTA DA ONU).

Porém, apenas a declaração destas intenções firmadas num documento jurídico-político na citada Carta, por si só, não traz a efetivação imediata dos direitos considerados fundamentais como mera declaração de princípios. Os Estados, no plano interno, têm o dever de assegurar e observar de forma acentuada a garantia dos elementos trazidos pela doutrina dos direitos humanos na reformulação do modelo estatal.

Com o objetivo de desenvolver os princípios da Carta de Fundação, foi constituída, no seio da própria ONU, uma Comissão dos Direitos Humanos que tinha três funções: a preparação da declaração universal relativa aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais do homem; a elaboração de um pacto ou convenção em termos legais, relativos aos direitos civis e políticos, de cumprimento obrigatório para todos os Estados que os assinassem e retificassem; a proposição de medidas de implementação dos princípios da Declaração e os dispositivos da Convenção e o exame dos pedidos e reclamações individuais ou de grupos.

A Comissão dos Direitos Humanos foi sucedida em 2006 pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU e produziu uma série de comissões, relatórios e grupos de trabalho com a função de analisar a situação dos direitos humanos em diversos países, bem como a situação dos direitos específicos. Os relatórios produzidos apontam caminhos e políticas a serem adotados, além de estabelecer um denominador comum no que se refere à construção dos direitos humanos.

A Revisão Periódica Universal (RPU) prevê que os todos os Estados-membros da ONU devem ser submetidos a uma análise efetuada em ciclos de quatro anos, e tal revisão é operada pelos demais países em grupos de três, denominados *troika*, e eleitos pela Comissão e pela Assembleia Geral. O Brasil, em 2012, passou pelo segundo ciclo da RPU, tendo recebido 170 recomendações e

rejeitado apenas uma no que se referia à unificação das polícias militares e civis (CASELLA, 2007, p. 488).

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E TRATADOS SOBRE DIREITOS HUMANOS ELABORADOS PELA ONU

Em 1948 foi elaborado pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas a Declaração Universal de Direitos Humanos, ou seja, uma etapa anterior a um "tratado internacional de direitos humanos". A Guerra Fria impedia a concretização de uma norma que vinculasse os Estados de uma forma global, o que só viria a ocorrer após aprovação de dois Pactos Internacionais: o dos Direitos Civis e Políticos e o dos Direitos Sociais Econômicos e Culturais, em 1966. Podemos notar que a Declaração foi inspirada no *Bill of Rights* da Constituição dos Estados Unidos. O *status* da declaração era de direito costumeiro internacional, ou seja, não era norma vinculativa porém estabelecia princípios fundamentai, e sua adoção em tratados posteriores foi considerada necessária para a modificação do foco dos direitos humanos, uma vez que a própria composição da ONU sofreu alterações com a entrada de novos membros em condições econômicas, políticas e sociais diversas. Os direitos humanos clássicos, os políticos e os civis cederam lugar aos econômicos e sociais, com ênfase no direito ao desenvolvimento e autodeterminação. Ressaltamos que os direitos adotados não foram encarados de forma favorável pelos países desenvolvidos e industrializados.

É possível destacar a influência da ONU e o seu papel na promoção de um sistema internacional de proteção sistemática dos direitos humanos internacionais uma vez que a previsão do papel da

organização já constava da Carta de São Francisco. A Declaração Universal dos Direito Humanos foi assinada solenemente em Paris, em 10 de dezembro de 1948, e elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo por meio da Resolução 217 A (III), da Assembleia Geral, como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos.

Logo no preâmbulo da Declaração há a menção do reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais como bens inalienáveis, tendo como fundamento a liberdade, a justiça e a paz no mundo; haja vista que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade, tornando necessário o advento de um mundo em que os todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade seria proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum; considera, ainda, essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; considera, ainda, que os povos das Nações Unidas reafirmam, na Carta da ONU, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano, e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e que devem promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, e neste sentido devem os Estados-membros se comprometer a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas fundamentais e a observância desses direitos e liberdades.

Desde sua adoção, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi traduzida em mais de 360 idiomas, sendo, portanto, o documento mais traduzido do mundo, além de ter inspirado as constituições de muitos Estados e democracias recentes. A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos tem como principais direitos garantidos: direito à vida, direito de não ser submetido à tortura, pena ou tratamentos cruéis, nem experiências médicas ou científicas sem livre consentimento, direito à liberdade e à segurança pessoais e de não ser preso ou encarcerado arbitrariamente, nem privado de liberdade (salvo pelos motivos previstos em lei), direito de que toda pessoa privada de liberdade seja tratada com humanidade, direito a não ser preso apenas por não cumprir com obrigação contratual, direito à livre circulação, garantias processuais, direito de não ser condenado por atos ou omissões que não constituam delito de acordo com o direito nacional ou internacional, irretroatividade da lei penal mais gravosa e a retroatividade da lei penal mais benéfica ao réu, direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, direito de não ser alfo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem ofensas ilegais às sua honra e reputação.

Na categoria relativa aos direitos políticos estão previstos a liberdade de pensamento, de consciência e de religião, direito de reunião e associação pacífica, direito de contrair casamento e constituir família, direitos de proteção à infância como obrigação do Estado e direito à participação política. Há, ainda, no Pacto, a

previsão de mecanismos de monitoramento, como relatórios sobre as medidas adotadas de efetividade dos direitos previstos e comunicações interestatais submetidas ao exame de um comitê específico. O Protocolo Facultativo prevê a adoção de mecanismo de petição individual ao Comitê, e o Segundo Protocolo Adicional tem como objetivos a abolição da pena de morte (no Brasil houve reserva no que se refere a este protocolo, uma vez que a Constituição de 1988 assegura a possibilidade de aplicação da pena de morte em caso de guerra declarada).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê direitos de realização progressiva, o que não exclui a obrigatoriedade de sua realização pelo Estado e a sua exigibilidade pela via judicial. São os principais direitos: direito ao trabalho, direito ao gozo de condições de trabalho equitativas e satisfatórias, direito de toda pessoa à previdência social, fundação de sindicatos e filiação específica, direito de greve, proteção e assistência familiar (em especial a mães e crianças), direito ao nível adequado de vida (incluindo alimentação, vestimenta e moradia), direito às saúdes física e mental, educação, e participação da vida cultural, progresso científico, proteção de interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor. Os mecanismos de monitoramento do Pacto preveem a edição de relatórios periódicos ao Conselho Econômico e Social, comunicação individual ou, no interesse de indivíduos ou grupos de indivíduos, procedimentos interestatais e de investigação e medidas provisórias (cautelares).

Atualmente, o sistema global é complexo e não se limita à Carta Internacional de Direitos Humanos, sendo composto por diversos tratados multilaterais de direitos humanos, e uma série de tratados internacionais de direitos humanos e outros instrumentos adotados desde 1945, que expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Eles incluem tratados com temas

específicos, tais como: a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (1956), a Convenção sobre a Proteção de todas as Pessoas contra Tortura e outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984).

Segue, ainda, o sistema com a edição de tratados que protegem categorias de pessoas: a Convenção e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), as duas Convenções sobre a Apatridia (1954 e 1961), a Convenção sobre os Direitos da Mulher Casada (1957), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção relativa aos Direitos da Criança (1990), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), o Protocolo de Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado (2000).

Há, finalmente, os tratados contra a discriminação, tais como: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Repressão ao Crime de *Apartheid* (1973), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), dentre outros.

DIREITOS HUMANOS NOS SISTEMAS REGIONAIS

A criação, a possibilidade e a utilidade de sistemas regionais, assim como sua coexistência com o sistema mundial em matéria de direitos humanos, tornou-se mais um mecanismo de consolidação dos direitos humanos nos Estados. Trata-se de mais uma instância de garantia para proteção destes direitos. O sistema universal coexiste

com importantes sistemas regionais: o europeu, o interamericano, o africano e ainda um esboço do que poderá ser o sistema árabe.

Sistema Europeu

O sistema europeu surgiu dentro da estrutura do Conselho da Europa e tem por fundamento a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, adotada em Roma em 1950, com acréscimos da Carta Social Europeia de 1961. Sua finalidade é estabelecer padrões mínimos de proteção no continente europeu, institucionalizando um compromisso dos Estados-parte de não adotarem disposições de direito interno contrárias às normas da Convenção, assim como de estarem aptos a sofrer demandas na Corte Europeia de Direitos Humanos (e de não embaraçar, por qualquer meio, o exercício do direito de petição) caso desrespeitem as normas do tratado em relação a quaisquer pessoas sob sua jurisdição (MAZZUOLI, 2014, p. 92).

A Convenção Europeia de Direitos Humanos é composta por três títulos estruturantes, que representam as três partes em que se dividem a Convenção. Na primeira parte (Título I, artigos 2 e 8) são elencados os direitos e liberdades fundamentais, essencialmente civis e políticos, como o direito à vida, proibição da tortura, à liberdade, à segurança, a um processo equitativo, à vida privada e familiar, à liberdade de pensamento, consciência e religião, à liberdade de expressão, de reunião e de associação, ao casamento, a um recurso efetivo, à proibição de discriminação, dentre outros.

Na segunda parte (Título II, artigos 19 a 51) a Convenção regulamenta a estrutura e o funcionamento da Corte Europeia de Direitos Humanos como o número de juízes, sua eleição, a duração do mandato, as questões de admissibilidade e arquivamento de

petições, sobre a intervenção de terceiros, sobre as sentenças da Corte, sua fundamentação e força vinculante, competência consultiva da Corte, privilégios e imunidade dos juízes, dentre outros. A sede da Corte é em Estrasburgo, na França, e qualquer vítima de violação de direitos humanos pode propor ações contra os Estados-membros do Conselho da Europa responsáveis pela violação. Tal acesso direto do indivíduo à Corte é fruto do Protocolo número 11, de 1998, que extinguiu a antiga Comissão Europeia de Direitos Humanos.

Na terceira parte (Título III, artigos 52 a 59) a Convenção estabelece algumas disposições diversas, como as requisições do Secretário-Geral do Conselho da Europa, poderes do Comitê de Ministros, reservas à Convenção, sua denúncia, dentre outros.

A Corte Europeia de Direitos Humanos entrou em vigor após a formalização do Protocolo número 11, de 1º de novembro de 1998, que promoveu a reforma no sistema de controle da Convenção Europeia uma vez que a Comissão de Direito Humanos foi substituída pela criação de uma Corte permanente (a Corte única), com um número de juízes correspondente ao número de Estados-partes e com competência para realizar juízos de admissibilidade e mérito dos casos sem a necessidade de prévia análise de uma comissão para pedidos individuais, petições ou comunicações. O maior avanço, portanto, foi conferir a um novo órgão, como a Corte Europeia, o acesso para indivíduos, organizações não-governamentais e grupos de indivíduos, direito à jurisdição de questões relacionadas ao cumprimento de políticas relacionadas aos direitos humanos nos Estados-partes.

É o que prevê o artigo 35 da Convenção Europeia, que elenca os seguintes requisitos de admissibilidade:

> O Tribunal só pode ser solicitado a conhecer um assunto depois de esgotadas todas as vias de recurso internas, em conformidade com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos e num prazo de seis meses a contar da data da decisão interna definitiva. 2. O Tribunal não conhecerá de qualquer petição individual formulada em aplicação do disposto no artigo 34° se tal petição: a) for anônima; b) for, no essencial, idêntica a uma petição anteriormente examinada pelo Tribunal ou já submetida a outra instância internacional de inquérito ou de decisão e não contiver fatos novos. 3. O Tribunal declarará a inadmissibilidade de qualquer petição individual formulada nos termos do artigo 34° sempre que considerar que: a) A petição é incompatível com o disposto na Convenção ou nos seus Protocolos, é manifestamente mal fundada ou tem caráter abusivo; ou b) O autor da petição não sofreu qualquer prejuízo significativo, salvo se o respeito pelos direitos do homem garantidos na Convenção e nos respectivos Protocolos exigir uma apreciação da petição quanto ao fundo e contanto que não se rejeite, por esse motivo, qualquer questão que não tenha sido devidamente apreciada por um tribunal interno. 4. O Tribunal rejeitará qualquer petição que considere inadmissível nos termos do presente artigo. O Tribunal poderá decidir nestes termos em qualquer momento do processo (CONVENÇÃO EUROPEIA).

As sentenças da Corte Europeia são juridicamente vinculantes, ou seja, os Estados, nos casos em que forem parte, devem dar seguimento (no seu Direito interno) nos exatos termos do conteúdo da decisão. As sentenças proferidas pela Corte produzem efeitos de coisa julgada material, e a execução das sentenças fica a cargo do Comitê de Ministros, que é o órgão executivo do Conselho da Europa e responsável pela supervisão de sua execução.

Sistema Interamericano

O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos surge com a proclamação da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), instrumento normativo firmado na cidade de Bogotá, na Colômbia, em 1948, após a 9ª Conferência Interamericana. Na mesma ocasião foi celebrada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. O instrumento fundamental do sistema interamericano de direitos humanos é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos que foi assinada em 1969, tendo alcançado vigor internacional após a ratificação de 11 Estados americanos. O Brasil a ratificou apenas em 1972 e promulgou internamente em 1992 pelo Decreto número 678, de 6 de novembro daquele mesmo ano.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos atua de forma coadjuvante ou complementar ao sistema oferecido pelos Estados-partes. A previsão deste sistema não retira a competência na ordem interna dos Estados-partes para amparar e proteger os direitos de seus cidadãos. Havendo desconformidade ou conflito, a previsão da Convenção permite que o sistema interamericano atue concorrendo (de modo coadjuvante, complementar) para o objetivo comum de proteger determinado direito que o Estado não garantiu ou preservou menos do que deveria. O sistema protetivo previsto deve somente operar depois de se dar oportunidade de agir ao Estado.

O rol de direitos civis e políticos previstos na Convenção prevê o direito à vida, à integridade pessoal, a proibição da escravidão e da servidão, o direito à liberdade pessoal, às garantias judiciais, o direito de recorrer da sentença criminal a um juiz ou tribunal superior, o direito de liberdade de consciência e de crença, o direito de liberdade de pensamento e expressão, o direito de

retificação ou resposta, o direito de reunião, o direito ao nome, à nacionalidade, à propriedade privada, à circulação e de residência, os direitos políticos, à igualdade perante a lei e à proteção judicial.

Segundo o artigo 1º da Convenção, os Estados-partes se comprometem a respeitar o direito e a liberdade nela reconhecidos, e garantir o livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969). A aplicação dos dispositivos independe da nacionalidade da vítima, uma vez que estarão protegidos os nacionais, estrangeiros a apátridas, residentes ou não em um dos Estados.

Já o artigo 2º estabelece que:

> Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

O sistema da Convenção é ainda completado por outros instrumentos normativos, a citar: o Protocolo sobre os Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, de 1990; a Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1990;

a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (Convenção de Belém do Pará), de 1994; e o Protocolo Adicional à Convenção Americana (Protocolo de San Salvador), de 1999, ratificado pelo Brasil em novembro do mesmo ano. Cabe ressaltar que os instrumentos adicionais não foram ratificados em sua totalidade por todos os Estados-partes.

A Convenção é integrada por dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana tem a função de proceder ao exame do juízo de admissibilidade das petições ou comunicação apresentada, e à Corte Interamericana cabe julgar a ação eventualmente proposta pela Comissão. Poderão ser apresentadas petições por qualquer pessoa, grupo ou entidade não-governamental legalmente constituída – petições que contenham denúncias ou queixas de violações desta Convenção por um Estado-parte, nos termos do artigo 44 da Convenção Americana.

Os requisitos de admissibilidade das comunicações ou petições vêm expressos no artigo 46, parágrafo 1º, da Convenção. São eles:

> que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos; que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva; que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a

> petição (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Cabe ressaltar, ainda, quanto ao primeiro e segundo requisitos, deve-se observar o disposto no parágrafo 2º do mesmo artigo 46, segundo o qual as disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão se não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Compete, ainda, à Comissão processar a pedido ou de ofício, medida cautelar de proteção com a finalidade de prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto do processo relativo a uma petição ou a um caso pendente, ou a pessoas ou ao objeto do processo relativo a uma petição ou a um caso pendente, ou a pessoas que se encontrem sob jurisdição de um Estado, independentemente de qualquer petição ou caso pendente.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é o órgão jurisdicional que detém a função de resolução dos casos de violação de direitos humanos perpetrados pelos Estados-partes da OEA e que tenham ratificado a Convenção Americana. A sede fica na cidade de San José, na Costa Rica. A jurisdição é supranacional e tem a função de coordenar os Estados-partes na Convenção Americana por violação de direitos humanos, desde que já tenham se submetido à competência contenciosa do tribunal conforme previsto no artigo 62 da Convenção. Como órgão autônomo, não pertence à OEA, mas sim à Convenção Americana, com natureza de órgão judiciário internacional. Trata-se da segunda e única corte instituída em

contextos regionais – a primeira foi a Corte Europeia de Direitos Humanos, sediada em Estrasburgo.

A Corte Interamericana foi criada em 1978, mas seu funcionamento só aconteceu de forma efetiva em 1980. O órgão é composto por sete juízes de nacionalidades diferentes e provenientes dos Estados-membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre os juristas de alto renome e reputação indicados por aqueles países. O mandato é de seis anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez por igual período. A competência da Corte é consultiva relativa à interpretação das disposições da Convenção, bem como das disposições de tratados que dizem respeito à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos, além da competência contenciosa, de caráter jurisdicional, própria para o julgamento de casos concretos, quando se alega que um dos Estados-partes na Convenção violou algum de seus preceitos. A competência contenciosa só se aplica aos Estados-partes que reconheçam expressamente a sua jurisdição, sendo, portanto, facultativa. Ressaltamos, ainda, que particulares e instituições privadas estão impedidos de ingressar diretamente à Corte, diferentemente do que ocorre na Corte Europeia de Direitos Humanos. Compete à Comissão o exame de admissibilidade dos pedidos e petições relacionados ao cumprimento dos preceitos da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos.

A Corte não faz recomendações no exercício de sua competência, mas profere sentenças, que, segundo o Pacto de San José, são definitivas e inapeláveis. O efeito é de obrigatoriedade para os Estados que reconhecem sua jurisdição internacional. Havendo violações, a Corte determina a imediata reparação do dano e impõe, se for o caso, o pagamento de indenização à parte lesada. A indenização poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente contra o Estado.

Sistema Africano

O sistema regional africano de direito humanos, em comparação aos sistemas europeu e americano, é considerado o menos efetivo de todos. A criação do sistema africano só ocorreu em 1981, com a adoção da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul, que entrou em vigor internacional em 1986).

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos estabeleceu apenas um órgão de proteção: a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A criação de uma Corte só ocorreu em 1998 por força do protocolo adicional à Carta, e entrou em funcionamento apenas em 2004. A Carta Africana conta com ampla adesão de 53, dos 54 Estados Africanos (faltando apena a ratificação do Sudão do Sul), e foi aprovada na Conferência Ministerial da então Organização da Unidade Africana (OUA), em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981 e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estados e de Governos da OUA em Nairóbi, Quênia, em 27 de junho de 1981, tendo entrado em vigor internacional em 21 de outubro de 1986.

A Organização da Unidade Africana foi substituída pela União Africana (UA) em julho de 2002, e conta com 53 membros. Os tratados gerais de direitos humanos que constituem a base legal dos sistemas são a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (1981/86) e o Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos no Estabelecimento da Corte Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (1998/2004). O Protocolo entrou em vigor em janeiro de 2004 e o processo para o estabelecimento da Corte demorou para sua instalação. A Cúpula da UA tomou a decisão, em julho de 2004, de fundir a Corte Africana de Direitos Humanos com a Corte Africana de Justiça. Há, ainda, a necessidade de comissões adicionais, como o Comitê de Especialistas em

Direitos e Bem- Estar da Criança, que monitora o cumprimento da Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança.

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos é estruturada em três partes. Na primeira parte (artigos 1 a 29) estão previstos os direitos e os deveres dos cidadãos. Na segunda parte (artigos 30 a 63) estão estabelecidas as medidas de salvaguarda com a previsão da Comissão Africana dos Direito Humanos e dos Povos, as competências da Comissão, o processo da Comissão e os princípios aplicáveis. E na terceira parte (artigos 64 a 68) constam disposições diversas. Na Carta Africana não há distinção de direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais. Neste sentido, o documento considera que os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. Uma inovação neste sistema regional é a previsão do "espírito de tolerância e diálogo" a contribuir para a promoção e realização da Unidade Africana (artigo 29, itens 1 a 8).

Como instrumento de proteção e monitoramento estão previstos dois órgãos: a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que tem a função de promover os direitos humanos e assegurar sua respectiva proteção no continente africano, e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, adotada e prevista no Protocolo em 1998, entrando em vigor internacional apenas em 2004.

De forma diversa de outros sistemas, o texto da Carta de Banjul não deixa clara a possibilidade de indivíduos peticionarem junto à Comissão Africana. Porém, há a previsão de um Estado demandar em face de outro perante a Comissão.

A Corte Africana localiza-se na cidade de Arusha, na Tanzânia. O sistema de solução dos conflitos está mais ligado à mediação e à conciliação do que à instalação de um tribunal africano de direito humanos, uma vez que a jurisdição poderia mitigar a

soberania dos novos Estados independentes. A composição conta com 11 juízes dos Estados membros da União Africana. Eles são eleitos por sua capacidade jurídica e o mandato é de seis anos, com a possibilidade de ser reeleitos apenas uma vez.

Nos termos do artigo 5º do Protocolo, parágrafo 1º, podem submeter casos à Corte Africana: a) a Comissão Africana; b) o Estado-parte que submeteu o caso perante a Comissão; c) o Estado-parte contra o qual o caso foi submetido na Comissão; d) o Estado-parte cujo cidadão é vítima de violação de direito humanos; e) as organizações africanas intergovernamentais. A competência tem natureza consultiva e contenciosa. O prazo de julgamento é de 90 dias, após finalizadas as deliberações.

No âmbito da competência de contenção, os cidadãos africanos desfrutam de uma reivindicação limitada, no sentido de poderem levar suas denúncias junto à Corte. Contudo, essa denúncia só será aceita se o Estado em questão expressar formalmente a submissão para tal petição individual. Ainda nessa perspectiva, qualquer caso submetido à Corte estará subjugado às decisões em conformidade com a Carta Africana ou qualquer outro instrumento internacional de Direitos Humanos, com o qual o Estado litigioso tenha estabelecido tratado (BRANT; PEREIRA; BARROS; 2011, p. 2). Quanto à competência consultiva, a Corte poderá emitir opiniões e interpretações consultivas no que diz respeito às questões de direitos humanos ou qualquer dispositivo da Carta Africana. Essas opiniões consultivas poderiam ser solicitadas pelos Estados-parte da própria União Africana e de seus órgãos, ou de qualquer organização do continente africano, contanto que União Africana o reconheça (BRANT; PEREIRA; BARROS; 2011, p. 3). Entre as fragilidades apresentadas pela Carta Africana, importa ainda assinalar a natureza de sua imprecisão em relação à definição dos "direitos", configurando-se de forma ambígua e insuficiente. Além disso, em virtude da ausência de limitações específicas, como no caso da

relação da "proteção do Estado em detrimento do indivíduo", o conteúdo dos direitos se reduz e, nessas circunstâncias, é proporcionado ao Estado uma ampla margem de apreciação (PIRES, 2011, p. 10).

Sistema Árabe

No que toca a realidade dos direitos humanos no mundo árabe é possível verificar que a Carta Árabe de Direitos Humanos, de 1994 (revisada em 2004), não trouxe, tal qual nos outros sistemas já consolidados, a citar o europeu, o interamericano e africano, a existência de órgãos de jurisdição e monitoramento. Porém, é necessário pontuar que a gênese da proteção dos direitos humanos no mundo árabe remonta à Liga dos Estados Árabes, criada pelo Protocolo de Alexandria, em 22 de março de 1945, com sede no Cairo (Egito). Não havia na Carta da Liga qualquer menção à proteção dos direitos humanos, tendo a primeira resolução sobre o tema sido adotada pelo Conselho da Liga Árabe em 12 de setembro de 1966, ou seja, muito antes de qualquer discussão sobre um sistema regional. Por ocasião da resolução, convocou-se o estabelecimento de uma Comissão Permanente Árabe para os Direitos Humanos, para celebrar um programa tendo como tema os Direitos Humanos em 1968. A sede escolhida para a Primeira Conferência Árabe de Direitos Humanos foi Beirute (Líbano), tendo sido recomendada um projeto de "Carta Árabe dos Direitos Humanos".

Até a presente data, no mundo árabe há apenas um tratado dedicado à proteção dos direitos humanos: a Carta Árabe dos Direitos Humanos. Trata-se de um instrumento legal fundamentado na religião islâmica. Há, ainda, outros dispositivos que submetem

sua interpretação à *Shari'ah*[72], além de outros casos que ressalvam a possibilidade de aplicação de leis locais, como pode exemplo o direito de liberdade de locomoção e de escolha de residência, condicionado à aplicação da legislação vigente.

A Organização das Nações Unidas já manifestou críticas severas à Carta Árabe de Direitos Humanos por comparar o sionismo ao racismo, em desconformidade com a Resolução da Assembleia Geral n 46, de 1986, que rejeita o sionismo como uma forma de racismo ou discriminação racial.

Não há previsão de uma corte especializada na solução de conflitos relacionados aos direitos humanos previstos na Carta Árabe, porém, há a previsão de um Comitê Árabe em matéria de direitos humanos.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A JURISDIÇÃO INTERNACIONAL RELACIONADA AOS CRIMES DE GUERRA, GENOCÍDIO, AGRESSÃO E CONTRA A HUMANIDADE

Para completar o exame dos sistemas regionais de defesa e proteção dos Direitos Humanos, é necessário mencionar o Tribunal Penal Internacional (TPI), criado com a aprovação do Estatuto de Roma, em 17 de julho de 1998, com 120 votos a favor, sete contrários e 21 abstenções, durante a Conferência dos Plenipotenciários das Nações Unidas. O TPI só entrou em vigor no dia 1º de julho de 2002, após 60 países terem ratificado ou aderido ao Estatuto. EUA, Rússia e China não fazem parte da jurisdição

[72] Conjunto de leis morais e espirituais que regem a vida dos muçulmanos composta basicamente por três textos estruturantes: o *Alcorão*, os *Ahadith* (ditos e condutas do Profeta Maomé) e os *Fatwas* (decisões dos estudiosos islâmicos para questões cotidianas como os hábitos alimentares, vestuários, dentre outros.

relacionada ao TPI uma vez que o Estatuto de Roma não foi ratificado internamente por seus respectivos governos.

O Tribunal em questão, com competência para julgar pessoas pelos crimes mais graves de transcendência internacional, tem caráter complementar às jurisdições penais nacionais. Ele surgiu depois das experiências dos Tribunais de Nuremberg e de Tóquio (ACCIOLY; CASELLA; NASCIMENTO; SILVA, 2016, p. 851) adequadamente denominados tribunais dos vencedores, e de forma mais recente, os Tribunais instituídos para julgar os crimes praticados em Ruanda e nos territórios da antiga Iugoslávia (ACCIOLY; CASELLA; NASCIMENTO; SILVA, 2016, p. 851). Trata-se, sem dúvida, de um relevante marco no progresso do estabelecimento de uma justiça mundial. Nada menos do que 76 países o subscreveram, o ratificaram e se empenham, agora, na sua instalação.

Embora o estabelecimento de uma jurisdição penal internacional só tenha se concretizado em 1998, o anseio pela criação de um sistema de monitoramento contínuo da situação dos direitos humanos no mundo é antigo. Sua origem, conforme já apontado, remonta às antigas comissões internacionais *ad hoc* de investigação (a partir de 1919), passando pelos Tribunais de Nuremberg (estabelecido em agosto de 1945) e de Tóquio (estabelecido em janeiro de 1946). Pouco a pouco, e em decorrência do trabalho da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, o conceito de "crime internacional" ganhou tratamento doutrinário no âmbito da responsabilidade do Estado e, concomitantemente, surgiu a responsabilidade penal internacional do indivíduo.

Nesse contexto, de combate à impunidade e às inúmeras atrocidades cometidas, também foram criados os dois tribunais *ad hoc* - o Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia, em 1993, e o Tribunal Internacional para Ruanda, em 1994. O Tribunal *ad hoc*

para a ex-Iugoslávia foi criado para julgar os indivíduos responsáveis por graves violações do direito internacional humanitário, cometidas a partir de 1991 na ex-Iugoslávia, ao passo que o Tribunal *ad hoc* para Ruanda foi criado para julgar os indivíduos responsáveis por crimes cometidos durante os conflitos internos armados em Ruanda, ao longo de 1994.

Dessa forma, constata-se que ambos os tribunais foram estatuídos com limitações espacial e temporal. De maneira diversa, a jurisdição do Tribunal Penal Internacional é geral e universal. O Tribunal é composto pelos seguintes órgãos: Presidência, uma Seção de Apelações, uma Seção de Primeira Instância e uma Seção de Questões Preliminares, Promotoria e Secretaria. Há três possibilidades de denúncia de um caso ao Tribunal: a) o Conselho de Segurança pode remeter o caso ao Tribunal; b) o Estado-parte pode enviar o caso ao Tribunal; c) o promotor pode atuar de ofício, i.e., instaurar uma investigação com base em informações recebidas. No entanto, o caso só poderá ser apreciado se um ou mais dos seguintes estados sejam parte do Estatuto ou, não o sendo, tenham voluntariamente aceito a jurisdição do tribunal em um caso concreto: a) o Estado em cujo território o crime tenha sido cometido; b) o Estado de nacionalidade do acusado. Ressaltamos que a competência do Tribunal Penal Internacional é automática. Isto significa que um Estado, ao se tornar parte do Estatuto, aceita a jurisdição do Tribunal sobre os quatro crimes dispostos no artigo 5º do Estatuto.

O TPI encerra a promessa de um mundo no qual os responsáveis por genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, não mais permanecerão impunes. Seus autores serão submetidos à Corte Internacional, nos casos em que os Estados-partes não conseguirem, ou não se dispuserem, a submetê-los à Justiça. Assinalamos, entretanto, que os Estados Unidos, por decisão de 6 de maio de 2002, anunciaram oficialmente que não pretendem ratificar o estatuto da Corte Penal Internacional e se consideram

desobrigados de todas as obrigações decorrentes de sua anterior adesão. A esse respeito, a União Europeia observou que esse ato unilateral poderá ter consequências lastimáveis sobre a conclusão multilateral dos tratados e, de uma maneira geral, sobre o princípio da preeminência do direito nas relações internacionais. Com esta consideração, de relevante oportunidade, a comunidade internacional tem a esperança de, num futuro próximo, segundo diálogo a ser aberto com os Estados Unidos, encontrar o caminho para abrigar a cooperação americana na inteira aplicação da justiça, alcançando a abrangência do Estatuto de Roma.

Trata-se de um marco histórico, uma vez que é o primeiro tribunal internacional permanente, independente e complementar à jurisdição nacional, com a competência de julgar os indivíduos pela prática de quatro crimes: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de agressão e crimes de guerra. Neste sentido pode-se concluir que o Tribunal Penal Internacional trouxe mais um sistema de proteção de direitos humanos a ser acionado em situações muito peculiares, como as agressões advindas de conflitos bélicos ou ainda agressões de caráter coletivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluímos, portanto, que o conceito de Estado não é algo imutável e passou por modificações devido a movimentos históricos, culturais, econômicos e jurídicos. Neste contexto, a doutrina dos direitos humanos passou a reformular as funções desta sociedade política, dotada de soberania e poder sobre determinado povo e fixada em um território.

Os direitos humanos podem ter diversas terminologias, e são entendidos como um complexo de direitos de ordem civil, política,

econômica, social e cultural, com o objetivo de valorizar a vida humana, a redução das desigualdades e a proteção de classes, categorias e sujeitos.

O Estado da Era Moderna é aquele que passou por reformulações de interesses, em especial devido à denominada "Era das Revoluções", como a Revolução Francesa e os Movimentos de Independência dos Estados Americanos. Porém, este mesmo Estado, que devia assegurar liberdade e prever limitações às arbitrariedades, também foi responsável por movimentos e conflitos que atingiram o cenário mundial de forma destruidora, como os horrores das grandes guerras mundiais.

Após tais fatos notáveis ficou claro que a comunidade dos Estados que compõem o cenário internacional deveria repensar suas relações e buscar a paz mundial, ainda que de forma utópica. Esta função de integração política com vias a concretização da paz mundial e a valorização da vida humana seria o legado de uma nova organização. Foi então criada a Organização das Nações Unidas, com o objetivo de também promover o desenvolvimento do direito internacional e a afirmação dos direitos humanos como denominadores comuns aos diversos Estados.

As organizações internacionais, surgidas então por influência deste novo cenário global, também promoveram a previsão de sistemas regionais de monitoramento dos direitos humanos. O processo de consolidação da doutrina dos direitos humanos deve-se ainda à previsão de uma jurisdição internacional operacionalizada pelas Comissões de Direitos Humanos e Cortes especializadas. Os Estados devem garantir, neste sentido, o fiel cumprimento dos tratados ratificados, em especial aqueles relacionados aos direitos humanos, tanto no plano interno quanto internacional.

Os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos iniciam-se com a criação do sistema europeu, seguido pelo

interamericano e, logo depois, pelo africano e pelo árabe. Os Estados do Continente Asiático, entretanto, não têm nenhum sistema específico de proteção internacional relacionado aos direitos humanos tal como nos outros sistemas regionais, porém, é notável que nas últimas duas décadas a grande maioria dos países asiáticos tenha modificado sua aplicação dos direitos humanos, uma vez que a totalidade de seus Estados faz parte da Carta das Nações Unidas, instrumento normativo que reposicionou a responsabilidade dos países no que se refere aos direitos humanos. Os sistemas regionais trazem mais uma garantia para o monitoramento e acesso aos mecanismos de proteção aos direitos humanos. Outra modificação estatal importante é a criação da jurisdição internacional tutelada pela Cortes Internacionais e, em especial, a desenvolvida pelo Tribunal Penal Internacional no que se refere aos crimes de guerra, genocídio, agressão e contra a humanidade.

Glossário

Dignidade da Pessoa Humana: A dignidade da pessoa humana é para a doutrina dos direitos humanos a situação de mínimo gozo garantido dos direitos pessoais, civis, políticos, de subsistência, judiciais, econômicos, sociais e culturais. Os direitos humanos previstos na Constituição de cada país são denominados direitos fundamentais. Há, ainda, a divisão dos direitos humanos em gerações (ou dimensões), idealizada por Karel Vasak, jurista tcheco-francês, que tinha por finalidade permitir não só a análise histórica da construção dos direitos humanos, mas a abordagem interacional (de complementação da anterior pela posterior). As cinco gerações trazem exemplos de direitos humanos que foram elaborados em conformidade com a complexidade da vida humana.

Direitos humanos: Os direitos humanos podem ser definidos como o conjunto de normas estabelecidas em prerrogativas e procedimentos que materializam exigências éticas de comportamento relativas à dignidade da pessoa humana, à inviolabilidade de sua vida e à garantia de sua liberdade, igualdade, segurança e propriedade. No Direito Constitucional a

terminologia vai desde a expressão "direitos humanos" conforme citado no artigo 4º, II da Constituição Federal de 1988, e em seguida no Título II, "Direitos e liberdades fundamentais", ou ainda no inciso LXXI do artigo 5º, "Direitos e liberdade constitucionais". No Direito Internacional o uso do termo "direitos humanos" nem sempre é uniforme. Há casos de uso de expressão "direitos fundamentais" em normas internacionais como se vê na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (redigida em 2000 e alterada em 2007).

Estado: o conceito de Estado, não é algo fixo ou único, mas de um modo geral há um consenso de que o Estado Moderno se trata de uma forma de associação, dotada originalmente de poder de dominação, formada por homens e ocupando um território. Os teóricos do Estado, entretanto, identificam os seguintes tipos que antecederam ao Estado Moderno: o Estado antigo, o grego, o romano e o medieval.

Magna Carta: "A Magna Carta é a peça básica da constituição inglesa, portanto de todo o constitucionalismo. Apesar de formalmente outorgada por João sem Terra, é ela um dos muitos pactos da história constitucional da Inglaterra, pois efetivamente consiste no resultado de um acordo entre esse rei e os barões revoltados, apoiados por burgueses (no sentido próprio da palavra) de cidades como Londres. Se essa Carta, por um lado, não se preocupa com os direitos do Homem, mas sim com os direitos dos ingleses, decorrentes da imemorial *law of the land*, por outro, ela consiste na enumeração de prerrogativas garantidas a todos os súditos da monarquia. Tal reconhecimento de direitos importa numa clara limitação do poder, inclusive com a definição de garantias específicas em caso de violação dos mesmos".

Constituição de Weimar: "Instituidora da primeira república alemã, a Constituição dita de Weimar, cidade da Saxônia onde foi elaborada e votada, surgiu como um produto da grande guerra de 1914-1918, que encerrou o "longo século XIX". Promulgada imediatamente após o colapso de uma civilização, ela ressentiu-se desde o início, em sua aplicação, dos tumultos e incertezas inerentes ao momento histórico em que foi concebida. A estrutura da Constituição de Weimar é claramente dualista: a primeira parte tem por objetivo a organização do Estado, enquanto a Segunda parte apresenta a declaração dos direitos e deveres fundamentais, acrescentando às clássicas liberdades individuais os novos direitos de conteúdo social".

Declaração Universal dos Direitos do Homem: instrumento formalizado em de 10 de dezembro de 1948, foi no século XX, o marco mais importante para o estudo dos direitos humanos, embora possamos citar algumas manifestações precursoras, como a Magna Carta (1215) e as posições tomadas por Las Casas, Vitória e Suarez em defesa das populações ameríndias nos séculos XVI e XVII. Dentre os documentos anteriores à Segunda Guerra Mundial, três se destacam: a Declaração Inglesa (*Bill of Rights*, de 1689), a Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789 e 1793), que promoveram certa influência nos movimentos de independência dos países de América Latina, já que os princípios consagrados foram inseridos nas principais constituições liberais.

Império da lei: o termo refere-se que a lei deve ser imposta a todos, a começar do Estado – o Estado tem personalidade jurídica e por isso é objeto do Direito que ele próprio produz. Originario do termo em inglês rule of law é o utilizado em geral em relação ao "governo de leis e não de homens", ao "Estado de Direito". Porém, *rule of law* também é usado, em referência às regras de jurisprudência, caso em que foi traduzido como "regra de lei".

Tribunais *ad-hoc:* Tribunais criados com o objetivo de processar os responsáveis pelas sérias violações ao Direito Humanitário. A ação do Conselho de Segurança, em matéria humanitária, determinando a criação de dois tribunais penais internacionais, constitui evolução das mais relevante, na atuação deste, no curso dos anos 1990. Juridicamente tornou-se esta possível mediante a ampliação da noção de ameaça contra a paz e de interpretação flexível." cf Tribunais ad hoc in ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; NASCIMENTO E SILVA, G.E. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 851. "O primeiro tribunal ad hoc surgido sob tutela do Conselho de Segurança da ONU foi o com competência para o julgamento das atrocidades cometidas no antigo território da Iugoslávia em 1991. O segundo foi o Tribunal Penal Internacional para os crimes ocorridos em Ruanda. Apesar das críticas relacionadas a jurisdição de "exceção" estes tribunais foram importante porque codificaram os elementos de crimes internacionais (como genocídio, crime contra a humanidade e crime de guerra). Adotaram também o princípio da primazia da jurisdição internacional em detrimento da jurisdição nacional, dado a desconfiança contra as instituições locais." .

Sistema Universal (global) de proteção dos direitos humanos: a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948 foi elaborada pela extinta Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas para ser uma etapa anterior à elaboração de um "tratado internacional de direitos humanos". O objetivo da Comissão era criar um marco normativo vinculante logo após a edição da DUDH. Atualmente o sistema global é complexo e não se limita à Carta Internacional de Direitos Humanos, sendo composto por diversos tratados multilaterais de Direitos Humanos.
Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: a criação, a possibilidade e a utilidade de sistemas regionais, assim como sua coexistência com o sistema mundial em matéria de direitos humanos, tornou-se mais um mecanismo de consolidação dos direitos humanos nos Estados. Trata-se de mais uma instância de garantia para proteção destes direitos. O sistema universal coexiste com importantes sistemas regionais: o europeu, o interamericano, o africano e ainda um esboço do que poderá ser o sistema árabe.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. N. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

BRANDÃO, A. **Os direitos humanos**: antologia de textos históricos. São Paulo: Editora Landy, 2001.

BRANT, L. N. C.; PEREIRA, L. D. D.; BARROS, M. A. "O sistema africano de proteção dos direitos humanos e dos povos". **Portal Eletrônico DHNET**, [2011]. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em: 08/09/2011.

CASELLA, P. B. **Tratado de Versalhes na história do direito internacional**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2007.

CONSELHO EUROPEU. **Portal Eletrônico da ECHR** [2016]. Disponível em: <http://www.echr.coe.int>. Acesso em: 22/08/2016.

LAFER, C. **A internacionalização dos direitos humanos**. Barueri: Editora Manole, 2005.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Portal Eletrônico da CIDH** [2016]. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org>. Acesso em: 22/08/2016.

ONU - Organização das Nações Unidas. "Declaração Universal dos Direitos do Homem". **Portal Eletrônico da DUDH** [2016]. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/declaracao>. Acesso em: 22/08/2016.

PIRES, M. J. M. "Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: Documentação e Direito Comparado, n. 79/80". **Portal Eletrônico GDDC**, [2011]. Disponível em: <http://www.gddc.pt>. Acesso em: 08/09/2011.

RAMOS, A. C. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

RANIERI, N. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. São Paulo: Editora Manole, 2013.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Enrique Carlos Natalino é cientista político, administrador público e bacharel em Direito. Doutor em Ciência Política e mestre em Administração Pública. Foi professor-assistente da Faculdade de Ciências Econômicas e Gerenciais da PUC-Minas. E-mail: enrique.natalino@gmail.com

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes é cientista político e internacionalista. Mestre e doutor em Ciência Política. Professor do bacharelado em Políticas Públicas e vice-coordenador do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: ivan.fernandes@ufabc.edu.br

Marco Aurélio Moura dos Santos é doutorando em Direito Internacional. Mestre em Direito da Sociedade da Informação. Especialista em Direito Público e bacharel em Direito. Docente do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP). E-mail: marcoaureliomoura1980@gmail.com

Mariana Maia Ruivo é doutoranda e mestre em Ciência Política. Graduada em Sociologia e Política; e, especialista pós-graduada em Política e Relações Internacionais. Professora visitante do curso de pós-graduação em Gestão de Cidades na Universidade Nove de Julho (Uninove). E-mail: maia.ruivo@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Mayra Coan Lago é internacionalista, especialista em Política e Relações Internacionais; e, em História, Sociedade e Cultura. Mestre em Integração da América Latina e doutoranda em História Social. É professora do Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA). E-mail: mcoann@hotmail.com

Pedro Augusto Godeguez da Silva é economista e mestre em Gestão Internacional. Professor de Ciências Econômicas, Administração e Relações Internacionais do IBMEC-SP e de Ciências Econômicas, Relações Internacionais e Engenharia de Produção do CUFSA. E-mail: pedrofaeco@gmail.com

Rodrigo Fernando Gallo é organizador deste livro. Cientista político e especialista em Gestão Pública. Mestre em História Social. Mestre e doutorando em Ciências Humanas e Sociais. Professor da Universidade São Judas Tadeu (USJT) e do Instituto Mauá de Tecnologia (IMT). E-mail: rodrigo.gallo@hotmail.com

Rodrigo Maschion Alves é doutor em Relações Internacionais. Professor universitário. Analista de investimentos com especialização em instituições financeiras bancárias e não bancárias, além de consultor em regulação do mercado de derivativos. E-mail: maschion32@gmail.com

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2021

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2021