

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A GUERRA COMO MEIO E A COOPERAÇÃO COMO FIM:
análise da fórmula clausewitziana em condições de interdependência complexa**

**PAULO EMÍLIO VAUTHIER BORGES DE
MACEDO**

Florianópolis (SC), fevereiro de 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A GUERRA COMO MEIO E A COOPERAÇÃO COMO FIM:
análise da fórmula clausewitziana em condições de interdependência complexa**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do professor Dr. Christian Guy Caubet.

**CANDIDATO: PAULO EMÍLIO VAUTHIER
BORGES DE MACEDO**

Florianópolis (SC), fevereiro de 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO

**A GUERRA COMO MEIO E A COOPERAÇÃO COMO FIM: análise da fórmula
clauswitziana em condições de interdependência complexa**

PAULO EMÍLIO VAUTHIER BORGES DE MACEDO

A presente dissertação foi aprovada pela Banca Examinadora para a obtenção do título de Mestre em Direito, no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Banca Examinadora:



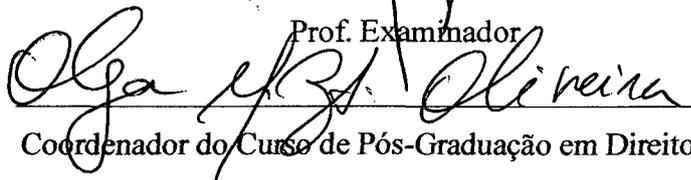
Prof. Orientador



Prof. Examinador



Prof. Examinador



Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito

DEDICATÓRIA

Para a Alessandrinha, que nunca perdeu a fé, mesmo quando eu já havia perdido. A sua vida é uma oração que reza por mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador pela paciência e pelos enérgicos, porém frutíferos debates. Agradeço também ao professor Williams Gonçalves pelos primeiros passos nas Relações Internacionais.

Estou em débito com o professor Marcelo Alves pela leitura do meu texto e por diversas boas idéias, como o “juízo de prudência”.

Agradeço o apoio dos amigos intelectuais e professores Alessandro Nepomoceno Pinto e André Lipp Pinto Basto Lupi.

Agradeço, por fim, a todos aqueles que aqui não foram lembrados, mas que não serão esquecidos.

EPÍGRAFE

“Até que o mundo chegue ao fim, o último recurso de decisão será
confiado à espada.”

Guilherme II: Discurso em Berlim, 1913.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a permanência das teses da naturalidade e da instrumentalidade da guerra em condições de “interdependência complexa”, ou seja, num cenário de relações internacionais que apresenta estreitos laços de cooperação e de institucionalização. A naturalidade da guerra refere-se ao fato de que esta não atenta contra a normalidade das relações internacionais, mas é parte integrante delas. A instrumentalidade da guerra corresponde à sua subordinação aos objetivos da política: aquela e esta se encontram numa relação de meio e fim. Este propósito se justifica porque estas teses são contestadas em razão de terem sido concebidas para um sistema internacional conflitivo, de políticas de potência, que, segundo esses críticos, não subsistiria hoje. A hipótese é a de que a naturalidade e a instrumentalidade da guerra permanecem mesmo num ambiente com bastante cooperação, pois as instituições e a guerra não são realidades antitéticas, nem estanques. A guerra e as instituições constituem elementos da política internacional que são relacionados. Assim, pode afirmar-se que existe guerra na ordem. Para realizar esse objetivo, partiu-se da análise da teoria da guerra de Clausewitz e do estudo das obras dos institucionalistas.

ABSTRACT

This present study aims analysing the validity of both theses of the normalcy and subordination of war under conditions of “complex interdependence”, that means, a scenery of international relations that displays extensive patterns of cooperation and a high degree of institutionalization. Normalcy of war means that conflict, rather than not being strange to the everyday life of international relations, is part of it. Subordination of war implies its observance to political goals: war and politics are gathered in a relation of means and ends. This intent is justified since both theses are contested due to the fact of them being conceived for a conflictive international system of power politics, which according to this criticism would not subsist today. The hypothesis is that those theses remain in effect even in an extremely cooperative environment, because war and institutions are neither antithetical, nor impervious realities. They are related elements of international politics. Hence, it is possible to state that there exists war in order. In order to arrive to this conclusion, Clausewitz’s theory of war and the works of the institutionalists were analysed.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| RESUMO | vi |
| ABSTRACT | vii |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I: A NATURALIDADE E A INSTRUMENTALIDADE DA GUERRA. | 6 |
| 1.1 O irenismo | 7 |
| 1.1.1 O legado do irenismo | 10 |
| 1.2 A interpretação belicista da história | 11 |
| 1.3 A guerra como continuação da política por outros meios | 16 |
| 1.3.1 Contextualização | 16 |
| 1.3.2 Guerra absoluta e guerra real | 20 |
| 1.3.3 Guerra absoluta e guerra total | 30 |
| 1.3.4 O Maquiavel em Clausewitz | 38 |
| 1.4 Síntese | 47 |
| CAPÍTULO II: INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA | 49 |
| 2.1 Contextualização paradigmática | 50 |
| 2.2 A força das instituições | 53 |
| 2.2.1 O impacto das instituições: alguns exemplos | 56 |
| 2.3 Fluxo de informações | 58 |
| 2.3.1 Cooperação | 60 |
| 2.4 Ganhos relativos e ganhos absolutos | 64 |
| 2.4.1 Ganhos assimétricos | 69 |
| 2.4.1.1 O Tratado de Versalhes | 69 |
| 2.4.1.2 O Tratado de Nanquim | 71 |
| 2.4.1.3 <i>Soft power e hard power</i> | 72 |
| 2.4.2 Sensibilidade e vulnerabilidade | 73 |
| 2.5 A racionalidade dos Estados | 80 |
| 2.6 Persistência das instituições | 83 |
| 2.7 Governância global | 84 |

| | |
|--|-----|
| 2.7.1 Normalização das relações internacionais | 88 |
| 2.8 Um tipo ideal: interdependência complexa | 89 |
| 2.9 Síntese | 99 |
| CAPÍTULO III: A GUERRA E AS INSTITUIÇÕES | 102 |
| 3.1 A interdependência complexa | 103 |
| 3.2 Fenômenos mal-explicados | 106 |
| 3.3 A não-abolição da guerra | 114 |
| 3.4 A cooperação na guerra | 124 |
| 3.5 Guerra e Ordem | 130 |
| 3.5.1 A função da guerra na ordem | 139 |
| 3.6 Síntese | 146 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 147 |
| BIBLIOGRAFIA | 151 |

INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação é a guerra. Trata-se de um dos tópicos mais importantes do conhecimento humano e das Relações Internacionais, em específico. Esta disciplina surge no entreguerras, com as pesquisas de diplomatas e estudiosos como E. Carr e Norman Angell, para responder a uma pergunta bastante específica: por que a guerra? Esta é a preocupação central dessa ciência, a sua razão de existir. Ainda assim, a guerra é uma palavra proscrita: representa uma realidade “feia”, que deve ser escondida. Desde o Pacto Briand-Kellog, a guerra passa a ser inclusive ilegal.

Comparados à importância do tema para a organização do sistema internacional, os estudos sobre a guerra, feitos a partir da disciplina de Relações Internacionais, são esparsos e nada numerosos. Os internacionalistas dialogam muito pouco com a Polemologia. Embora próximas, o objeto das duas ciências difere: uma estuda a guerra em si, a outra o estado de guerra (que caracteriza a política internacional). As Relações Internacionais vão ocupar-se das causas e efeitos da guerra, bem como das circunstâncias e da função que ela desempenha. Contudo, diante do horror que a guerra provoca, por vezes, os internacionalistas fixam a atenção no acessório e se esquecem do principal; preocupam-se mais com os elementos que compõem o estado de guerra, do que com o próprio.

A par desse fato, prolifera, acerca da guerra, uma quantidade considerável de obras nada científicas, que ora recaem num elogio desmedido ao tópico, ora num repúdio ou numa condenação simplista. Mormente, a guerra é vista como exceção à normalidade das relações internacionais, e não como parte delas.

Cumprе salientar que a guerra é objeto de pesquisa tanto de acadêmicos, como de estrategistas militares. Infelizmente, os primeiros não conferem ao tema o devido valor, nem, verdade seja dita, o devido rigor — prova desse descaso é o fato de o grande clássico sobre a guerra, o *Da Guerra*, ter sido escrito por Clausewitz, um militar, não um acadêmico. É claro que isso imprime uma característica bastante peculiar à disciplina. Se for aceita a gradação do conhecimento, realizada por Aristóteles na *Metafísica*, há obras em demasia sobre tática, um bom número sobre estratégia e muito pouco sobre filosofia da guerra.

É importante observar que inexistem estudos, oriundos da escola institucionalista, sobre a guerra. O Institucionalismo tem se debruçado sobre temas como teoria geral das organizações internacionais, relações internacionais econômicas, mas não se tem ocupado da

guerra. Uma teoria que se pretenda científica deve ser universal e abordar as mais diversas facetas do seu objeto.

Não se pretende exaurir tudo o que já foi escrito sobre a guerra; cuida-se de examinar a fórmula clausewitziana (a guerra como “continuação da política por outros meios”) em condições de “interdependência complexa”. Esta fórmula enuncia as teses da naturalidade e da instrumentalidade da guerra em relação à política. Clausewitz concebeu essas teses pensando num sistema internacional bastante parecido com o descrito pela escola realista de Relações Internacionais. Entretanto, esta corrente pressupõe, ela mesma, algumas noções — o Estado é o único ator das relações internacionais; a racionalidade dos atores revela-se absoluta (conhecimento objetivo do real com base em toda a informação necessária); o poder estatal é mensurado de modo geral, não em cada área; etc — que não refletem, de modo fidedigno, as relações internacionais. A hipótese da pesquisa é, pois, a permanência da validade dessas teses em condições outras que não as realistas. E que condições seriam essas?

O institucionalismo é uma teoria que derivou do neo-realismo, mas se afasta deste no que tange ao papel reservado às instituições internacionais. Os realistas clássicos e os neo-realistas, de um modo geral, consideram as instituições como meros disfarces para as consagradas políticas de potências dos Estados. Alguns, como Kenneth Waltz, negam qualquer possibilidade de eficácia às instituições, pois negam a existência de qualquer forma de cooperação entre os Estados. Já institucionalistas como Robert Keohane e Joseph Nye também defendem a idéia de que as instituições servem à *Realpolitik* — pois não confundem cooperação com justiça —, mas elas se apresentam como mais do que simples disfarces: são as regras do jogo de poder internacional.

Os institucionalistas caracterizam aquele cenário realista não como as próprias relações internacionais, mas como um tipo ideal, uma criação conceitual que serve para interpretar a realidade, mas não para descrever. Para contrabalançar, faz-se necessário construir um outro tipo ideal, no qual as instituições possuam força vinculante, a ótica “Estado-cêntrica” não seja assumida, e a racionalidade dos atores seja limitada: a chamada “interdependência complexa”. É aqui onde se insere o problema da pesquisa. Poderiam as teses da naturalidade e da instrumentalidade da guerra persistir nesse outro tipo ideal, nesse ambiente cooperativo? Se a resposta for afirmativa, então guerra e cooperação não são elementos que se excluem; possivelmente, até mesmo interagem e se influenciam. Pode haver, portanto, uma guerra dentro da ordem criada pelas instituições.

Cumprе salientar que o institucionalismo é também “realista”. Keohane e Nye fundamentam a cooperação em cálculos utilitários de interesses egoístas. Agora, por realismo,

entenda-se não a escola de Relações Internacionais, mas uma perspectiva epistemológica do estudo da política. Elegeu-se, como representante dessa perspectiva, o conceito de política de Maquiavel: a arte de “conquistar e conservar o poder”. Definida assim, a política revela-se uma atividade amoral, e os seus dois grandes valores são a necessidade e a eficácia. O conflito torna-se um fator intrínseco, pois as variadas pretensões dos atores se chocam em virtude da escassez dos bens em relação à demanda por parte do ilimitado número de desejos. No entanto, também a cooperação é um fator intrínseco e existe para que os choques não destruam o objeto dos desejos e a satisfação dos mesmos. Não pode haver poder sem a sedimentação das conquistas.

O trabalho, portanto, assume, de forma explícita, a perspectiva realista do estudo da política. Outros enfoques existem e criticam a definição de política como a arte de “conquistar e conservar o poder” como demasiado estreita. Definida desse modo, a política reduzir-se-ia, primeiro, a uma simples luta palaciana e, depois, a uma atividade vazia, porque “poder” seria a capacidade para obter algo, e a política, na acepção realista, seria tão-somente a arte de acumular capacidades para obter outras capacidades, sem nunca, de fato, implementar alguma medida concreta.

Essas críticas, todavia, não procedem totalmente. A definição maquiaveliana permite vislumbrar que o conflito é inerente à política. Se ele não **deveria** ser, é outra discussão; de fato, contudo, ele é. Tampouco, segundo essa definição, a política seria somente conflito; o conflito integra a política, mas não coincide com ela: significa que toda e qualquer decisão (inclusive a cooperação) se submete a considerações de eficácia e de necessidade.

Ademais, o poder representa, de fato, uma espécie de “moeda de troca” para comprar medidas concretas. A razão de se conceituar a política como uma arte de incessante acumulação de moedas de troca reside na constatação de que os homens, de um modo geral, possuem uma capacidade infinita para desejar. Uma vez realizado um desejo — ou a mera possibilidade de realizá-lo —, os homens se põem a desejar coisas ainda maiores. Por esse motivo, é tão comum ver-se pessoas preocupadas em angariar sempre mais riquezas, em vez de desfrutá-las.

Ao longo do trabalho, procurou explicar-se a guerra não a partir da natureza humana, mas pelo sistema internacional. Isso se deve a uma firme crença de que existe uma disciplina autônoma de Relações Internacionais. Em última análise, todos os fenômenos culturais possuem raiz na natureza humana individual; alguns, entretanto, encontram uma causa mais imediata no convívio social.

[O psicólogo] tem tendência a explicar a tensão **entre** os indivíduos pelas tensões **intra-individuais**. A agressividade nasce da frustração. Qualquer que seja o valor da teoria (que somos incompetentes para julgar), será difícil negar que a competição, a rivalidade e a oposição entre os indivíduos constituem fenômenos normais, tanto para o psicólogo como para o sociólogo. O indivíduo psicologicamente normal [*sic*], sem recalques ou frustrações, sente hostilidade com relação a alguns dos seus semelhantes por desaprovar sua conduta, ou porque conflita com eles pela posse de certos bens ou a realização de determinados valores. Faltaria distinguir portanto a luta entre indivíduos normais da luta entre indivíduos que são agressivos por frustração. Essa distinção, que é conceitualmente difícil, se prestará ao uso operacional?

Mesmo se chegássemos a uma tal distinção no plano psicológico, não obteríamos o mesmo resultado no plano sociológico. O psicologicamente normal e patológico não coincide com o sociologicamente normal e patológico. Um movimento social, sintoma de crise da sociedade, não é liderado ou composto necessariamente por neuróticos.¹ (grifo no original).

Segundo filósofos como Hobbes, deve procurar-se o fundamento de todos os problemas da humanidade na natureza mesma do homem. Já outros autores, como Rousseau, acreditam que a natureza humana é essencialmente boa, mas a sociedade a corrompe. Assim, todos os males têm a sua fonte na sociedade. Qual das duas explicações seria a correta? No caso destes dois pensadores, o disjuntivo “ou” (uma explicação) “ou” (outra) se aplica. No entanto, para os efeitos desta dissertação, a palavra “também” é a que seria mais adequada; a guerra foi analisada em apenas um aspecto por se acreditar na autonomia das Relações Internacionais. Waltz ainda vislumbra uma terceira ordem de explicação, ou o que ele chama de “imagem”: a guerra poderia ser analisada a partir da natureza humana, da natureza dos Estados, ou da natureza do sistema internacional.² Contudo, como fica claro no terceiro capítulo, este trabalho estuda a guerra somente por meio do enfoque do sistema internacional e descarta a “imagem” da natureza dos Estados, porque não aceita a possibilidade do sistema internacional ser formado exclusivamente pela vontade dos Estados soberanos.

A pesquisa descreveu um percurso lógico que pode ser denominado de “consistência com a axiomática assumida”. Partiu-se do axioma de que a política corresponde à arte de “conquistar e conservar o poder” (a política internacional, como espécie do gênero, reflete os mesmos padrões de conflito e a amoralidade da política em geral). Depois, cuidou demonstrar-se que a fórmula clausewitziana guarda coerência com o axioma descrito. Nesse sentido, Clausewitz é Maquiavel. A seguir, intentou provar-se que o tipo ideal da interdependência complexa também deriva do axioma: a cooperação e as instituições decorrentes são criadas segundo os ditames dos interesses egoístas. O institucionalismo, dessa

¹ ARON, Raymond. As tensões e as guerras, do ponto de vista da sociologia histórica. In: *Estudos Políticos*. Trad. Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: EdUNB, 1985. p. 398.

forma, é um realismo, apenas mais sofisticado. Se tanto a fórmula clausewitziana como a interdependência complexa podem ser derivadas do conceito maquiaveliano de política, então as teses da naturalidade e da instrumentalidade da guerra permanecem válidas nesse ambiente descrito pelo institucionalismo.

Para tanto, a pesquisa principia em analisar a teoria da guerra de Carl von Clausewitz, expressa nas obras *Princípios da Guerra*, *A Campanha de 1812 na Rússia* e *Da Guerra*, bem como em alguns comentadores. A fim de situar melhor as idéias do general prussiano, estas foram contrastadas com o irenismo de Erasmo de Roterdã e a interpretação belicista da história de Max Scheler. Neste capítulo ainda, Clausewitz é caracterizado como o II Maquiavel por meio do paralelo sobretudo com *O Príncipe*, embora outros textos do florentino também tenham sido utilizados.

A seguir, o texto descreve a teoria institucionalista de Robert Owen Keohane e Joseph Nye, a partir de suas principais obras. Essa exposição é feita em comparação com a escola realista de Relações Internacionais; entretanto, sem olvidar do cuidado em mostrar a estreita conexão que o institucionalismo guarda com uma perspectiva realista da política. Após a descrição dos conceitos institucionalistas, o capítulo conclui com a construção do tipo ideal da interdependência complexa.

Por fim, o último capítulo cuida de inserir a fórmula clausewitziana em condições de interdependência complexa. Para uma melhor caracterização dessa empreitada, recorre-se também às idéias de Hedley Bull sobre “ordem internacional”, ora acolhendo-as, ora contrastando-as. E, apesar (e por causa) da fidelidade ao realismo de Maquiavel, trai-se Hobbes: o estado de natureza hobbesiano não caracteriza, de modo adequado, as relações internacionais. Conclui-se que o estado de guerra não exclui a cooperação; existe a guerra na ordem.

² WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1959. p. 6.

CAPÍTULO I

A NATURALIDADE E A INSTRUMENTALIDADE DA GUERRA

Este capítulo pretende demonstrar que a guerra faz parte da política, ou, nas palavras de Carl von Clausewitz, a guerra é a “continuação da política por outros meios”³. Se essa afirmação for aceita, não se pode conceber a guerra como algo alheio e, até mesmo, avesso às relações internacionais. Antes, ela integra o cotidiano das relações entre os Estados: uma medida que políticos e chefes de Estado utilizam com tanta naturalidade como outra qualquer; não raro, nem mesmo constitui a última *ratio*. Aqui, intenta provar-se a **naturalização** da guerra: não é uma “doença” que acomete os Estados, nem o resultado de uma mente insana, mas um dos instrumentos postos à disposição dos homens de governo, uma das formas pela qual se manifesta a política. Sem dúvida que não se trata de uma forma **qualquer**, mas daquela que se vale de um meio bastante singular: a violência. Ainda assim, esta medida, por mais cruel que possa parecer, não significa a falência da política, mas se apresenta como uma de suas expressões.

Para se atingir essa conclusão, a pesquisa irá principiar por analisar duas concepções que se distanciam da fórmula clausewitziana e se encontram nas extremidades opostas em relação ao valor que se atribui à guerra. Primeiro, a de que a guerra representa a erosão de todo o direito e de toda a moral e que é contrária à natureza humana: o irenismo de Erasmo de Roterdã, o qual será estudado a partir de duas obras, *A Guerra* e *Queixa da Paz*. A guerra seria um desvio que só pode ser explicado pelo pecado e pela influência das Fúrias — as *Erínias* — e pode ser substituída, de maneira satisfatória, pela arbitragem.

Em seguida, será submetida à crítica a concepção de que a guerra seria uma força, não destrutiva, mas **criadora**: a interpretação belicista da história. Um dos maiores representantes dessa corrente é o então jovem filósofo alemão Max Scheler, em seu panfleto *O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã*, um panegírico jamais publicado fora da Alemanha e jamais traduzido para outra língua, e que teria passado despercebido não fosse a resenha do filósofo espanhol José Ortega y Gasset. Com base num fragmento de Heráclito, Scheler, segundo Ortega, tece elogios desmedidos à guerra. Scheler vai ao extremo oposto do pacifismo ingênuo de um Neville Chamberlain e aí comete a *hybris*: considera a guerra como a mãe de

³ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. Trad. Maria Teresa Ramos. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes e Brasília: EdUNB. 1996. Livro I, Capítulo I, p. 27.

todas as virtudes e termina por negligenciar o elemento violência. A guerra seria a fonte de todo o direito e toda a moral; desta feita, a violência é um mero acessório, o qual pode ser justificado de forma tão satisfatória que nem vale a pena se fixar nele.

Graças à análise dos dois extremos, a fórmula de Clausewitz será ressaltada. Os dois conceitos de guerra do autor, o absoluto e o real, deverão demonstrar o funcionamento da lógica e da tensão presente na arte da guerra. A seguir, o capítulo procurará mostrar que Clausewitz era um homem do contexto do Equilíbrio europeu e que, portanto, não poderia advogar a tese da “guerra total”, como releituras posteriores — sobretudo a de Ludendorff — fizeram crer. O conceito de guerra absoluta de Clausewitz é distinto de guerra total; este foi uma derivação imprópria daquele. Por fim, buscar-se-á traçar uma genealogia do pensamento do autor até *O Príncipe* de Maquiavel. Esse percurso tem por objetivos demonstrar a relação estreita entre guerra e política; no caso, entre a formulação clausewitziana de guerra e a teoria política de Maquiavel. Carl von Clausewitz será estudado a partir de três obras: *A campanha de 1812 na Rússia*, *Princípios da Guerra* e a magna opus inacabada *Da Guerra*. A referência a alguns comentadores, sobretudo Raymond Aron, foi também necessária.

1.1 O Irenismo

O irenismo, do grego *eirenè* ou “paz”, significa “a atitude que professa o repúdio por todo o tipo de beligerância e uma ilimitada confiança na eficácia do diálogo e do recurso à arbitragem para a resolução dos conflitos que opõem os homens”⁴. Esta profissão surge na formação do pensamento de Erasmo de Roterdã em 1500, no adágio 3001: o *Dulce bellum*.⁵ Este adágio, em 1515, vira um ensaio com uma crítica mordaz ao Papa Júlio II — por quem Erasmo nutria uma certa repugnância desde que assistiu sua entrada triunfal, na reconquista da cidade eterna, com adereços de general romano e com as tropas pontificias, em novembro de 1506.

Já a *Queixa da Paz* é publicada pela primeira vez, na Basileia, em dezembro de 1517. Esta obra é fruto da desilusão com a diplomacia de seu tempo. Segundo o próprio Erasmo, teria sido mais acertado escrever o “epitáfio da paz”.

Convém lembrar que, sempre fiel à sua vocação de mestre de retórica e gramático, Erasmo incluiu a *Queixa da paz* no subgênero da “*declamatio*”, no qual se inclui.

⁴ GUIMARÃES PINTO, António. Introdução. ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*. Trad. A. Guimarães Pinto. Lisboa: Edições 70, 1999. p. 7.

⁵ Em 1500, Erasmo publica em Paris uma seleção de oitocentos provérbios comentados com o título de *Adagiorum collectanea*. Essa obra foi objeto de sucessivas edições, as quais aumentaram o número de adágios para um total de 4151. O êxito foi imediato, e Erasmo vai, ao longo do tempo, enriquecendo e alterando o *Dulce bellum* até que, em 1517, ele é publicado com o simples título de *Bellum*.

por exemplo, a sua obra mais conhecida *Elogio da loucura*: ambas têm em comum o fato de nos apresentarem como responsáveis pelo discurso duas personagens alegóricas.⁶

Em ambos os textos, Erasmo procura caracterizar a guerra como algo anticristão e antinatural. Logo no início do *A Guerra*, afirma que a natureza humana é contrária à guerra. A todos os seres vivos, a natureza dotou de armas: garras, chifres, presas, peçonha, etc. Mas, “só ao homem criou nu, fraco, delicado, desarmado, de carne tenríssima e de pele fina. Não tem em nenhuma parte dos membros nada que possa parecer ter sido dado para a luta ou para a violência (...)”⁷.

Pelo contrário, a natureza humana parece propensa à paz. Quando criança, o homem depende inteiramente da proteção alheia, não tem aparência assustadora, pode abraçar, beijar, rir e derramar lágrimas, “símbolos da clemência e da misericórdia”. A natureza, portanto, fez o homem inclinar-se para a benevolência, a amizade e o amor, que são sentimentos voltados à boa harmonia.⁸

Como se não bastasse a natureza, a razão também aproxima o ser humano da paz. A razão, para Erasmo, é pressuposto da sociabilidade:

E não satisfeita com estas coisas, a natureza apenas ao homem concedeu o uso da linguagem e da razão, as quais é indisputável que sobremaneira servem para preparar e fomentar a benevolência, para que absolutamente nada entre os homens se resolva através da força. Inculcou nele o ódio pela solidão e o amor da convivência.⁹

Assim, se tudo no homem o impele para a paz, a guerra só pode representar um mal sem precedentes. De fato, a guerra seria a fonte de todo o vício.

Ora, para quê falar da ruína dos costumes, quando é certo que ninguém ignora que tudo quanto há de mau na vida procede, em última instância, da guerra? Dela nascem o menosprezo da piedade, a negligência das leis, uma disposição de ânimo pronta a atrever-se a qualquer sorte de crime. Desta fonte jorra para nós uma tão imensa multidão de ladrões, salteadores, profanadores e assassinos.¹⁰

Entretanto, resta um problema: se tudo no homem o empurra para a paz, como se instalou no coração humano a guerra?

⁶ GUIMARÃES PINTO, António. Introdução. ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 14. Semelhante expediente foi muito útil para Erasmo já no *Elogio da loucura*: as maiores críticas podiam ser dirigidas contra as autoridades, pois eram proferidas por um ser a que não se devia dar crédito, a Loucura, que só fala sandices. No caso da *Queixa da Paz*, é um lamento que uma criatura profere sobre sua própria extinção e, como tal, pode estar carregado de desespero e exagero.

⁷ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 28.

⁸ Cf. ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 29.

⁹ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 29.

¹⁰ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 31.

No texto *A Guerra*, Erasmo apercebe-se desse problema e aponta primeiro para uma saída literária, bem a gosto de um homem do Renascimento: foram as Fúrias, as *Erínias*, que libertaram a guerra do inferno. No mesmo texto, em outra ocasião, ele conclui que em verdade foi o gosto pela disputa. Todo o mal se introduz aos poucos, de tão sutil modo que a pessoa nem percebe como começou até estar totalmente corrompida. “Portanto, primeiramente a erudição insinuou-se como atividade idônea para refutar os hereges, que se achavam aparelhados com as armas dos filósofos, dos poetas e dos oradores.”¹¹ Depois, sob o pretexto de combater os hereges, surge o gosto pela disputa e, com ele, a vaidade. Aristóteles, um pensador pagão, chega a ser incorporado à teologia: o que seria unir “a água com o fogo”. A seguir, adota-se o direito romano, que admite repelir a força pela força, permite a atividade mercantil e lega o instituto da guerra justa.¹² Então, os bajuladores declaram “que é justo aquilo que é ordenado pelo príncipe, por mais moço ou louco que ele seja.”¹³ O homem esquece Deus e passa a venerar as riquezas e o poder: “(...) chegou-se a um tal extremo que a um bispo não lhe parece que é bispo se não lhe tiver sido acrescentada alguma autoridade mundana”¹⁴.

Erasmo cede à tentação de realizar inclusive um cálculo utilitário. De fato, a guerra provoca bastante destruição, desta feita, “(...) se ao pesares, como em pratos de balança, de um lado as vantagens e do outro os prejuízos, te dá conta que é muito preferível uma paz iníqua a uma guerra (...)”¹⁵.

O autor, então, sugere que, em vez da guerra, os homens devem recorrer à arbitragem. Como a guerra, segundo Erasmo, é irracional, nada melhor que o remédio seja fornecido pela razão:

O mundo tem tão grande quantidade de bispos sérios e eruditos, tem tão grande quantidade de abades, tão grande quantidade de nobres, carregados de anos e de saber por uma longa experiência, tão grande quantidade de concílios, tão grande quantidade de assembleias, não embalde instituída pelos antigos: por que é que não se recorre à arbitragem para se resolverem as fúteis quesílias dessa espécie que opõem os príncipes?¹⁶

¹¹ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 51.

¹² Para que a guerra fosse justa, ela devia perfazer três condições: “a) que ela fosse declarada pelo príncipe, vez que ele é a autoridade pública competente; b) é necessário que ela tenha uma causa justa, enfim que a sua causa seja um direito violado; c) ‘que a intenção dos beligerantes seja reta’, isto é, ‘deve visar a promover um bem ou evitar um mal’.” (MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 99.)

¹³ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 52.

¹⁴ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 53.

¹⁵ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 65.

¹⁶ ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*, p. 66.

1.1.1 O legado do irenismo

Cumprе salientar que esse tipo de concepção sobreviveu aos séculos. O idealismo do entre-guerras ou, na terminologia pejorativa de E. Carr, o “utopismo”, tem muito do irenismo. A Liga das Nações era baseada no princípio da segurança coletiva: todos os Estados teriam o dever de zelar pela paz e segurança mundial. Já no preâmbulo as partes contratantes se dispunham a não recorrer à guerra. O cerne dessa doutrina era previsto no artigo 11, alínea 1:

Art. 11

1. Fica expressamente declarado que toda a guerra ou ameaça de guerra, atingindo diretamente ou não, algum dos Membros da Sociedade, interessa a toda a Sociedade, e esta deve adotar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das nações. Em tal caso, o Secretário geral convocará imediatamente o Conselho, a pedido de qualquer Membro da Sociedade.

O que fazer caso surgisse algum desentendimento? O caso ou seria sujeito à arbitragem, ou ao Conselho.

Art. 12

1. Todos os Membros da Sociedade concordam em que, se entre eles surgir uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, submeterão o caso seja ao processo da arbitragem ou a uma solução judiciária, seja ao exame do Conselho. Concordam, também, em que não deverão, em caso algum, recorrer à guerra, antes da expiração do prazo de três meses após a decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho.¹⁷

Tratava-se da chamada “moratória da guerra”: não era propriamente uma proibição ao uso da força; entretanto, essa era submetida a um prazo de três meses, após a decisão arbitral. Imaginava-se que, assim, os ânimos iriam se acalmar, e a razão poderia fazer seu trabalho.

Pretendeu-se ir além. A proibição da guerra veio com o Pacto Briand-Kellogg, assinado em 1928 em Paris, por quinze Estados. Esse pacto originou-se de uma mensagem do ministro francês das Relações Exteriores para os Estados Unidos em comemoração ao 10º aniversário da entrada destes na Grande Guerra. “O Secretário de Estado norte-americano Kellogg propõe algumas sugestões que são aceitas por Briand: será proibida qualquer guerra, e não apenas a de agressão, e o tratado será multilateral, e não bilateral.”¹⁸ Não há mais que se falar em guerra justa: todas as guerras são proibidas.

Tanto a Liga como o Pacto Briand-Kellogg malograram em razão do idealismo desmedido que os inspirou. A Europa havia passado por uma experiência traumática e, em

¹⁷ PACTO DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES. In: SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 270.

reposta, enveredou-se pelo caminho oposto. Paz não significa apenas ausência de guerra. Não se apercebia que a guerra é uma forma extrema, mas válida de solução de controvérsias. Enquanto persistissem os problemas que a engendraram, ela sempre seria um elemento recorrente das relações internacionais. A paz deveria possuir instituições que a salvaguardassem de modo eficaz. Não era o caso. Nem a Liga nem o referido pacto possuíam forças armadas próprias nem um consenso de vulto perante a sociedade internacional¹⁹.

A Organização das Nações Unidas procurou evitar esse idealismo. Logo no início, contou com um ponto a favor que a malfadada Liga jamais teve: a presença dos EUA. No entanto, ela também proíbe a guerra, bem como qualquer uso da força, salvo em caso de legítima defesa individual ou coletiva, ou quando autorizada essa pela própria organização. A guerra é proscrita no preâmbulo e no artigo 2º, alínea 4.

Nós os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra (...) unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum (...).

Art. 2º (...)

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.²⁰

Com a proscrição tanto da guerra como da ameaça de guerra, a ONU pretendia promover ações preventivas para garantir a paz. Assim, ela não estaria apenas agindo para restaurar a paz, mas estaria também a reforçando. Esse sistema — e o de segurança coletiva da Liga — incorrem no mesmo engano: supor que a guerra represente um desvio, não a normalidade das relações internacionais. Esta “normalidade da guerra” é defendida com bastante entusiasmo pela concepção seguinte.

1.2 A interpretação belicista da história

Em 1915, movido por fervor patriótico, o filósofo alemão Max Scheler escreve uma pequena obra intitulada *O gênio da guerra e a guerra alemã*. Como o próprio nome permite entrever, o trabalho divide-se em duas partes: uma filosofia da guerra, que aspira a determinações e verdades absolutas, e uma análise — a partir dessa teoria — dos

¹⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. Rio de Janeiro; Renovar, 2000. p. 1392.

¹⁹ Para maior aprofundamento nesse tema, recomenda-se a obra de CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Trad. Luiz Alberto Machado. Brasília: EdUNB, 1981.

acontecimentos da guerra então corrente (a Grande Guerra). O autor mesmo confessa que, nesta última, a paixão poderia ter alguma vez desviado seu rigor.²¹

Esse texto seria mais um panegírico alemão sobre a guerra, se não tivesse merecido a atenção do filósofo espanhol José Ortega y Gasset, o qual publica, no ano seguinte, uma resenha com o título homônimo. Ortega decepciona-se com as tentativas de justificação da guerra por parte de alguns filósofos alemães — decepção que irá se repetir na guerra seguinte — e não poupa o então jovem filósofo de críticas: “Nada me parece, com efeito, tão frívolo e tão néscio como essa gente que longe do combate adotam posturas guerreiras.”²² E, adiante: “Sábios e poetas têm obrigação de servir a sua pátria como cidadãos anônimos; mas não têm direito de servi-la como sábios e poetas. Ademais, não podem: a ciência e a arte gozam de um pudor tão acentuado que ante a mais leve intenção impura se evaporam.”²³ Apesar de pretender ser uma resenha (normalmente, um trabalho curto e ligeiro), a obra de Ortega ultrapassa cinquenta páginas — tamanha a indignação que a obra de Scheler provoca no filósofo espanhol.

Scheler, de fato, tem razão quando afirma que a guerra não é apenas uma mera manifestação de violência física, algo alheio à condição humana. Segundo o pensador alemão, a guerra é também uma manifestação do espírito humano em busca de poder. Não se trata de uma manifestação do instinto de sobrevivência: não merecem o título de guerra aquelas lutas de extermínio conduzidas contra índios e negros, mas genocídios. Não se busca o mero aniquilamento dos agrupamentos humanos naturais, mas uma nova repartição do poder espiritual. Na guerra, luta-se por algo superior à existência: o poder, o qual coincide com e é pressuposto da liberdade política. A guerra é um ato de força, não de fraqueza. “Terá, pois, a guerra uma origem vital, mas certamente oposto daquele que se supõe reger a existência animal. Não é a fome, pelo contrário, é a abundância, a sobra de energias que suscita a guerra.”²⁴

²⁰ CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. In: SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*, p. 278-279.

²¹ Cf. ORTEGA Y GASSET, José. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. In: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*. Madrid: Biblioteca Edaf, 1998. p. 158.

²² “Nada me parece, en efecto, tan frívolo y tan necio como esas gentes que lejos del combate adoptan posturas guerreras.” (ORTEGA Y GASSET, José. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. In: _____. *El Espectador*, p. 155.)

²³ “Sabios y poetas tienen obligación de servir a su patria como ciudadanos anónimos; pero no tienen derecho a servirla como sabios y poetas. Además, no pueden: la ciencia y la arte gozan de un pudor tan acendrado que ante la más leve intención impura se evaporan.” (ORTEGA Y GASSET, José. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. In: _____. *El Espectador*, p. 157.)

²⁴ “Tendrá, pues, la guerra un origen vital, pero ciertamente opuesto al que se supone regir la existencia animal. No es la hambre, sino, al contrario, la abundancia, la sobra de energías, quien suscita la guerra.” (ORTEGA Y GASSET, José. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. In: _____. *El Espectador*, p. 160.)

Scheler ainda vai além. Acrescenta que a guerra é um princípio organizador: é o ato bélico que unifica em povo as hordas naturais e as transforma em uma estrutura política estável. Assim, os períodos de paz organizada somente tornam-se possíveis em razão dos períodos de guerra. A paz só existiria em função da guerra. Esta se revela o momento dinâmico da história; ao passo que a paz se reduz a uma atividade de mera adaptação ao sistema dinâmico de poderes determinado pela guerra precedente.²⁵

Por isso, constitui uma impossibilidade racional tentar substituir a guerra por litígios jurídicos, os quais são pautados por normas de direito objetivo. A guerra é um conflito de poderes, não um conflito de interesses; ela, portanto, transcende o Direito, para o qual só há controvérsias estáticas e atuais, rigorosamente circunscritas e previstas. Com essa asserção, Scheler opõe-se a toda e qualquer forma de irenismo.

A guerra é realizada para o futuro, em nome do advento de um novo rearranjo de poderes. O que se visa numa guerra é uma nova ordem. Desse modo, ela cria novas realidades históricas e se torna fonte de todo o Direito e de toda a moral.²⁶

Dessa assertiva decorre que a violência, com os seus massacres e matanças, não se revela essencial para a guerra; trata-se de uma mera manifestação das energias pertencentes às vontades que entram em conflito. Constitui um elemento acessório, acidental: a forma segundo a qual a guerra se reveste e, pois, não pode logicamente constar de uma definição de guerra.²⁷

Repugna a Scheler o liberalismo e a sua vertente contratualista de Estado, pois insistem em não reconhecer que o Estado possui sempre uma personalidade real — esta seria sempre mediatizada pelo indivíduo, ou por um instrumento jurídico, o contrato, também criado por indivíduos. A ressalva de Scheler em relação ao liberalismo reside na prevalência ontológica que este concede ao indivíduo, em detrimento do Estado. Ora, se a guerra é a fonte de todo o Direito e de toda a Moral, o princípio dinâmico da história, como não reconhecer a importância dos sujeitos que a praticam? O Estado tem, segundo o autor, uma personalidade tão natural como a do indivíduo.²⁸

²⁵ Cf. SCHELER, Max. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. *Apud*: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*, p. 161.

²⁶ Cf. SCHELER, Max. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. *Apud*: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*, p. 163.

²⁷ Cf. SCHELER, Max. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. *Apud*: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*, p. 160.

²⁸ Cf. SCHELER, Max. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. *Apud*: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*, p. 165.

O filósofo alemão termina por realizar uma inversão da assertiva liberal: é o Estado que tem prevalência, não o indivíduo. Essa conclusão revolta Ortega. “Enoja a Scheler que não se reconheça no Estado uma pessoa real, tão real como o indivíduo. Não deve enojar mais o fato de Scheler rebaixar, dentro da enorme pessoa Estado, a pessoa individual ao papel de uma imagem, de uma sensação, de um instinto?”²⁹

Cumpra salientar que Scheler reprova os escritores alemães que fundam a apologia da guerra no princípio darwiniano da luta pela sobrevivência e da seleção natural. No entanto, não escapa de outro “biologismo”: porque o Estado constitui uma unidade vital de ordem superior, aplica-se a ele também todas as funções de um ser vivo: nascer, crescer e morrer.³⁰

Atente-se para o fato de que essa concepção organicista de Estado vai estar bastante presente na geopolítica em geral.³¹ Não se fala em imperialismo, mas o Estado precisa crescer. E faz isso às expensas das populações vizinhas. A expansão é prova da vitalidade de um povo; cercar o *Lebensraum* (espaço vital) constitui um abuso, uma ofensa ao direito à vida e à “verdadeira” repartição do poder espiritual no mundo.³²

Scheler rechaça a biologia darwiniana, porque nela a vida não passa de uma adaptação ao meio, uma reação, uma triste luta para não morrer. Segundo o autor, a vida é o contrário: viver é produzir, criar, aumentar, expandir, dominar. Disso decorre a tendência de todo Estado ao império universal. Desse modo, a função vital por excelência dos Estados revela-se a guerra: “O Estado beligerante é o Estado na suprema atualidade de sua existência.”³³

Na segunda parte da obra, Scheler analisa a Grande Guerra, com base nas asserções acima expostas. Considera o franco atirador como um expediente covarde, que não honra a verdadeira essência da guerra — pois esta não é matança, não há espaço para o ódio

²⁹ “Enoja a Scheler que no se reconozca en el Estado una persona real, tan real como el individuo. No debe enojar más que Scheler rebaje, dentro de la enorme persona Estado, la persona individual al papel de una imagen, de una sensación, de un instinto?” (ORTEGA Y GASSET, José. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. In: _____. *El Espectador*, p. 165).

³⁰ Cf. SCHELER, Max. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. *Apud*: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*, p. 167.

³¹ Kjellén já dizia que o Estado é um organismo vivo. (Cf. SHIGENOLI, Miyamoto. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995. p. 26.)

³² Para uma visão panorâmica da geopolítica alemã, vide CAUBET, Christian. Por uma (nova?) epistemologia da geopolítica. *Ciências Sociais Hoje — 1985*, São Paulo, 292-316. (Anuários de Antropologia, Política e Sociologia). Vide também: COUTO e SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1967. SHIGENOLI, Miyamoto. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995. VESENTINI, José William. *Imperialismo e geopolítica global*. Campinas: Papyrus, 1987.

³³ “El Estado beligerante es el Estado en la suprema actualidad de su existencia.” (SCHELER, Max. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. *Apud*: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*, p. 167.)

individual —, típico de um povo débil, incapaz de enfrentar o inimigo com tropas regulares e, assim, de acordo com um “código de honra” da guerra.³⁴

O autor alemão tem razão quando afirma que a guerra representa antes um conflito político por uma diferente repartição do poder, do que uma luta pela mera existência. Todavia, ao menosprezar o elemento violência, Scheler termina por realizar uma apologia da guerra. A guerra não é apenas o simples exercício do poder de um Estado sobre outro, mas a concreta disposição de exercer o poder por meio da violência. Esta não constitui um elemento extrínseco à guerra, integra a sua essência. A diplomacia e o comércio também são formas pelas quais um Estado pode manifestar o seu poder sobre outro, mas não envolvem a violência física. Scheler reduz todo o intercâmbio político entre Estados à guerra, o que resulta numa inversão da fórmula clausewitziana: “a política é a continuação da guerra por outros meios”.

Num ambiente assim, além do fato de a guerra integrar a política, é a paz que se mostra como um estado “anormal” das relações internacionais. As guerras tenderiam a ser sempre totais, porque a política é total.³⁵ Esse tipo de concepção transcende o próprio estado de natureza hobbesiano, pois se, para o filósofo inglês, as paixões conduzem o homem à destruição, a razão pode salvá-lo.³⁶ Essa concepção belicista reduz a política à biologia, e os Estados passam a ser classificados de acordo: presas, predadores, parasitas, comensais, etc.

Não há espaço para os indivíduos, o sujeito da história é o Estado, aqueles não conseguem modificar nem suas próprias vidas, que é fruto do ato bélico. A racionalidade dos Estados é absoluta, eles detêm toda a informação disponível nas suas relações, e seu comportamento poderia ser perfeitamente previsível, pois é pautado por apenas uma máxima: expandir o poder. Preservar aquilo que já se tem significa estagnação, o que, para os impulsos vitais, equivale à decrepitude e ao envelhecimento.

Como é a guerra que produz o Direito e a Moral, toda guerra é justa; é ela que decide a sorte daqueles que têm direito ou não de estar no mundo. Assim, isso “nos convida a nos

³⁴ Cf. SCHELER, Max. O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã. *Apud*: ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*, p. 171.

³⁵ “Guerra total” é aquela que não visa apenas à destruição da capacidade ofensiva do inimigo, mas ao aniquilamento. (ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*. Trad. Elisabeth Maria Speller Trajano. Brasília: EdUNB, 1986. v. 2. p. 57).

³⁶ “Via de regra, tem-se omitido que o conceito de natureza humana, para Hobbes, comporta igualmente a possibilidade de ascender ao ‘divino’ e a de entregar-se à tragédia de um destino de besta: o homem é um ser dividido, um ser no qual razão e paixão se revezam no predomínio da natureza.” (ALVES, Marcelo. *Leviatã o Demiurgo das Paixões*. Uma introdução ao contrato hobbesiano. Cuiabá: UNICEN Publicações; Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2001. p. 56.)

sentirmos agradecidos se um Estado mais forte — e isto em sua opinião quer dizer mais digno — se apodera do nosso”³⁷. O fato da guerra é o mesmo que o direito à guerra.

Cumprе salientar que a interpretação belicista da história se distingue do realismo político. Este pretende descrever os fenômenos como eles são, sem atribuir juízos de valor. Assim, termina por mostrar aspectos “desagradáveis” que compõem a realidade, como a violência e as guerras. Aquele, entretanto, atribui um valor positivo a esses mesmos aspectos que tanto repugnam os irenistas. Tanto o irenismo como a interpretação belicista da história pecam por **moralizar** o tema e se olvidam da lição de Maquiavel.

1.3 A guerra como continuação da política por outros meios

1.3.1 Contextualização

Carl von Clausewitz nasceu em Burg, Mecklenburg, em 1780, e morreu vítima da epidemia de cólera de 1831 — epidemia essa que também levou Hegel e o amigo Gneisenau —, com apenas 51 anos. Era o terceiro filho de Friedrich Gabriel Clausewitz, de uma família oriunda da pequena burguesia. Aos onze anos, em 1792, seu pai o levou a Potsdam para ser alistado no exército prussiano.³⁸

Durante sua carreira militar, “Clausewitz participou três vezes de guerras: adolescente, em 1793-1795; depois brevemente em 1806, ano do desastre prussiano em Iena [e Auerstadt, onde foi preso]; finalmente, de maneira ininterrupta de 1812 a 1815, isto é, da campanha da Rússia até a queda definitiva de Napoleão”.³⁹ Cumprе salientar que, para combater Napoleão, Clausewitz alistou-se nas forças armadas russas, até mesmo contra seu país. Clausewitz decidiu que a melhor maneira de servir a Prússia — que tinha sido submetida pelos franceses, em vitória humilhante — seria desobedecer às ordens de seu soberano.⁴⁰ O general prussiano foi considerado desertor. Essa mácula, mesmo após Waterloo, fez a carreira de Clausewitz sofrer com velhos ressentimentos.

³⁷ “(...) nos invita a que nos sintamos agradecidos si un Estado más fuerte — y esto en su opinión quiere decir más digno — se apodera del nuestro”. (ORTEGA Y GASSET, José. *O Gênio da Guerra e a Guerra Alemã*. In: _____, *El Espectador*, p. 167.)

³⁸ Segundo o professor Gallie, Clausewitz foi atormentado por cinco anos, perante a família de sua esposa — von Bruhle —, até conseguir provar um título de nobreza bastante discutível. (Cf. GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra*: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstoi. Trad. Sílvia Rangel. Brasília: EdUNB; Rio de Janeiro: Artenova, 1979. p. 47.)

³⁹ Cf. CHALIAND, Gérard. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *A Campanha de 1812 na Rússia*. Trad. Lúcia Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1994. p. VIII.

⁴⁰ A campanha de 1812 na Rússia mereceu a atenção da pena do general prussiano e se tornou uma obra que é a fonte mais séria sobre essa campanha. “O que torna interessante a situação de Clausewitz no momento em que se decide unir à Rússia e a se colocar a serviço do czar para continuar lutando contra a hegemonia francesa é que, pela primeira vez na Europa, afora a Revolução Francesa, servir à Pátria torna-se mais importante que servir ao príncipe.” (CHALIAND, Gérard. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *A Campanha de 1812 na Rússia*, p. XIII.)

Em 1801, conseguiu ser admitido na nova Escola de Guerra em Berlim. Lá, conheceu Scharnhorst, o diretor da escola e aclamado militar. A amizade dos dois perdurou até a morte deste, em 1817. Sempre que pôde, Scharnhorst o auxiliou:

Foi graças à sua influência que Clausewitz foi indicado como ajudante do Príncipe Augusto da Prússia, com quem tomou parte nas campanhas de Auerstadt e Iena, onde ele e o príncipe foram capturados pelos franceses. Libertado em 1808, Clausewitz voltou a trabalhar com Scharnhorst no Ministério da Guerra da Prússia, e logo se tornou líder de um pequeno grupo de oficiais, entusiásticos reformadores militares (e, conseqüentemente, reformadores políticos, embora vacilantes).⁴¹

Nessa época, foi escolhido para supervisionar a educação do Príncipe herdeiro; fruto dessa empreitada foi a obra *Princípios da Guerra*, um pequeno livro de conselhos militares para seu pupilo, mas que foi, durante muito tempo, considerado um resumo do *Da Guerra* — confusão essa sem sentido, pois o *Princípios* é anterior.⁴² Com esse trabalho, pôde casar-se com a Condessa von Bruhle, uma mulher um ano mais velha, que admirava o marido incondicionalmente, e em quem Clausewitz encontrou uma companheira fiel e grande divulgadora póstuma das suas obras.

Carl von Clausewitz não era o típico militar prussiano. Fisicamente, era um tipo mediano, de feições delicadas e cabelos castanhos. Era homem culturalmente refinado, de grande cultura geral — sobretudo de história. “Suas cartas demonstravam formação moral e intelectual de beleza condizente com a sua aparência.”⁴³ Mostravam também um homem melancólico e afetivo, bastante apaixonado pela esposa.⁴⁴

Mesmo tendo recebido o perdão, a deserção jamais foi esquecida. Em 9 de maio de 1818, foi nomeado comandante da Academia Militar, um cargo de menor importância. No dia 19 desse mês, foi promovido a general. Ele esteve à frente da instituição até 1830, quando se tornou inspetor de artilharia em Breslau. Em 6 de maio de 1831, Gneisenau fora destacado para combater a revolta polonesa e escolheu Clausewitz como chefe de comando. A espera pela glória em batalha não valeu à pena: no mesmo ano, ambos os amigos morrem de cólera.

⁴¹ GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra*: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstoi, p. 47.

⁴² Esta obra é de 1812. (CLAUSEWITZ, Carl von. *Principles of War*. Translated by Hans W. Gatske. California: The Military Service Publishing Company, 1942. Disponível em: <<http://www.mnsinc.com/cbassfrd/CWZHOME/PrincWar/>>. Acesso em: 20 mar. 2001.)

⁴³ GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra*: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstoi, p. 46.

⁴⁴ Por outro lado, era também um homem capaz de fazer uma análise fria, com grande acuidade e sem sentimentalismos de figuras que desprezava, como a do general Phull — um dos três chefes do Estado-Maior prussiano quando do desastre de Iena e planejador militar do lado russo na campanha de 1812. (CLAUSEWITZ, Carl von. *A Campanha de 1812 na Rússia*, p. 6-7.)

Segundo o médico, a morte de Clausewitz foi tão repentina que só pode ser atribuída mais a seu estado de nervos do que à doença.⁴⁵

Clausewitz é profundamente influenciado por um gigante de sua época, Napoleão Bonaparte, a quem o autor denomina de o “deus da guerra”⁴⁶. Clausewitz o combate, mas não coloca sua supremacia em questão. A admiração pela pessoa do corso genial é tão grande que, mesmo quando os rigores de sua crítica exigem, ele não consegue atacá-lo. São nas batalhas napoleônicas que Clausewitz se inspira para criar o conceito de “guerra absoluta” — o qual será posteriormente analisado.

A influência da Revolução faz sentir-se nas propostas de reforma do exército feitas por Clausewitz. Os regulamentos de 1812 — os quais foram considerados o ponto culminante dos esforços dos reformadores —, elaborados por Scharnhorst, Gneisenau, Yorck, Blücher e Clausewitz, entre outros, afora as ambições meramente técnicas, baseavam-se em três pontos: “a proposta de instituir a conscrição universal (a partir do modelo francês); a proposta de não mais reservar à aristocracia o acesso ao corpo de oficiais, e o abrandamento do sistema de disciplina em vigor, particularmente o fim dos castigos corporais”⁴⁷.

Essas teses eram oriundas da observação. O grande fenômeno militar da época de Clausewitz, Napoleão, não se servira tão-somente de sua genialidade; contava com um exército invencível, o exército nacional: uma *levée en masse* de soldados nacionais, com uma moral inabalável, cantarolando a Marselhesa.

De fato, as reformas levam em consideração a passagem político-social das guerras do século XVIII, disputadas por exércitos de profissionais reduzidos em número travando batalhas limitadas, às guerras do século XIX, baseadas nos recrutamentos em massa, expressão do Estado-Nação, com confrontos destruidores.⁴⁸

Essa diferença permitiu ao Estado francês sustentar guerras com todo o restante da Europa e, ainda assim, vencê-las.

Quanto à tese de “democratização da guerra”, Clausewitz e seu grupo basearam-se na derrota prussiana para Napoleão, em 1811, quando Frederico Guilherme se recusou a entregar armas para o povo, com medo de uma insurreição. Ademais, essa reforma militar representa

⁴⁵ Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*. Trad. Christine Booker e Norman Stone. London: Prentice-Hall, 1985. p. 31.

⁴⁶ Clausewitz não foi o único a nutrir profunda admiração por Napoleão. É preciso lembrar que o “espírito do seu tempo” também passou embaixo da janela de Hegel.

⁴⁷ CHALIAND, Gérard. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *A Campanha de 1812 na Rússia*, p. X.

⁴⁸ CHALIAND, Gérard. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *A Campanha de 1812 na Rússia*, p. X.

um aprofundamento das reformas civis empreendidas pelo Barão von Stein — o qual, entre 1807 e 1808, suprimiu a servidão.⁴⁹

Durante o tempo em que foi diretor administrativo da Escola de Guerra, Clausewitz pôde dedicar-se ao *Da Guerra*. Esta obra — doravante denominada de “Tratado”, como Aron o fez em razão da sua importância em relação à temática⁵⁰ — consiste de oito livros e encontra-se incompleta. Após sua súbita morte, seus escritos sobre a teoria da guerra foram encontrados por sua esposa em envelopes lacrados com três notas redigidas em períodos distintos.⁵¹ A segunda nota contém um aviso: “Se uma morte precoce devesse interromper este trabalho, o material existente só poderia sem dúvida ser considerado um amálgama de idéias informes expostas a incessantes mal-entendidos”⁵². Provavelmente, o autor tencionava escrever para um público militar, mas, no decorrer do caminho, teve sua grande inspiração: “a guerra como continuação da política por outros meios”. Essa fórmula obrigou-o a rever seu destinatário, bem como seus escritos. Na terceira nota encontrada, Clausewitz afirma que o único texto acabado é o I capítulo do livro I — embora nos seis primeiros livros, o leitor deve encontrar “(...) talvez as principais idéias que poderão implicar uma revolução desta teoria [da guerra]”⁵³.

A questão que se instaurou foi a seguinte: sabe-se que Clausewitz pretendia rever seu trabalho, mas faleceu antes de concluir a empreitada. As informações contidas nas notas — uma vez que não se sabe quando depois de 10 de julho de 1827 foi redigida a última nota — não permitem desvelar o quanto Clausewitz já revisou antes de seu falecimento. Só se sabe que o I capítulo do livro I está concluído; se ele terminou de rever mais algum texto é um fato envolto em mistério. Assim, resta um problema: quais as idéias que se pode extrair do tratado que representam a última expressão do autor? Essa pergunta é de suma importância, pois o autor desenvolve dois conceitos de guerra — a guerra real e a guerra absoluta — que parecem não se harmonizar, como será visto a seguir.

⁴⁹ Cf. CHALIAND, Gérard. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *A Campanha de 1812 na Rússia*, p. XI.

⁵⁰ Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*. Trad. Christine Booker e Norman Stone. London: Prentice-Hall, 1985. p. 12. A importância de Clausewitz para a teoria da guerra é inestimável: o “*Da Guerra* é considerado muito justamente um clássico entre outras obras que desenvolvem filosofias de assinalado relevo e das quais podemos citar o *Novum Organum* (uma filosofia da ciência); *O Príncipe*, de Maquiavel (uma filosofia da política); o *Leviatã*, de Hobbes (uma filosofia da sociedade); *Ensaio sobre o entendimento humano*, de Hume (uma filosofia do conhecimento); *A riqueza das nações*, de Adam Smith (uma filosofia da economia); *O capital*, de Marx (uma filosofia da economia e da sociedade)”. (RAPOPORT, Anatole. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, p. XI.)

⁵¹ Apenas a segunda nota está datada: 10 de julho de 1827.

⁵² CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, Nota II, p. XCII.

⁵³ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, Nota II, p. XCIII. Os dois livros restantes resumem-se a pouco mais do que uma coleção de notas.

Antes de pretender responder a essa indagação, faz-se necessário responder outra: a natureza da revisão de Clausewitz seria tal que poderia alterar a essência da primeira versão do Tratado? Se a resposta for negativa, os textos não revistos do Tratado não iriam modificar a mensagem; a revisão tornar-se-ia um cuidado de um autor caprichoso, mas as idéias centrais já estariam lá presentes.

Todavia, a resposta parece ser afirmativa. Clausewitz não era daqueles homens de apenas uma contribuição e que condensam todas as suas idéias essa única vez. A diferença entre o Tratado e o Princípios permite comprovar a asserção. Todos os temas deste, a necessidade de total determinação na guerra⁵⁴, a definição de estratégia⁵⁵, a distinção entre guerra defensiva e guerra ofensiva⁵⁶, a fricção⁵⁷, encontram-se também naquele, só que melhor sistematizados. Isso inclusive levou a se confundir o Princípios com uma obra que teria condensado o Tratado, assertiva essa que já foi contestada. Contudo, a fórmula é desenvolvida apenas no Tratado, se estivesse presente no Princípios iria destoar do conjunto.⁵⁸

Dessa feita, a idéia de que a guerra é instrumental à política só surge posteriormente no pensamento de Clausewitz. Isso induz a concluir que, muito provavelmente, a revisão que Clausewitz pretendia promover seria a de coadunar a temática dos livros II a VIII (a teoria da guerra, a estratégia, o recontro, as forças militares, a defesa e o ataque) com a fórmula. Assim, a pesquisa irá adotar, para selecionar somente os enunciados do Tratado que teriam sido revisados; a mesma metodologia de Aron: analisar os demais textos à luz do capítulo I do livro I, o único que o próprio autor considerou completo.⁵⁹

1.3.2 Guerra absoluta e guerra real

Clausewitz principia com a seguinte definição: “A guerra é pois um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade.”⁶⁰ Nessa afirmativa, encontram-se o elemento “violência” — menosprezado pela concepção belicista da história — e a idéia de que a guerra representa um meio a serviço de um fim — instrumentalidade essa

⁵⁴ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Principles of War*, p. 7.

⁵⁵ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Principles of War*, p. 19.

⁵⁶ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Principles of War*, p. 23

⁵⁷ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Principles of War*, p. 27.

⁵⁸ Na própria nota II, Clausewitz revela que o intento de sua revisão é primeiro o de pôr em relevo os dois gêneros de guerra e segundo “além dessa diferença de fato será preciso sublinhar expressamente e exatamente a opinião também tão necessária na prática segundo a qual a guerra não é **outra coisa senão a continuação da política de Estado por outros meios.**” (CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, Nota II, p. XCI.). (grifo no original).

⁵⁹ Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 61.

⁶⁰ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 7.

que repugna ao irenismo. A violência torna-se o meio segundo o qual a guerra se serve para atingir o seu fim, uma decisão política: a submissão do adversário à nossa vontade.

Esse conceito parece encontrar-se no meio-termo das concepções já expostas, o que pode induzir no leitor uma aristotélica satisfação pelo equilíbrio. O problema é que essa definição se mostra ampla o suficiente para reconduzir-se a um dos extremos (para a interpretação belicista da história), se toda a atenção não for dispensada.⁶¹ A fim de ilustrar esse conceito, Clausewitz vale-se da imagem de dois combatentes num duelo. “A guerra nada mais é do que um duelo em escala mais vasta.”⁶² Cada qual procura, por meio da força física, reduzir o outro à submissão de sua vontade. Para forçá-lo a cumprir a nossa vontade, o fim natural do duelo torna-se abater o adversário, deixá-lo incapaz de resistência. “Para se atingir com total segurança este fim [impor nossa vontade], tem de se desarmar o inimigo, sendo este desarmamento, por definição, o objetivo propriamente dito das operações de guerra.”⁶³

Assim, apesar de admitir, em tese, a pluralidade de fins que a guerra se propõe, no fundo, haveria apenas um só fim: desarmar, abater, incapacitar o inimigo. Isso não se coadunaria com a fórmula; a guerra como instrumento da política não pode destruir a própria política. O pós-guerra, que é um cenário construído por decisões políticas, não poderia persistir com a destruição do inimigo.⁶⁴ A política pressupõe interação (de modo pacífico ou não) de vontades não convergentes. A situação de império universal seria apolítica.

A concepção de que a guerra deve abater o adversário não é uma afirmação isolada que destoa do resto da obra. O professor W.B. Gallie teve a idéia de, no mesmo capítulo I, relacionar cinco afirmações que comprovam a guerra como um instrumento da política e cinco outras que atestam que a guerra busca a destruição da capacidade de resistência do inimigo, o que se chamou de “guerra absoluta”. Clausewitz, de fato, reproduz essa ambivalência.

A guerra como instrumento da política:

1. “A guerra é um ato político... e também um eficiente instrumento político, uma continuação do intercâmbio político e uma forma diferente de executá-lo.”

⁶¹ Trata-se da derivação que Ludendorff fez do conceito de guerra “absoluta” para guerra “total”.

⁶² CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 7. Cumpre salientar que, conforme as noções que Rapoport fornece de jogo e de luta, a guerra, ilustrada pela imagem de um duelo, aproxima-se mais do jogo. Na luta, o adversário é um estorvo que não deveria existir e precisa ser eliminado. No jogo, os oponentes cooperam, segundo as regras desse mesmo jogo. O adversário, neste último, é essencial. (RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. Trad. Sérgio Duarte. Brasília: EdUNB, 1980. p. 14.). A guerra seria um jogo que corre sempre o risco de se transformar em uma luta, pois o elemento de violência permite aniquilar o adversário. Note-se que a concepção de guerra como um jogo se encontra bastante presente nas guerras do século XIX (vide observação de Kissinger ao Tratado de Versalhes no próximo capítulo).

⁶³ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 8.

⁶⁴ Por essa razão, como será visto a seguir, o conceito de guerra absoluta não se confunde com o de guerra total.

2. “Em nenhuma circunstância a guerra pode ser considerada uma coisa independente... A política está intimamente ligada a todo o desenrolar da guerra e exerce contínua influência sobre ela ...”
3. “O caráter das guerras deve diferir, de acordo com os motivos e as circunstâncias que as provocaram.”
4. “O primeiro mais importante e decisivo ato de um estadista ou general é compreender o tipo de guerra no qual está entrando, não a confundir com coisa diversa, em desejar que seja algo que tenha possibilidade de ser.”
5. “A guerra... é uma trindade maravilhosa, composta da violência original de seus elementos, do jogo das probabilidades e da sorte (o que a torna uma atividade livre do espírito), e de sua natureza secundária de instrumento político (o que a coloca no domínio da Razão...)”⁶⁵

A seguir, a concepção de guerra absoluta:

1. “A guerra é um ato de violência, com a finalidade de fazer nosso oponente obedecer nossa vontade.”
2. “Em seu ‘elemento’ (ou essência) a guerra não passa de um grande duelo, no qual cada lutador tenta derrubar o adversário e assim deixá-lo incapaz de resistir”
3. “Como o uso da violência física não exclui o uso da inteligência, a pessoa que usa a força sem limites... descobre que leva vantagem sobre aquele que a usa com menos vigor.”
4. “Além disso, como na guerra cada facção tenta dominar a outra, há uma ação recíproca que pode levar ao extremo.”
5. Por esta razão, “o desarmamento ou destruição do inimigo... ou a ameaça disto... deve ser sempre o objetivo da guerra”.⁶⁶

Como coadunar esses dois conceitos de guerra?

De fato, numa guerra, cada Estado contendor deseja subjugar o outro, mas isso é uma consideração meramente militar, e a guerra possui uma natureza política. Afirmar que o fato de reduzir o adversário à incapacidade de resistência seja o único objetivo de uma guerra significa negligenciar o pré e o pós-guerra e perder de vista a razão de ser do conflito. A guerra não representa um surto de irracionalidade: a decisão de fazer uma guerra é fruto de uma ponderação de cálculo utilitário.⁶⁷ Os homens não estão fora de seu juízo, **ainda que movidos pelas paixões**.⁶⁸ Ela é um dos instrumentos postos à disposição do Estado para realizar seus interesses. Segundo o próprio Clausewitz:

(...) a guerra não é um passatempo, nem uma pura e simples paixão do triunfo e do risco, tampouco a obra de um entusiasmo desenfreado: é um meio para alcançar um

⁶⁵ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. Apud GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra*: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstói, p. 57.

⁶⁶ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. Apud GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra*: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstói, p. 57.

⁶⁷ Ainda que o próprio Clausewitz se insurja com a concepção de que a guerra não possa ser reduzida a um cálculo de custo e benefício. Contudo, é preciso contextualizar essa afirmação do autor: trata-se de uma réplica a um argumento pacifista de von Büllow. Segundo este, as modernas batalhas (as do século XIX) não conseguiriam vitórias tão decisivas como as dos gregos e dos romanos e durariam tempo demais. Então, Büllow se interroga, por que se valer de um expediente tão pouco eficaz? (Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 47.)

⁶⁸ É interessante observar que a razão não se contrapõe, para Clausewitz, às paixões. Ao contrário, estas podem estar a serviço daquela.

fim sério. Todo o prestígio cintilante do êxito que a guerra ostenta, todos os estremecimentos de paixão e de coragem, de imaginação e de entusiasmo que comporta não são mais do que as particularidades desse meio.⁶⁹

Na verdade, não há incongruência entre os dois grupos de afirmações. Aron distingue os objetivos **da** guerra, essencialmente políticos, dos objetivos **na** guerra, primariamente militares.⁷⁰ O fim da guerra revela-se de natureza política, mas, para atingir esse fim, a política precisa valer-se dos meios militares, e o objetivo militar, por excelência, é a destruição da capacidade ofensiva do inimigo.

A política continua senhora das determinações presentes numa guerra; é claro, todavia, que não se trata de uma senhora despótica, e leva em consideração as circunstâncias históricas — as quais vão condicionar a diversidade de guerras. Os políticos não podem esquecer-se, a fim de atingir os interesses nacionais, entre outros fatores, da capacidade militar dos Estados envolvidos, dos recursos materiais e econômicos para o conflito e, até mesmo, da força moral dos envolvidos. Assim, Frederico, o Grande — outro ídolo de Clausewitz —, não podia, em 1757, enfrentar os austríacos de igual para igual e teve de usar manobras evasivas até cansar o inimigo. Portanto, ficou impossibilitado de empregar os dois princípios básicos da estratégia formulados por Clausewitz: concentrar o ataque tanto quanto possível e agir depressa.⁷¹

No entanto, como o objetivo militar pode tornar-se tão radical a ponto de demandar a redução do adversário à incapacidade? Porque não pode haver moderação na guerra.

As almas filantrópicas poderiam então facilmente julgar que existe uma maneira artificial de desarmar e derrotar o adversário sem verter demasiado sangue, e que é para isso que tende a verdadeira arte da guerra. Por mais desejável que isso pareça, é um erro que é preciso eliminar. Num assunto tão perigoso como é a guerra, os erros devido à bondade da alma são precisamente a pior das coisas.⁷²

Numa guerra, cada parte vai procurar anular a pressão exercida pela outra, com outra pressão igual ou maior em sentido contrário. A essa *démarche*, Clausewitz chama de “ação recíproca”⁷³. Existem três ações recíprocas. A guerra constitui uma forma de resolução de conflitos, na ausência de um procedimento aceito por ambos os contendores. Cada Estado legitima seus interesses como se estes fossem a sua própria lei e, assim, acaba por esbarrar na pretensão do outro. Dessa feita, a primeira ação recíproca deve ser a de destruir o direito do outro.⁷⁴

⁶⁹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 26.

⁷⁰ Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz*. *Philosopher of War*, p. 59.

⁷¹ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. VIII, VIII, p. 887.

⁷² CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 9.

⁷³ É também chamado de princípio da polaridade.

⁷⁴ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. I, I, p. 10.

O fim político representa, para o Estado que o realiza, a consecução do interesse nacional; entretanto, para o Estado que o sofre, torna-se um infortúnio. Para que a guerra cumpra sua razão de ser, para “que o adversário se submeta à nossa vontade, é preciso colocá-lo numa situação [ainda] mais desfavorável do que o sacrifício que lhe exigimos”⁷⁵. A guerra deve constituir-se em um ônus ainda maior do que o infortúnio. Ressalta o autor que essa desvantagem não pode ser transitória; caso contrário, o adversário iria não ceder, na esperança de, com o tempo, sobrevir uma mudança mais favorável de cenário. Desta feita, o prosseguimento na guerra deve representar um prejuízo cada vez maior para o inimigo. O problema é que ambas as partes realizam esse mesmo raciocínio, e, portanto, a destruição crescente significa a segunda ação recíproca.⁷⁶

Com o intuito de vencer o adversário, deve calcular-se as suas forças e capacidade de resistência (a qual é fruto da extensão dos meios militares de que dispõe e da firmeza de sua vontade) e coordenar o próprio esforço de modo a excedê-los. Mas todos os Estados em conflito fazem isso, do qual resulta que a corrida armamentista corresponde à terceira ação recíproca.⁷⁷

Assim, quando se entra (ou quando se encontra na iminência de entrar) em guerra, a manutenção do que já se tem, uma política de *statu quo*, um empate, apresenta-se como uma impossibilidade: ou se ganha, ou se perde. O impulso aos extremos (proveniente das ações recíprocas) obriga, de uma forma quase que natural, ao desarmamento do inimigo. Essa é a concepção de guerra absoluta: o processo de escalada de forças, oriundo das ações recíprocas. Não se trata de uma espécie diferente de guerra que se intensificou em razão de uma *hybris*, uma desmedida das paixões dos combatentes e/ou chefes de Estado. A guerra absoluta é a própria guerra entregue à sua lógica interna.⁷⁸

⁷⁵ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 10.

⁷⁶ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 11.

⁷⁷ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 11.

⁷⁸ No prefácio ao *Da Guerra*, Rapoport sugere que o conceito de guerra absoluta seria uma idéia da razão, fruto das leituras que Clausewitz fez de Kant na Academia de Berlim. Aron discorda e salienta que Clausewitz tinha a pretensão de ser menos um filósofo do que um escritor militar. “*This would never have been doubted had not obsessions with Kantianism introduced the erroneous, even absurd, idea of a relationship between absolute war and Ding an sich, in which real wars were to become a phenomenal manifestation of war an sich. Absolute war is a device, a mental construction, which has nothing in common with Kant's Ding an sich, something that may be thought about but cannot be known. The initial duel of two warriors is not to be projected through time and space in the way that the Ding an sich is projected through the forms of sense-perception as they affect consciousness. The process is simply a closer and closer approach to experienced or perceived reality, as the initially poor model becomes gradually more complex.*” (ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 231.). Cumpre salientar que Clausewitz é um homem do final do século XVIII, não do século XIX. Ele ainda se encontra entusiasmado com a Ciência e procura construir modelos explicativos, como os da Física de “vácuo absoluto” e “condições ideais de temperatura e pressão”, que, em realidade não existem, mas servem para comprovar hipóteses e simplificar os cálculos. Aliás, a aproximação das idéias de Clausewitz com os institutos

A guerra absoluta constitui uma inevitabilidade? Se a resposta for afirmativa, então os Estados entrariam em guerra para atingir seus objetivos políticos — bastante definidos e limitados —, mas em virtude da escalada aos extremos ver-se-iam coagidos a buscar a destruição da capacidade ofensiva do adversário. Uma conjuntura dessas produziria um sistema de política internacional deveras instável — que só atingiria equilíbrio em situação de império universal —, no qual aqueles objetivos políticos cederiam espaço à destruição sem propósito, fato que resultaria num cenário apolítico, pois a guerra perderia a sua função de implementar interesse.

Clausewitz é categórico: não. “O próprio Clausewitz, se considera a destruição das forças inimigas como o objetivo natural da batalha, não ignora os outros objetivos possíveis, como por exemplo o simples enfraquecimento.”⁷⁹ Além de admitir a existência de guerras limitadas — as quais inclusive constituem a regra⁸⁰ —, a noção de “fatalidade” atentaria contra o espírito antidogmático do autor. Ele caracteriza a guerra como um todo composto por três elementos: “a violência original do seu elemento, o ódio e a animosidade, que é preciso considerar como um cego impulso natural, depois, o jogo das probabilidades e do acaso, que fazem dela uma livre atividade da alma, e, finalmente, a sua natureza subordinada de instrumento da política”⁸¹.

da Física pode ser sugerido pela comparação do conceito de “fricção” — que será visto a seguir — com o “atrito”. Ambos possuem a mesma função: explicar porque as predições da teoria sofrem um desvio na prática.

⁷⁹ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 47.

⁸⁰ As guerras do *Ancien Régime* eram bastante limitadas por um código de honra entre oficiais. O fato de que a formação de um oficial pressupunha muito tempo e capital influuiu para que os oficiais prisioneiros não fossem mortos. Nenhum Estado ousava descumprir essa prática para que a reciprocidade se mantivesse. Esta e outras prescrições para a moderação na guerra foram construídas. Mesmo as guerras revolucionárias e as napoleônicas conheciam alguma limitação. “*At the outset of the Revolutionary Wars the enlightened French government stated its intent to wage war in a lawful, civilized manner. The National Assembly declared war in defense of the principles of justice and humanity and undertook to conduct hostilities with restraint toward civilians and promises of humane treatment for prisoners. Indeed, during the first year of war, 1792-93, armies observed most of the customs of limited war.*” E, adiante: “*In 1796, for example, when General Marceau of the Army of the Sambre et Meuse had to be left behind fatally wounded to the Austrians, Archduke Charles sent his own surgeon to attend him and Marceau’s funeral became an occasion for both armies, French and Austrian cannons joining in a final salute. The next year, when Mantua surrendered after a six-month siege, Napoleon refused to accept Marshal Wurmser’s sword and openly praised his courage. In fact, Napoleon made it a practice to observe the rules of honor of the previous era and his generals followed suit; Marshal Sout, for example, raised a monument to Sir John Moore at La Coruña in 1809.*” (ROTHENBERG, Gunther. *The age of Napoleon*. In: HOWARD, Michael; ANDREOPOULOS, George; SHULMAN, Mark (ed.). *The Laws of War: constraints on warfare in the Western world*. New Haven and London: Yale University Press, 1994. p. 87 e 89.)

⁸¹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 30. Cumpre salientar que, ao se aceitar o fato de que a guerra é “a continuação da política por outros meios” significa que tanto a política permanece em tempos de guerra, como a guerra representa um dos meios, ao lado da diplomacia e do comércio, que a política se serve para implementar seus objetivos! A primeira acepção era um lugar comum à época das guerras limitadas, quando viveu Clausewitz. Este autor inova ao inserir a segunda acepção de que a guerra e a política se encontram em uma relação de meio e fim respectivamente.

Assim, a guerra, além de constituir uma forma **violenta** de solução de controvérsias **políticas**, apresenta-se também como uma construção humana, um dado cultural. Como tal, a guerra não se encontra sujeita à lei da causalidade, mas da liberdade. Aquilo que em cálculos de gabinete poderia ser previsto, na prática é desviado pelo acaso. “A guerra é o domínio do acaso. Nenhuma outra esfera da atividade humana deixa tanta margem a este desconhecido, pois nenhuma se encontra, sob todos os pontos de vista, em contato tão permanente com ele. Em todas as circunstâncias ele acentua a incerteza e entrava o curso dos acontecimentos.”⁸² Por isso, mais do que em qualquer outra empreitada, é preciso contar com a inteligência do comandante.⁸³

Ademais, Clausewitz reconhece que a guerra absoluta só existe como abstração. Ela só poderia ocorrer se:

- 1) a guerra fosse um ato completamente isolado, que surgisse bruscamente e sem conexão com a vida anterior do Estado;
- 2) se ela consistisse numa decisão única ou em várias decisões simultâneas;
- 3) se ela envolvesse uma decisão completa em si própria e se não tivesse considerado a situação política que dela deve resultar e reagir sobre ela.⁸⁴

A guerra não constitui um ato isolado, porque os dois antagonistas não são pessoas abstratas um para o outro. A história registra uma série de intercâmbios e decisões anteriores ao conflito. Isso significa que os dois Estados, agora adversários, podem ter tido ou ainda ter interesses convergentes. Por essa razão, Bismarck, após derrotar a Áustria, prefere não humilhar o inimigo vencido; antes celebra um tratado de paz com interesses recíprocos em 1873.⁸⁵

Se a guerra também dependesse de um só instante — ou de uma só decisão que desencadeasse uma série de instantes como causa e efeito —, pareceria lógico que fosse levada ao extremo; afinal, um momento perdido jamais retorna. Mas isso não ocorre assim. Foi visto que Clausewitz classifica a guerra como uma manifestação da cultura e, portanto, não se encontra totalmente submetida à lei da causalidade. Por essa razão, as decisões numa guerra nunca poderiam ser todas elaboradas e pré-concebidas em gabinete. Ademais, como será analisado a seguir, a “fricção” obstrui o desenrolar racional dos acontecimentos.

Por último, a decisão final de qualquer guerra nem sempre deve ser considerada como um caso absoluto; muitas vezes o Estado vencido vê na sua derrota um mal transitório, a que as circunstâncias políticas ulteriores poderão fornecer um remédio.

⁸² CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, III, p. 52.

⁸³ A seguir, Clausewitz enaltece tanto o “verdadeiro” chefe militar que deixaria um irenista aturdido.

⁸⁴ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 12-13.

⁸⁵ Cf. JOLL, James. *Europe since 1870*. 4. ed. London: Penguin, 1990. p. 26.

É evidente que isso também atenua grandemente a violência da tensão e a intensidade do esforço.⁸⁶

A guerra não ocorre num limbo, mas no quotidiano das relações internacionais. Ela pode ser a ação mais extrema; entretanto, não é a única. Um Estado, graças ao seu tamanho, recursos e população, pode reverter o ônus político que a derrota numa guerra lhe impôs. Poder-se-ia até conceber um caso-limite, em que o esforço empregado para vencer a guerra não compense em relação ao objetivo político que se deseja com a própria. Essa situação é apresentada pelo próprio Clausewitz, fato bastante inusitado para quem crê, como *sir* Basil Liddell Hart, que o general prussiano seria o “*Mahdi*”⁸⁷ das massas e dos massacres mútuos: “desde que os dispêndios de força se tornem tão grandes que já não correspondam ao valor do objetivo político, é necessário abandonar esse objetivo e assinar a paz.”⁸⁸

A guerra, segundo o autor, mostra-se como um dos meios à disposição do Estado para a consecução dos seus fins políticos, não o único. Enquanto realidade instrumental, a guerra precisa encontrar-se adequada ao fim. Nem sempre, os Estados perseguem objetivos essencialmente militares, como a conquista. “Outras vezes o objetivo político não é de natureza a constituir o objetivo da ação militar; neste caso, é preciso escolher um que possa servir de equivalente e servir-se dele na hora da chegada da paz”⁸⁹. Por essa razão, os fins políticos podem impedir essa escalada aos extremos. “A verdade é que ela [a guerra] tem a sua própria gramática, mas não a sua própria lógica.”⁹⁰

Nesse ponto, Clausewitz se afasta de uma concepção belicista da história:

A guerra de uma comunidade — de nações inteiras e, particularmente, de nações civilizadas — surge sempre de uma situação política e só resulta de um motivo político. Aí está por que a guerra é um ato político. Todavia, se fosse um ato completamente autônomo, uma manifestação de violência absoluta, tal como se poderia concluir de seu puro conceito, a guerra tomaria o lugar da política, a partir do instante em que fosse provocada por esta, eliminá-la-ia e seguiria suas próprias leis como uma coisa inteiramente independente, tal como um projétil que, uma vez lançado, já não pode ser orientado numa direção diferente daquela que lhe foi imprimida por uma pontaria prévia.⁹¹

Então, o leitor pode indagar-se: qual a utilidade de um conceito como “guerra absoluta” se ele não existe na prática? A guerra absoluta revela-se como a própria guerra quando entregue às suas leis internas. Trata-se de uma construção mental, feita primeiro para

⁸⁶ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 15.

⁸⁷ *Mahdi* é o nome dado ao enviado de Alá que deve completar a obra de Maomé com o fim dos tempos.

⁸⁸ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, II, p. 34.

⁸⁹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 17.

⁹⁰ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VIII, VI, p. 870.

⁹¹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 26.

simplificar e auxiliar na compreensão do fenômeno, e depois para ser sofisticada com a adição de alguns dos elementos da realidade.) Clausewitz dedica uma parte bastante representativa da obra para considerações epistemológicas e mostra-se ciente de que o real é complexo demais para ser **inteiramente** apreendido.⁹²

Todavia, e se o próprio objetivo político for o objetivo militar? E se o fim da guerra coincidir com o fim na guerra? A impotência do inimigo, ela mesma, pode constituir num fim político, e isso não causa estranheza às relações internacionais. “Se a guerra diz respeito à política, ela adotará naturalmente o seu caráter. Se a política é grandiosa e poderosa a guerra será-lo-á também, e poderá mesmo atingir o cume onde ela ganha a sua forma absoluta.”⁹³ Quando o fim político for “glorioso”, “a condução da guerra coincide com a política e o general torna-se ao mesmo tempo homem de Estado”⁹⁴.

A escolha dessas palavras não é fruto do acaso. O grande acontecimento militar na época de Clausewitz foi Napoleão Bonaparte, a quem ele denomina de “o próprio Deus da Guerra”⁹⁵. A “democratização” da guerra, ou o que o autor concebe como a passagem de uma guerra de elite para uma guerra do povo, o exército de cidadãos, estava a serviço de um general audacioso e genial e, ao mesmo tempo, um político expansionista. Bonaparte não conhecia limites para a sua imaginação e não impôs às suas guerras qualquer moderação:

Desde o tempo de Bonaparte, a guerra, depois de ter voltado a ser, primeiro de um lado, depois do outro, uma questão da **nação inteira**, revelara uma natureza totalmente nova, ou melhor, aproximara-se mais da sua verdadeira natureza, da sua absoluta perfeição. Os meios que se empregaram não tinham **limites visíveis**; o limite perdia-se na energia e no entusiasmo dos governos e dos seus súditos.⁹⁶ (grifo do autor).

A participação do povo na guerra e um comandante audaz — que seja, ao mesmo tempo, militar e político —, permitiram a escalada aos extremos e aproximaram a guerra real de seu conceito absoluto. A política grandiosa é aquela concebida sem moderação, e que assim pode tornar o seu instrumento (a guerra) também grandioso. Note-se para o fato de que a guerra real, até mesmo quando se aproxima da guerra abstrata e absoluta, não deixa de estar subordinada à política. A escalada aos extremos é possível, porque a política torna-se igualmente radical. O meio é absoluto, porque o fim é absoluto.

⁹² Livro II. “Guerra absoluta” é um modelo que todo general deve guardar sempre em mente, pois demonstra como a condução da guerra ocorre em teoria. Ademais, como será visto logo abaixo, a guerra real pode mesmo aproximar-se de seu conceito absoluto.

⁹³ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VIII, VI, p. 871.

⁹⁴ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, III, p. 70.

⁹⁵ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VIII, III, p. 835.

⁹⁶ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VIII, III, p. 849.

Ainda que a política se revele grandiosa, cumpre salientar que aquilo que se procura com a guerra, por mais paradoxal que pareça, é a paz; não **qualquer** paz, mas uma **certa** paz, em que o cenário político seja mais favorável ao próprio Estado. Até mesmo Hitler, pelo menos no plano do discurso, advogava a paz e lamentava que as democracias estivessem “empurrando” a Alemanha para o conflito.⁹⁷ A destruição em si que a guerra provoca não é enaltecida, o que se valoriza é a oportunidade que ela cria para a realização de um determinado propósito político.

Assim, se for possível distinguir os tipos de paz, o mesmo poderá ocorrer com as espécies de guerra e, se o autor estiver correto, por essa via também se encontrará a dualidade guerra real ou limitada e guerra absoluta. Pelo prisma político, a paz ou pode ser negociada, ou pode ser imposta. Será negociada quando se utiliza das conquistas de território e da possibilidade de maior destruição como moeda de barganha (para atingir o fim político previamente determinado). E será imposta quando o Estado vencedor impinge ao inimigo prostrado qualquer condição (inclusive aquele fim político). Parafraseando uma analogia do próprio autor, se a guerra for um duelo, uma luta de boxe, a diferença reside entre uma vitória por pontos e outra por nocaute. A paz negociada corresponderia a uma guerra limitada, e a paz imposta a uma guerra absoluta.⁹⁸

A diferença entre os dois gêneros de paz não é tamanha que venha a alterar a sua natureza política. Trata-se tão-somente de uma consideração pragmática, que calcula o retorno e os custos: “a paz negociada é, freqüentemente, concluída porque aquele que poderia, em último caso, vencer, julga que ‘não vale a pena ao esforço’, que estes esforços custariam mais caro do que o proveito em esperar uma paz ditada.”⁹⁹ (*sic*).

O problema, contudo, em fixar a atenção no tipo de paz e não no tipo de guerra reside no fato de que a correspondência entre ambas as classificações é possível somente *ex post*. Pode pretender-se uma guerra limitada, mas obter-se uma paz imposta. Bismarck, v.g., não desejava eliminar o país, nem a dinastia dos Habsburgos, apesar de colocar o Império Austro-Húngaro à margem do processo de unificação germânica; a guerra não impediu que se

⁹⁷ Cf. NYE JR., Joseph. *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*. 2. ed. New York: Harvard University, 1997. p. 85. Aliás, o chanceler britânico Chamberlain e os conservadores franceses que, após 1936, “preferiam Hitler a Blum”, também acreditaram nessa fábula.

⁹⁸ Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 57.

⁹⁹ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra. Clausewitz: a era planetária*, p. 51.

forjasse uma duradoura aliança após 1866. Ainda que os objetivos fossem limitados, a Prússia sozinha definiu os termos da paz.¹⁰⁰

Por que essa indefinição, essa não correspondência, ocorre? Porque a política pode, de antemão, fixar os objetivos, mas não pode prever, com precisão, o desfecho do conflito. A analogia da luta de boxe ainda pode suscitar reflexões:

Consideremos uma luta de boxe comum. É bem possível que cada lutador comece com um plano claro e definido em mente: vencer por pontos ou nocaute e, depois de algumas manobras preliminares, começa a agir de acordo com seu lado. Mas é claro que um contendor que começa com um plano em mente pode ser levado pela oportunidade, pelo desespero em face de uma resistência inesperada, ou pelo ardor crescente da luta, a mudar seu método de ação no decorrer da contenda. A ameaça de certos reveses pode levá-lo a frenéticos esforços para obter um nocaute, ou a impossibilidade de obter um nocaute pode levá-lo a lutar por uma simples vitória, empate, ou até mesmo derrota honrosa por pontos. Assim, toda a luta, e não somente a guerra, contém em si mesma o embrião ou possibilidade de qualquer tipo de resultado; e a natureza do resultado, assim como o provável vitorioso, pode permanecer uma incógnita até o fim da contenda.¹⁰¹

Por essa razão, todo general deve conhecer a dinâmica da guerra absoluta. A política é senhora da guerra, mas não se trata de uma senhora despótica e cruel. Vale a repetição: os políticos não podem olvidar, a fim de atingir os interesses nacionais, entre outros fatores, da capacidade militar dos Estados envolvidos, dos recursos materiais e econômicos para o conflito e, até mesmo, da força moral dos envolvidos; enfim, do que se convencionar denominar de “recursos de poder”, como será visto no próximo capítulo.

1.3.3 Guerra absoluta e guerra total

Quando se estuda Clausewitz, faz-se necessária uma menção ao conceito de “guerra total”. Para muitos autores, como Anatol Rapoport —o prefaciador da edição mais divulgada do Tratado — guerra total corresponderia à atualização do conceito da guerra absoluta.¹⁰² Clausewitz seria, portanto, o mentor intelectual desse monstro. Todavia, ainda que em alguns trechos o autor possa induzir a aproximação dessas duas categorias, o espírito geral do livro contraria essa expectativa. O presente item não busca isentar o autor das conseqüências e derivações de sua obra, porém intenta provar que, mesmo quando as paixões se inflamam, a guerra permanece como um instrumento da política e não pode jamais transcendê-la.

¹⁰⁰ A desintegração do Império Habsburgo em fragmentos nacionais “não levaria apenas, como bem sabia Bismarck, à ruína do sistema de Estados da Europa central e oriental, como destruiria também a base de uma ‘pequena Alemanha’ dominada pela Prússia”. (HOBSBAWN, Eric J. *A Era dos Impérios 1875-1914*. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 432.)

¹⁰¹ GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstói*, p. 65-66.

¹⁰² Cf. RAPOPORT, Anatol. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, p. LXVII.

Como foi visto, Clausewitz não conseguiu terminar de revisar o Tratado, e essa revisão iria ajustar a obra para a fórmula. De fato, a idéia da “guerra como continuação da política por outros meios” não foi algo que sempre existiu no pensamento do general prussiano. Nos seus primeiros escritos, sua concepção de guerra se aproximava mais do conceito absoluto. Gallie traça uma interessante evolução das concepções de guerra de Clausewitz, a qual passa por quatro estádios.

A primeira, datada de 1804 (época de seu ensaio *Estratégia*), afirma que, sendo a destruição (ou impotência) do inimigo [...] o único objetivo possível da guerra, quaisquer considerações políticas que atuassem como freio a esse objetivo deveriam, por definição, impedir uma ação militar eficaz. A segunda posição é mais moderada: todo comandante deve levar em consideração **tanto** o essencial objetivo militar (destruição ou desarmamento do inimigo), **quanto** os objetivos políticos e condições ocultas que realmente provocam uma guerra verdadeira. De algum modo — e Clausewitz não apresenta nenhuma explicação de como isto acontece —, o comandante deve procurar conciliar esses dois objetivos, sempre que conflitarem. A terceira posição estabelece que, havendo tais conflitos, as considerações políticas merecem primazia. As exigências militares podem, às vezes, obscurecer esta verdade por um breve período, mas a guerra não pode ser entendida (nem atuar), exceto sob direção e controle político. A quarta posição desenvolve bastante esta linha de pensamento: o conflito entre o objetivo militar e o político é mais aparente do que real. Por trás de toda guerra, não importa seu grau de intensidade e destruição, existem condições políticas e decisões que se harmonizam com esta intensidade e destruição, e as **explicam**. Apesar das aparências, nenhuma guerra é mais ou menos dirigida politicamente do que a outra.¹⁰³ (grifo no original).

Com o passar dos anos, Clausewitz “suavizou” sua concepção de guerra a tal ponto que, no último momento, chega a afirmar que o objetivo militar se encontra tão sujeito ao objetivo político que não há contradição entre ambos (ainda que, como foi visto, os objetivos sejam distintos e, no transcorrer do conflito, possam influenciar um ao outro). Essa evolução se explica até mesmo pela vida do autor: com o tempo, o jovem e promissor oficial prussiano não logra o êxito pretendido na carreira militar e recolhe-se à meditação.

A fórmula vai aparecer apenas na revisão inacabada da última obra do autor. Então, de fato, no **conjunto dos escritos** do autor, a guerra absoluta — a guerra conforme sua lógica interna, que visa a destruição do inimigo — tem maior destaque. Assim, para o leitor desavisado, a fórmula consistiria numa mera observação acidental, se for pressuposto que Clausewitz possuía, desde seus primeiros escritos, um pensamento acabado, estático, incapaz de evoluir e passível somente de ser melhor redigido.

Portanto, é o conceito de guerra absoluta e não o de guerra real que mais chama a atenção do leitor. Se a fórmula for posta de lado, a derivação de guerra absoluta para guerra total ocorre de modo quase automático. Guerra absoluta é aquela cujo funcionamento das

¹⁰³ GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstói*, p. 57-58.

ações recíprocas conduz à escalada aos extremos e, conseqüentemente, à finalidade de redução do adversário à impotência. Ora, o meio mais seguro de eliminar a vontade de lutar do inimigo é a destruição da sua força militar. Entretanto, depois que a guerra deixou de ser combatida por um pequeno exército de mercenários e se tornou uma questão nacional, todos os esforços laborais do Estado (a indústria, a agricultura — atividades tipicamente civis), não somente as forças armadas, passaram a sustentar a guerra. Então — e aqui se introduz a guerra total —, em guerras nacionais, para reduzir o adversário à impotência, faz-se necessária a própria destruição física do Estado, a aniquilação de todo o país. Vale a pena enfatizar: o raciocínio acima é quase um imperativo da razão para aqueles que vivenciaram as duas guerras mundiais, se, e somente se, a fórmula for ignorada.

Na prática, essa indução ocorreu de forma mais melindrosa. O livro que introduz Clausewitz aos franceses foi o do Marechal F. Foch, *Principes de la guerre*, de 1903, fruto de conferências proferidas em 1900, e baseado em uma tradução imperfeita do Tratado.¹⁰⁴ Apesar dos seus êxitos em batalha e da sua brilhante carreira militar, o Marechal, como intelectual, não é um comentador muito fiel de Clausewitz. Raymond Aron chega a afirmar: “supondo que [Foch] seja um aluno de Clausewitz, é um mau aluno.”¹⁰⁵

Entre os vários equívocos que Aron aponta, Foch não distingue guerra absoluta de guerra real. Não há dois conceitos; existe apenas um, e este reflete uma concepção de guerra a todo transe: um país “não se confessará vencido senão quando não mais puder ou não mais desejar se bater, isto é, quando seu exército for moral e materialmente destruído”¹⁰⁶. Foch menospreza as considerações estratégicas na guerra e privilegia somente a tática, ao citar as famosas palavras de Joseph de Maistre: “uma batalha perdida é uma batalha que se crê ter perdido”¹⁰⁷. Desse modo, o conceito de guerra absoluta o levou em direção ao de guerra total, por causa da mobilização total dos recursos em vista de uma decisão radical.

A última afirmativa merece maior explicação. Uma noção importante para a estratégia que Clausewitz desenvolve é a de “centro de gravidade”. Trata-se da base de sustentação de um Estado: após a sua perda, o país estará derrotado. Todo Estado possui um centro de gravidade, e não é necessariamente o mesmo para todos. Pode ser o exército, o território ou a

¹⁰⁴ Cf. ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 28. Era uma tradução do coronel de Vatry. Aron fornece alguns exemplos da má tradução na nota VIII deste livro.

¹⁰⁵ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 31.

¹⁰⁶ FOCH, F. *Principes de la guerre*. p. 40. *Apud* ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 30.

¹⁰⁷ FOCH, F. *Principes de la guerre*. p. 277. *Apud* ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 31.

capital. O centro de gravidade, v.g., da Rússia, em 1812, era o exército; por isso, Napoleão perdeu mesmo após haver conquistado vastos territórios e até mesmo a capital.

Nos Estados agitados por dissensões internas, este centro de gravidade reside em geral na capital; nos pequenos Estados que dependem de maiores ele encontra-se em geral no exército dos seus Aliados; numa Confederação, ele está na unidade dos interesses; numa sublevação nacional, ele é formado pela pessoa do chefe principal e pela opinião pública — e é contra esses pontos que o golpe deve ser dirigido.¹⁰⁸

Então, se, após destruir o centro de gravidade, o adversário perde seu equilíbrio, é contra esse centro que se deve direcionar todos os esforços. Por isso, deve concentrar-se as forças num golpe decisivo contra esse centro.

No entanto, o princípio da concentração de forças pertence ao domínio da estratégia, não da tática: **“encontramo-nos na origem de uma diferença absolutamente essencial entre tática e estratégia”**¹⁰⁹ (grifo no original). A guerra não é uma sucessão de eventos desencadeados automaticamente com vistas a um único momento decisivo. A referência que Clausewitz faz a uma batalha principal não corresponde à idéia de uma batalha que decide toda a sorte de uma guerra. A batalha principal revela-se simplesmente aquela batalha cuja vitória, após uma série de eventos, foi a última antes de conceder a decisão de toda a guerra. “Consideramos uma grande batalha como a decisão capital de uma guerra ou campanha, mas não como a única possível. Foi em épocas recentes que se viu uma grande batalha decidir acerca de toda uma campanha; os casos em que ela decidiu acerca de toda uma guerra são muito raros.”¹¹⁰ Clausewitz cita Waterloo, na qual “Bonaparte consagrou as suas últimas forças pretendendo modificar o curso de uma luta em que nada mais havia a modificar”¹¹¹.

Foch, entretanto, no livro, leva em consideração apenas a tática. Assim, a releitura que o marechal faz do princípio da concentração de forças resulta na idéia de que toda a guerra não se decide por uma luta prolongada, mas num único momento, sob a forma de uma grande batalha. Como se pretende de um só golpe derrubar o adversário, a guerra jamais poderia ser

¹⁰⁸ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VIII, IV, p. 854-855.

¹⁰⁹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, III, XII, p. 223. Tática “é a arte de usar tropas para vencer uma batalha” (II, II, p. 106). “Para a estratégia, a vitória, isto é, o sucesso tático, no princípio não passa de um meio, e os fatores que deveriam conduzir diretamente à paz constituem o seu objetivo final” (II, II, p. 117). “(...) consiste em **ordenar e dirigir** esses recontros distintos, em seguida a coordená-los entre si com vista à guerra. A uma chamou-se **tática**, à outra **estratégia**”. E, adiante: “Segundo a nossa classificação, a tática é pois a **teoria relativa à utilização das forças armadas no recontro** [combate]. A estratégia é a **teoria relativa à utilização dos recontros a serviço da guerra**.” (II, I, p. 93). (grifo no original). Clausewitz ainda salienta que o conceito de estratégia abarca todo e qualquer meio, toda e qualquer condição, que concorra para o seu objetivo final – que coincide com o da política: “A utilização desses meios com vista ao seu objetivo é também acompanhada de condições que exercem maior ou menor influência” (II, II, p. 117).

¹¹⁰ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, IV, XI, p. 311.

¹¹¹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, IV, IX, p. 297.

limitada: ou o inimigo cai, ou permanece em condições de combater. O melhor julgamento é a decisão pelas armas.

Na Alemanha, se não foi o responsável pela criação, Ludendorff o foi pela popularização do conceito de guerra total no livro *Der totale Krieg*:

Poderíamos resumir a concepção de Ludendorff nos seguintes termos: Clausewitz, observador e intérprete das guerras da Revolução e do Império, compreendeu corretamente a causa mais importante das transformações que a arte da guerra conheceu nesta época; a participação do povo transforma os costumes nos quais estavam entranhados os exércitos de profissionais, os jogos de xadrez dos diplomatas, os torneios de esgrima dos generais.¹¹²

Ludendorff retoma a idéia de que a guerra total corresponde à atualização da guerra absoluta, à luz da guerra nacional? Impõe-se como objetivo uma vitória radical, decisiva. De novo, a principal meta não é uma estratégia de desgaste — a qual, por consistir numa sucessão de eventos que não se encontram interligados por uma relação de causa e efeito, poderia resultar numa guerra limitada —, mas uma estratégia de aniquilamento.¹¹³

Ludendorff vai além. Clausewitz não elabora um conceito de política, limita-se a mostrar que a guerra constitui um de seus instrumentos. A questão que Ludendorff vai tentar responder se resume em procurar um conceito de política ajustado a essa concepção de guerra a todo transe. Para tanto, ele parte dos objetivos e necessidades da guerra para depois chegar à política. Ludendorff vai construir seu conceito de política a partir de considerações sobre a guerra.

No auge da experiência de 1914-1918, faz apelo a um comando supremo encarregado não somente de coordenar a ação das diversas armas (de que servira a frota alemã de alto-mar?), mas também de utilizar simultaneamente os meios militares, diplomáticos, econômicos ou psicológicos, no interior e no exterior, em vista do objetivo final.¹¹⁴

Toda a política teria por fim atingir os objetivos da guerra. O problema é que a guerra, para Ludendorff é, como foi visto, uma guerra de destruição, sem a possibilidade de uma paz negociada. A política que poderia derivar desse raciocínio só pode ser uma “política global”: “O conceito de ‘política global’ é logicamente deduzido das modalidades de guerra moderna com a participação do povo.”¹¹⁵

Cabe observar que não se pode criar um conceito de política à luz da guerra (e ressalte-se: de uma guerra de destruição) sem graves conseqüências. É preciso recordar que

¹¹² ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 56.

¹¹³ Cf. ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 57.

¹¹⁴ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 57.

¹¹⁵ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 57.

Clausewitz subordinava o comando militar da guerra aos civis. Ludendorff percorre o caminho inverso; de acordo com a frase que termina o primeiro capítulo de *Kriegführung und Politik*: “a política global deve ficar a serviço da guerra”¹¹⁶.

Uma leitura de Clausewitz que enfatiza tão-somente o conceito absoluto e menospreza a guerra real conduz a uma inversão da fórmula: “a política se torna a continuação da guerra por outros meios”. Cumpre salientar que esse é o mesmo julgamento que uma concepção belicista da história realiza. Nesta, está subjacente a concepção de a violência constituir um modo legítimo e normal de resolução de conflitos; tão legítimo e tão normal que nem vale a pena fixar a atenção nele. Clausewitz inicia a revisão do Tratado, porque percebe que nunca se deve “fazer a apologia da violência extrema uma coisa em si mesmo, com receio de que ‘os meios percam toda a relatividade dos fins’”¹¹⁷. Não se trata de um julgamento moral, mas apenas uma conveniência dos meios aos fins, da guerra à política. “Clausewitz desejava que a política prosseguisse em tempo de guerra, e não que a violência prosseguisse em tempo de paz.”¹¹⁸ O general prussiano sabia que o conflito em si não resolvia o problema da véspera com o inimigo e o do dia seguinte com o aliado. A “violência ou o emprego da força permanece sendo um componente das relações interestatais, ela não constitui nem seu fim último, nem seu meio exclusivo”¹¹⁹.

Devido ele (*sic*) ter se valido do termo “guerra absoluta” para indicar as campanhas napoleônicas, bem como em seu sentido filosófico de um “conflito de forças entregue a elas próprias e obedecendo a nenhuma outra exceto suas leis internas”, muitos dos seguidores de Clausewitz viram tudo sob um prisma sombrio e acabaram vítimas da deificação da violência. A expressão de Clausewitz deixava margem à ambigüidade mas não tinha o mesmo significado de “guerra total”, embora vulgarmente ambos os termos mais ou menos se confundam. Segundo Clausewitz a concepção de guerra absoluta derivava da própria natureza da guerra, a qual, por definição, é “um ato de violência destinado a compelir ao adversário a submeter-se a nossa vontade”. A crença de que a violência devia ser estendida ilimitadamente, ou seja, transformar-se em “guerra total”, nada mais é do que uma conclusão imprecisa do princípio de Clausewitz.¹²⁰

Cumpre salientar que a guerra total não corresponde à aplicação (pura e simples) do conceito de guerra absoluta de Clausewitz (sem considerar a fórmula). Nem poderia ser: a guerra absoluta é uma abstração, uma construção mental, que não existe na prática. Parece certo o fato de Clausewitz haver inspirado-se nas guerras napoleônicas, mas mesmo elas eram

¹¹⁶ LUDENDORFF. *Kriegführung und Politik*, p. 23. Apud ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 58.

¹¹⁷ LEONARD, Roger Ashley (seleção e introdução). *Clausewitz: trechos de sua obra*. Tradução de Delcy G. Doubrava. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988. p. 9.

¹¹⁸ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*. p. 165.

¹¹⁹ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*. p. 129.

¹²⁰ LEONARD, Roger Ashley (seleção e introdução). *Clausewitz: trechos de sua obra*. p. 8.

uma aproximação do conceito absoluto, não o próprio. Mesmo quando a política se torna grandiosa, e seus fins coincidem com os objetivos militares — como ocorreu no caso de Napoleão —, a guerra absoluta não pode existir na prática.

Em última análise, se os fins políticos não impedirem o surgimento do conceito absoluto, este não vai concretizar-se por causa da “fricção”: “a noção de fricção é a única que corresponde, de uma maneira bastante geral, àquilo que distingue a guerra real da que se pode ler nos livros.”¹²¹ Trata-se de um excessivo desgaste, “como [ocorre] na mecânica”¹²², que se encontra espalhado ao acaso por toda a condução da guerra e, portanto, dá origem a fenômenos imprevisíveis (porque aleatórios).

Em teoria, é tudo muito bonito (...). Mas a realidade é bem diferente e, na guerra, a ausência de verdade e exagero com o qual as coisas se apresentam revela-se instantaneamente. O batalhão é sempre a agregação de um certo número de homens em que o mais insignificante é capaz, por pouco que o acaso intervenha, de provocar uma parada ou uma irregularidade.¹²³

Isso ocorre porque a realidade é sempre mais complexa do que as previsões humanas. A informação revela-se imperfeita, e a moral, um fator imponderável. Mais do que isso: a própria racionalidade do homem é falha. A noção de fricção, pois, apresenta-se como uma decorrência direta do fato de a guerra pertencer ao domínio da liberdade humana, de constituir um dado da cultura. Por isso, “na guerra, tudo o que é fácil se torna difícil”¹²⁴. É o acaso, a casualidade, e não a causalidade, que rege os acontecimentos numa guerra.

Já “guerra total” é um conceito forjado para designar uma determinada realidade histórica: a I Guerra Mundial. Como pode derivar do conceito absoluto de Clausewitz? A resposta é: não pode. Trata-se de uma leitura equivocada de Clausewitz. Naquele conflito, apesar de ter havido a escalada aos extremos, apesar de a Alemanha ter sido reduzida à impotência, não ocorreu a completa destruição física do país, nem de suas forças militares (até porque a Alemanha capitulou incondicionalmente). O exército alemão, o melhor do mundo, ainda existia, mas o país perdeu a guerra. Desse paradoxo saiu a lenda do “golpe pelas costas”. “O armistício, desejado pelo estado-maior alemão, salvara o exército da derrota; tratava-se de uma decisão, talvez clausewitziana, do primeiro doutrinário do alto estado-maior [Ludendorff] a renegar o ensinamento de Clausewitz.”¹²⁵

¹²¹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, VII, p. 84.

¹²² CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, VII, p. 84.

¹²³ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, VII, p. 84.

¹²⁴ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, VII, p. 85.

¹²⁵ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 49.

Na guerra total, não há necessariamente a destruição das forças militares do adversário, mas a redução deste à impotência. Os fins políticos, neste caso, não coincidem com os fins militares, como ocorria nas guerras napoleônicas. Mais do que isso: os fins políticos encontram-se subordinados aos fins militares. Não há preocupação com a véspera, nem com o dia seguinte. A guerra se torna um evento completamente irracional, sem sentido; quicá a manifestação de algum instinto ou impulso biológico. Trata-se da própria destruição da política como domínio da liberdade humana para o alvorecer de outra arte cujo domínio seja o dos processos vitais.

Não é a intensidade do conflito que constitui o elemento diferenciador do conceito de guerra absoluta de Clausewitz para o de guerra total. Ambos os tipos de guerra correspondem a conflitos violentos ao extremo. O que os distingue é a ausência da política, ou a subordinação desta a objetivos militares. Em relações internacionais, por vezes, o fim político pode coincidir com os objetivos militares: o caso histórico que o próprio Clausewitz registra como exemplo foram as guerras napoleônicas. Nelas, a destruição do adversário, ou a sua redução à impotência, revela-se o próprio objetivo político. Todavia, o que não ocorreu foi a subordinação deste às metas na guerra.

É a política que diferencia guerra total de guerra absoluta:

A política faz, pois, desse elemento todo-poderoso que é a guerra um simples instrumento; do terrível gládio da guerra, que se tem de erguer com as duas mãos e com todas as suas forças para desferir um golpe só, ela faz uma ligeira e manejável espada, por vezes um simples florete, utilizando alternativamente golpes, fintas e paradas.¹²⁶

Subordinar as considerações políticas aos objetivos militares implica descaracterizar a política como decisão racional — que se vale de meios violentos ou não — para atingir um determinado fim. A palavra-chave aqui é “racional”. Uma ação será racional não porque foi ditada pela “razão” como contrária às “paixões”, mas porque foi internamente coerente e coerente com o seu fim específico. Quando o objetivo da ação de um Estado sobre o outro se torna tão-somente a destruição, não há espaço para impor a vontade sobre o outro, não há lugar para o dia anterior, nem o dia seguinte. A destruição fica sem sentido, mostra-se irracional do ponto de vista de um cálculo de custo e benefício.¹²⁷

¹²⁶ CLAUSEWITZ, Carl. *Da Guerra*, VIII, VI, p. 871.

¹²⁷ Cumpre salientar que a política pressupõe um intercâmbio (quer em condições igualitárias, quer em condições hierarquizadas) entre duas ou mais unidades. Para haver política, é preciso haver o “outro”. A violência é parte integrante desse intercâmbio até o limite de não destruir o próprio. Quando essa fronteira não é observada, deixa de existir política.

A guerra representa um mal que se inflige ao adversário para que depois este não resista à pretensão do Estado beligerante. Existem, portanto, dois momentos bem distintos: primeiro, a derrubada da força de resistência do inimigo e, depois, a imposição de uma vontade. Sem este último — vale a repetição —, a guerra perde o sentido: transforma-se em destruição irracional. Não há sedimentação de conquistas, nem manutenção das vitórias. A política deixa de ser a “arte de conquistar e manter o poder”.

1.3.4 O Maquiavel em Clausewitz

Pela importância que Clausewitz ocupa no estudo da guerra, o general prussiano é também conhecido como o “II Maquiavel”. Aliás, o contexto histórico de ambos é muito parecido: tanto a era pré-Napoleônica como o século XV na região da Itália correspondiam a períodos de “incubação” de novas realidades.

Vários séculos antes houve uma era tranqüila na Itália, quando as guerras entre cidades-estados mercantis (combatidas inteiramente por mercenários) eram quase totalmente isentas de derramamento de sangue. Maquiavel menciona, como exemplo, a batalha de Zagonara (1424), uma “derrota” célebre em toda a Itália, na qual só morreu Lodovico degli Obizzi, com dois de seus homens de armas, que, ao caírem dos cavalos, se asfixiaram na lama.

Essa era terminou quando os franceses invadiram a Itália, em 1494, e deram pouca importância ao “sistema”, muito à maneira como procedeu Napoleão três séculos mais tarde.¹²⁸

Maquiavel denunciou os mercenários como soldados pouco leais e criticou os métodos pouco eficazes da guerra italiana, apesar do valor individual do combatente italiano. Clausewitz, por sua vez, também percebe a superioridade da guerra de “cidadãos” sobre as guerras de até então. Ademais, as regras sobre a condução das guerras resultam de um “acordo” entre os estadistas sobre o alcance e limite dos conflitos.¹²⁹ Tanto Maquiavel como Clausewitz denunciaram a baixa eficácia das convenções até então existentes, em face de um contendor que não hesitaria em rompê-las.

A semelhança entre os dois autores, no entanto, não se reduz a considerações circunstanciais. Embora Clausewitz não formule, nem retome um conceito de política, ao

¹²⁸ RAPOPORT, Anatol. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, p. XXIX-XXX.

¹²⁹ Esses acordos refletem necessidades comuns aos adversários. É emblemático o fato de Frederico Guilherme ter, antes do desastre de Iena, recusado-se a ceder armas ao povo para auxiliar no conflito com receio de uma posterior revolução. Assim também na Grécia, até a Guerra do Peloponeso, a guerra possuía alguns limites informais, em razão da predominância social da classe dos hoplitas — os quais compunham a falange — em toda a Hélade. Na Guerra do Peloponeso, esses limites foram derrubados por Atenas, cuja estrutura democrática impedia a hegemonia hoplita na pólis. (OBER, Josiah. *Classical Greek Times*. In: HOWARD, Michael; ANDREOPOULOS, George; SHULMAN, Mark (ed.). *The Laws of War: constraints on warfare in the Western World*, p. 21.)

discorrer acerca da natureza da guerra, a concepção subjacente de política no Tratado revela-se a “arte de conquistar e manter o poder”.

No item precedente, foi visto que são os objetivos políticos que diferenciam a concepção clausewitziana de guerra da guerra total. Sem a política, a guerra torna-se destruição pura e simples. Isso não significa que não exista guerra total: a Grande Guerra foi bastante real. Apenas quer dizer que, sem a política, a guerra se transforma num ato irracional. Não que não possa haver guerras assim, apenas que elas não **devem** ser assim.

Esse elemento prescritivo na teoria de Clausewitz, em vez de ser implícito, é aceito pelo próprio autor: “Nenhuma guerra se inicia, ou pelo menos não **deveria** iniciar-se **se se agir prudentemente**, sem que se tenha encontrado uma resposta para a pergunta: o que se procura alcançar pela guerra e nela? O primeiro é o objetivo, o outro o fim intermédio.”¹³⁰ (grifo do autor).

Como um autor que prescreve pode ser considerado herdeiro do pensamento do pai do Realismo político? De fato, Maquiavel abre *O Príncipe* a partir de Estados que existem ou que já existiram, não de um Estado ideal.¹³¹ O florentino expulsa a Metafísica e a Moral das ciências sociais. Todavia, essa obra constitui uma coleção de recomendações para o soberano para que seja eficaz na arte da política. É também notório o fato de que *O Príncipe* foi escrito para cair nas boas graças de Lourenço II de Médicis. Termina a obra, inclusive, com uma exortação à unificação política.

Ainda assim, há uma diferença essencial entre, de um lado, as prescrições de um Maquiavel e de um Clausewitz e, de outro, as prescrições dos que E. Carr chama de “utopistas”¹³². Estas últimas fundam-se nas coisas como deveriam ser, **a partir de uma natureza humana ideal**. Ao passo que aquelas já assumem a faceta potencialmente destrutiva do ser humano e apenas recomendam como aprimorar esse comportamento para obter o máximo de eficácia, **mas sem questionar o valor moral desse comportamento**. Trata-se apenas de uma conveniência dos meios aos fins — uma receita de bolo —, não de perquirir qual a ação “correta”.

Note-se a diferença. Toda a *República* de Platão começa como uma investigação acerca da justiça. A construção da cidade revela-se uma decorrência lógica desta. Trata-se de um ponto de partida bastante distinto daquele de Maquiavel: o florentino principia por

¹³⁰ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VIII, II, p. 829.

¹³¹ Cf. MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. In: *A Arte da Guerra e Outros Ensaios*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: EdUNB, 1987. p. 75.

¹³² Cf. CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: EdUNB, 1981. p. 23.

Estados reais. Essa distinção é bem ilustrada no argumento de Sócrates que mereceu a última interpelação de Trasímaco. Discutia-se para quem a justiça traz vantagem, se para o súdito ou para o rei, e Sócrates afirma: “não há chefe em nenhuma posição de comando, enquanto chefe, que investigue e determine o que é de vantagem para si mesmo, porém para o seu subordinado, em benefício de quem ele exerce sua arte.”¹³³ No argumento, o chefe mostra-se uma pessoa despreendida, altruísta, porque agir dessa forma corresponde à verdadeira arte de comandar.

Trasímaco responde o que Maquiavel responderia: é uma ingenuidade supor que aquele que detém o poder não o usaria em proveito próprio.¹³⁴ Entretanto, esse tipo de questão não é sequer uma preocupação em *O Príncipe*. Maquiavel já parte do pressuposto de que os homens utilizam o poder em benefício próprio (“quem quiser praticar sempre a bondade em tudo o que faz está condenado a penar, entre tantos os que são bons”¹³⁵) e passa a recomendar como fazê-lo do modo mais eficaz.

Atente-se para uma das citações mais conhecidas de Maquiavel: “as injúrias devem ser cometidas todas ao mesmo tempo, de modo que, sendo sentidas por menos tempo, ofendam menos. As vantagens, por sua vez, devem ser concedidas gradualmente, de forma que sejam melhor apreciadas.”¹³⁶ Nesta, não se discute se as injúrias devem ou não ser cometidas; Maquiavel apenas “prescreve” como, de que forma, elas devem ser feitas, a fim de que o governante seja mais eficaz em conquistar e manter o poder. Se a prescrição dos moralistas for denominada de “juízo de valor”, essa poderia ser chamada de “juízo de prudência”.

O gênero de prescrição que Clausewitz realiza corresponde a essa última. A guerra pode, de fato, não perseguir nenhum objetivo político. Entretanto, se o fizer, será destruição insensata, sem sentido. Da mesma forma, o soberano que não seguir as orientações, perderá o poder. Ambas as assertivas traduzem a idéia de conveniência dos meios em relação aos fins

¹³³ PLATÃO. *A República*. Trad. de Carlos Alberto Nunes. Belém: Globo, 1976. p. 64.

¹³⁴ “Por imaginarem que os pastores ou os vaqueiros se preocupam com o bem das ovelhas ou dos bois, e deles cuidam e engordam com objetivo diferente do bem de seus senhores e deles próprios. Da mesma forma, com respeito aos dirigentes das cidades — refiro-me aos verdadeiros dirigentes — és de parecer que pensam de seus súditos diferentemente do que pensa de suas ovelhas o pastor, e que noite e dia se ocupam de outra coisa que não seja a vantagem própria. E tão extraviado te encontras da verdadeira meta nessa questão do justo e da justiça, ou do injusto e da injustiça, que ignoras quão estranho bem, de fato, é a justiça e o justo, a saber: a vantagem do mais forte e do governante, o que redundará em detrimento inevitável dos que obedecem e trabalham.” (PLATÃO. *A República*, p. 65.)

¹³⁵ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. In: *A Arte da Guerra e Outros Ensaios*, p. 106.

¹³⁶ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. In: *A Arte da Guerra e Outros Ensaios*, p. 93. Cumpre salientar que Maquiavel não afirma que o príncipe deve ser mau; em verdade, deve aparentar ser bom, mas não hesitar em fazer maldades, quando esta for exigida pela prudência: “é bom ser misericordioso, leal, humanitário, sincero e religioso — como é bom parecê-lo; mas é preciso ter a capacidade de se converter aos atributos opostos, em caso

propostos: se a política é a “arte de conquistar e manter o poder”, o príncipe deve agir de determinada maneira; se os Estados desejam aumentar seu poder, devem estar preparados para recorrer à guerra. É desse modo que a guerra é a “continuação da política por outros meios”.

Clausewitz, assim como Maquiavel, parte dos fatos, não de uma realidade ideal.

Ele dá impressão de exaltar a batalha, a batalha sangrenta, a grandeza destes afrontamentos e o culto do chefe supremo, mestre de suas emoções e clarividente em meio à tempestade. (...) [Entretanto,] quem analisa um plano de guerra ofensivo a fim de abater um inimigo o mais rápido possível, nem por isto recomenda atacar o vizinho, não mais do que Aristóteles, analisando os meios de manter a tirania, recomenda o uso desta última.¹³⁷

O general prussiano não condena nem aprova a guerra; ele simplesmente a toma como um dado. Aceita, de forma implícita, a normalidade da resolução de conflitos pelo derramamento de sangue, mas esta constatação não é mais imoral do que a teoria do equilíbrio econômico.¹³⁸

Nesse sentido, a prática de Bismarck revela-se bastante clausewitziana. O velho *Junker* criou a Alemanha, um Estado forte, mas assegurou o equilíbrio de poder: o novo poder não pareceu inconciliável para a Grã-Bretanha ou para a Rússia czarista. Ademais, a falta de moderação na batalha não o impedia de ser moderado com os inimigos da véspera:

(...) Bismarck não pensa em humilhar gratuitamente os franceses, uma vez alcançada a vitória e atingidos os fins políticos, unicamente pelo prazer de proporcionar aos militares satisfações de amor-próprio e as cerimônias romanas de triunfo. O rei-imperador decidira, uma vez mais, a favor de Bismarck; o desfile das tropas alemãs em Paris fora reduzido ao mínimo.¹³⁹

Bismarck, de fato, julgava a guerra um meio normal para se atingir as metas da política. “Nem mais, nem menos cínico do que seus adversários ou seus parceiros, simplesmente mais hábil do que eles.”¹⁴⁰ Desse modo, Bismarck representa também o modelo do príncipe maquiavélico: conseguiu conquistar e manter poder para a Prússia.

Ora mais brutal quando a política o instava a terminar o mais rápido possível um conflito suscetível de se prolongar, ora mais moderado a fim de reservar as chances de reconciliação com a Áustria ou de impedir uma humilhação inútil do vencido. Conservador, enquanto homem de Estado, confessa sem rodeios em suas *Memoires* que não teria hesitado, em caso de necessidade, em favorecer uma revolução húngara em 1866 ou em amparar os revolucionários italianos em 1870.¹⁴¹

de necessidade.” (p. 111). O príncipe deve ser o tipo de pessoa prudente e fria o bastante para praticar a bondade e a maldade quando for conveniente.

¹³⁷ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 13.

¹³⁸ Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 101.

¹³⁹ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 24.

¹⁴⁰ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 25.

¹⁴¹ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz: a era planetária*, p. 25.

Também para Maquiavel a guerra integra a política. O príncipe precisa sempre se ocupar da guerra: “deve, então, o príncipe não ter outro objetivo, nem outro pensamento, nem exercer nenhuma outra atividade, a não ser a guerra, suas leis e disciplinas, porque essa é a única arte que se espera de quem governa.”¹⁴² Mesmo em tempos de paz, deve encontrar-se preparado para o conflito. “Não deve, portanto, jamais deixar de pensar no exercício da guerra e na paz deve exercitá-la mais ainda que na guerra (...)”¹⁴³. Isso não significa subordinar a política a objetivos militares (guerra total), apenas corresponde ao adágio latino *se vis pacem para bellum*.¹⁴⁴ A guerra representa um dos instrumentos da política — não constitui nem mesmo a última *ratio* —, e o príncipe deve encontrar-se preparado para valer-se dela quando necessário.

Mesmo em Maquiavel, a guerra constitui um instrumento da política, e o cálculo de custo e benefício pode ser aplicado.

O objetivo do Estado que vai à guerra por escolha ou ambição é adquirir e conservar suas conquistas, de modo que elas o enriqueçam, e não sirvam de causa de desgaste para si próprio ou para o país conquistado. É indispensável, portanto, que durante a conquista e a posse não haja gastos inúteis, senão que tudo vá de encontro ao bem comum.¹⁴⁵

O genial florentino não poderia, por motivos óbvios, prever o conceito de “guerra total”; contudo, parece saber muito bem que os objetivos militares não **devem** extrapolar a política. Em *A Arte da Guerra*, Maquiavel separa a vida civil da vida militar e conclui que nenhum homem reto poderia levar a última — por causa da violência, da fraude e da rapacidade que ela exige. Em épocas de paz, portanto, é preciso evitar que os guerreiros “se façam aventureiros e saqueiem sem piedade”¹⁴⁶. Por essa razão, faz-se necessário subordinar o militar ao chefe de Estado.

Todo Estado bem ordenado deseja que a arte da guerra seja, em tempos de paz, empregada apenas como exercício; e que, havendo hostilidades, seja usada para atender à necessidade, pela sua glória, **ficando os poderes públicos dela incumbidos como exclusividade**, como em Roma. O cidadão que a usa para qualquer outro fim não age retamente; e qualquer Estado que adote outro sistema não estará bem organizado. (grifo do autor).¹⁴⁷

¹⁴² MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*: (com notas de Napoleão Bonaparte). Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 94.

¹⁴³ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*: (com notas de Napoleão Bonaparte), p. 95.

¹⁴⁴ O príncipe deve estar preparado para a guerra de dois modos: pela ação — o treino do exército e exercícios regulares — e pela mente — o conhecimento do terreno, o estudo das fraquezas dos potenciais adversários. (MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*: [com notas de Napoleão Bonaparte], p. 95.) Cumpre salientar que mesmo hoje potências hegemônicas ou com pretensões à hegemonia jamais permitem o ócio tomar conta de suas forças armadas.

¹⁴⁵ MAQUIAVEL, Nicolau. *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: EdUNB, 1979. p. 217.

¹⁴⁶ MAQUIAVEL, Nicolau. *A Arte da Guerra*. In: *A Arte da Guerra e Outros Ensaaios*, p. 19.

¹⁴⁷ MAQUIAVEL, Nicolau. *A Arte da Guerra*. In: *A Arte da Guerra e Outros Ensaaios*, p. 20.

De fato, ao se aceitar a definição maquiavélica de política, a guerra se torna um dos meios — quiçá o principal — de conquistar e manter o poder. Assim, mesmo em tempos de paz, os Estados agem como se observassem um plano de estratégia, ou de uma “grande estratégia”. Observa Paul Kennedy que o conceito de estratégia — por ter sido cunhado exclusivamente para objetivos técnico-militares — não abarca toda uma gama de considerações de ordem política. Por isso, alguns escritores militares sugeriram o emprego da expressão “grande estratégia”: “aquela que integra as políticas e as armas de uma nação de tal forma que torna o recurso à guerra ou desnecessário, ou otimizado para a máxima probabilidade de sucesso”¹⁴⁸. Desse modo, essa arte deve relacionar meios e fins; excede, portanto, a mera supervisão de batalhas:

A Grande Estratégia deve calcular e desenvolver os recursos econômicos e a força laboral das nações para sustentar os custos de um conflito. Também os recursos morais — para garantir a força de vontade do povo — é tão importante como possuir formas mais concretas de poder. A Grande Estratégia deve também regular a distribuição de poder entre os diversos setores de serviços, e entre estes e a indústria. Ademais, o **poder de combate é apenas um dos instrumentos da grande estratégia** — a qual deve contar também com o poder da pressão financeira, da pressão diplomática, da pressão comercial, bem como da pressão moral, para enfraquecer a vontade do oponente (...). Ela não deve combinar tão-somente os vários instrumentos, mas regular seu uso para prevenir abalos ao seu futuro estado de paz — para sua segurança e prosperidade.¹⁴⁹ (grifo no original).

O conceito de grande estratégia serve apenas para demonstrar que todos os esforços do Estado, inclusive a força militar, são direcionados para conquistar e manter o poder. Poderia objetar-se que a conquista e/ou manutenção do poder em virtude de uma guerra seria contrário ao direito e à moral. Sim, infelizmente o é. Numa sociedade internacional em que os Estados se apresentam como as instâncias máximas e independentes entre si, o fato deles serem pautados por uma semelhante concepção de política resulta necessariamente em conflito: mais

¹⁴⁸ “that which so integrates the policies and armaments of the nation that the resort to war is either rendered unnecessary or is undertaken with the maximum chance of victory”. (EARLE, Edward Mead. *Makers of Modern Strategy*, p. viii. Apud KENNEDY, Paul. *Grand Strategy in War and Peace: toward a broader definition*. In: KENNEDY, Paul (ed.). *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven and London: Yale University Press, 1991. p. 2.)

¹⁴⁹ “Grand Strategy should both calculate and develop the economic resources and manpower of nations in order to sustain fighting services. Also the moral resources — for to foster the peoples’ willing spirit is often as important as to possess the more concrete forms of power. Grand Strategy, too, should regulate the distribution of power between the several services, and between the services and industry. Moreover, **fighting power is but one of the instruments of grand strategy** — which should take account of and apply the power of financial pressure, of diplomatic pressure, of commercial pressure, and, not least of ethical pressure, to weaken the opponent’s will (...). It should not only combine the various instruments, but so regulate their use as to avoid damage to the future state of peace — for its security and prosperity.” (LIDDELL HART, Basil. *Strategy*, p. 322. Apud KENNEDY, Paul. *Grand Strategy in War and Peace: toward a broader definition*. In: KENNEDY, Paul (ed.). *Grand Strategies in War and Peace*, p. 2.)

poder para um implica menos poder para outro. E os problemas também são resolvidos por meio do emprego da violência. A guerra constitui uma das manifestações da política externa.

Aron define as relações internacionais a partir de duas figuras: o diplomata e o soldado.

O diplomata e o soldado **vivem e simbolizam** as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. Como cada Estado tende a reservar para si o monopólio da violência, no curso da história, todos os Estados, reconhecendo-se reciprocamente, reconheceram a legitimidade das guerras que faziam entre si.¹⁵⁰ (grifo no original)

Trata-se de um “sonho idealista” conceber que as relações internacionais sejam promovidas somente por meios pacíficos. Mesmo nestes, a ameaça, o potencial recurso às armas, encontra-se presente. “Desde que se permita essa influência do objetivo político sobre a guerra, tal como se deve fazer, não existem mais limites, e pode-se descer até uma forma de guerra que consiste numa **simples ameaça contra o inimigo**, e na **negociação**.”¹⁵¹ (grifo no original). Ou melhor, a violência nas relações internacionais **deve** encontrar-se sempre presente, a fim de que seja observado aquilo que foi denominado anteriormente de “juízo de prudência”.

Uma diplomacia que pretende agir sem contar com um exército efetivo, que dispõe de forças armadas incapazes de executar as missões exigidas pelos objetivos postulados: estes dois pecados contra a racionalidade tanto podem ser explicados pela psicologia dos governantes e dos povos, quanto por erros intelectuais específicos.¹⁵²

Uma definição de política como a “arte de conquistar e manter o poder” implica a presença constante do risco da guerra, mesmo em tempos de paz. A guerra não significa, pois, uma anormalidade no intercâmbio entre os Estados.

A razão recomenda, ao contrário, que pensemos na paz a despeito do fragor dos combates e que não esqueçamos a guerra quando as armas silenciarem. O intercâmbio entre as nações é contínuo; a diplomacia e a guerra não passam de modalidades complementares desse diálogo. Ora domina uma, ora a outra, sem que nenhuma jamais se retire inteiramente (...).¹⁵³

Aliás, o próprio Clausewitz não acredita na suspensão das atividades numa guerra. O princípio da polaridade — ou a escalada aos extremos segundo a lógica das ações recíprocas

¹⁵⁰ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. 2. ed. Tradução Sérgio Barthes. Brasília: EdUNB, 1986. p. 52.

¹⁵¹ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VIII, VI, p. 869.

¹⁵² ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, p. 92.

¹⁵³ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, p. 91.

— obriga cada contendor a responder a uma agressão com intensidade **igual ou maior**. A pausa em uma guerra, portanto, corresponde a um “**desejo de esperar por um momento mais propício para a ação**”¹⁵⁴ (grifo no original). Assim,

[visto] de perto e sob este ângulo, a suspensão do ato de guerra está em contradição com a sua própria natureza, pois os dois exércitos, como dois elementos incompatíveis, devem devorar-se mutuamente, sem descanso, do mesmo modo que a água e o fogo nunca se equilibram, mas atuam um sobre o outro até o completo desaparecimento de um deles.¹⁵⁵

Todavia, foi afirmado que, mesmo durante a paz, o recurso às armas permanece uma lembrança sempre presente. Se isso for aceito, não existem verdadeiros períodos de paz, apenas meros armistícios, ou interregnos entre duas guerras; o momento de estabilidade seria a guerra. Como explicar, então, a existência daqueles instantes em que os Estados **não** se encontram engajados em atividades bélicas — os quais são comumente chamados de “paz”?

A resposta dessa indagação traduz-se no fato de que a paz corresponde ao equilíbrio entre estratégias defensivas e ofensivas. Conservar o poder é tarefa mais fácil do que conquistar.

Essas afirmações merecem análise. Clausewitz assevera que o objetivo da defesa é conservar, e conservar “é mais fácil do que adquirir; de onde se segue imediatamente que, supondo que os meios são iguais dos dois lados, a defesa é mais fácil que o ataque”¹⁵⁶. O tempo corre a favor do defensor. Em tática, a defesa é superior porque o defensor conta com a expectativa da batalha e o conhecimento do terreno. Em estratégia, a defesa é também superior porque tanto a campanha como o teatro da guerra ocorrem em lugar familiar ao defensor, onde ele pode restaurar e concentrar as suas forças. A defesa, portanto, envolve três noções: repelir (conceito), esperar (característica) e preservar (objetivo).¹⁵⁷

Mas como a defensiva tem um objeto negativo, o de **conservar**, e a ofensiva um objeto positivo, o de **conquistar**, e como este último aumenta os nossos próprios recursos de guerra, enquanto a conservação não o faz, devemos dizer, para nos exprimirmos com precisão, que **a forma defensiva de guerra é em si mesma mais forte do que a ofensiva**. Tal é a conclusão que procurávamos, porque, se bem que seja absolutamente natural e tenha sido confirmada milhares de vezes pela experiência, continua a ser inteiramente contrária à opinião reinante — prova do modo com os escritores superficiais confundem as idéias.¹⁵⁸ (grifo no original)

Clausewitz explica que é por essa razão que Estados mais fracos podem, por vezes, repelir outros mais fortes. Foi assim que Frederico, o Grande, pôde vencer a Guerra dos Sete

¹⁵⁴ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 19.

¹⁵⁵ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, III, XVI, p. 240.

¹⁵⁶ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VI, I, p. 466.

¹⁵⁷ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VI, I e IV, p. 466-467 e p. 482.

Anos contra a Áustria.¹⁵⁹ Embora não existam guerras exclusivamente defensivas ou ofensivas, o objetivo político das primeiras perfazem-se com a mera resistência; já o das últimas pressupõem tanto a destruição da vontade de resistir como a imposição da própria pretensão.¹⁶⁰

Dessa feita, visto que a defesa se revela mais forte, mas possui um objetivo negativo, e o ataque se apresenta mais fraco, mas tem um objetivo positivo, pode haver um equilíbrio entre Estados com metas negativas e outros Estados com metas positivas. Um Estado pode evitar de atacar o outro porque, apesar de ser mais forte em termos absolutos, não o é a ponto de superar a defesa. Assim, a paz resume-se naqueles períodos de tempo em que os Estados mais fortes não encontraram o momento apropriado para uma aventura militar. Portanto, conformam-se em valer de estratégias de desgaste, por meio de pressões diplomáticas e/ou comerciais.¹⁶¹

A paz em relações internacionais existe sim, mas é definida em função da guerra. Contudo, com o progresso da humanidade, essa equação não poderia ser invertida? É possível que a civilização algum dia torne a guerra obsoleta?

Enquanto a definição de política de Maquiavel permanecer válida, a resposta para essa pergunta permanece sendo negativa. Foi visto que Clausewitz não acredita em moderação na guerra: a civilização aumenta o papel desempenhado pela inteligência na guerra, mas não reduz o conflito em si.

(...) a violência do combate não é necessariamente temperada pela cultura do povo porque ela permanece sendo uma função do tamanho dos interesses envolvidos. Ele [Clausewitz] explica até mesmo por considerações pragmáticas, não pelo progresso moral, o desaparecimento de algumas práticas como a execução de prisioneiros e a devastação da terra.¹⁶²

A guerra não resulta tão-somente de alguma paixão ou de algum instinto bestial, ela representa mais do que isso: é fruto da vontade de modificar a repartição de poder no mundo. Não é a biologia, ou a psicologia, que podem explicar a guerra, mas a política.

O conflito entre os homens depende, na realidade, de dois elementos diferentes: o **sentimento de hostilidades** e a **intenção hostil**. Destes dois elementos escolhemos

¹⁵⁸ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VI, I, p. 467.

¹⁵⁹ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, VI, I, p. 468.

¹⁶⁰ "Politically, the one who wants to keep what he has is on the defensive; the one who wants to take what the other possesses stages the offensive." (ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 169.)

¹⁶¹ Cumpre salientar que é essa lógica defesa-forte-negativa e ataque-fraco-positivo que permite um sistema de equilíbrio de poder. (Cf. ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 223.)

¹⁶² "(...) the violence of the combats is not necessarily tempered by the culture of the people because it remains a function of the size of the interests involved. He even explains by pragmatism calculation, and not because of moral progress, the disappearance of some practices such as the killing of prisoners and the devastation of land." (ARON, Raymond. *Clausewitz. Philosopher of War*, p. 196.)

o último para imprimir à nossa definição a sua marca distintiva, pois ele é o mais geral. O sentimento de ódio mais apaixonado, mais selvagem e quase instintivo é inconcebível isento de intenções hostis nas quais não está envolvida nenhuma animosidade, ou pelo menos nenhum sentimento predominante de animosidade. Entre os selvagens prevalecem as intenções inspiradas pela sensibilidade; entre os povos civilizados prevalecem as que são ditadas pela inteligência.¹⁶³ (grifo no original).

Cumpre salientar que, também para Maquiavel, a inclinação hostil é razão para a guerra.¹⁶⁴ A semelhança entre os autores não é simples coincidência.

Ademais, o fato de algumas práticas brutais serem postas de lado, se algumas convenções de direito humanitário parecem ser respeitadas, não é prova de maior civilidade:

Quando se vêem povos civilizados recusar-se, quer a conduzir os prisioneiros à morte, quer a saquear cidades e campos, é porque a inteligência tem um lugar muito mais importante na sua forma de conduzir a guerra, e que ela lhes ensinou a utilizar a força de um modo mais eficaz do que através da manifestação brutal do instinto. A invenção da pólvora e os incessantes progressos no desenvolvimento das armas de fogo demonstram, por si, que, de fato, a tendência para destruir o inimigo, inerente ao conceito de guerra, não foi de modo nenhum entravada ou reprimida pelo progresso da civilização.¹⁶⁵

Em outras palavras: a civilização faz da guerra um instrumento ainda mais eficaz, em vez de torná-la obsoleta. Enquanto a política permanecer como a “arte de conquistar e manter o poder”, o conflito continua a existir. Se, por vezes, a violência parece menor, na verdade, ela só está **melhor** direcionada: para reduzir um Estado à impossibilidade de resistência, pode economizar-se em destruição desnecessária.

1.4 Síntese

Após a análise da fórmula clausewitziana, percebe-se que a guerra não constitui uma função estranha à natureza humana — nem mesmo à natureza humana mais polida dos povos civilizados —, como apregoa o irenismo. Tampouco, a guerra consiste na “verdadeira” arte do Estado, a qual deve inclusive substituir a política, como assevera uma concepção belicista da história. A guerra corresponde a uma forma violenta de resolução de conflitos e, enquanto modo de solucionar problemas, encontra-se subordinada à política. A guerra é a “continuação da política por outros meios” em dois sentidos: primeiro, a arte da política não desaparece

¹⁶³ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 9.

¹⁶⁴ Cf. MAQUIAVEL, Nicolau. *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, p. 225. Na verdade, são dois os motivos que conduzem à guerra, para Maquiavel: a inclinação hostil e o acaso. O acaso pode ser definido hoje como “dilema de segurança”. Este termo será explicado no próximo capítulo.

¹⁶⁵ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 9-10. É interessante observar que essa mesma objeção pode ser estendida ao argumento de que as democracias seriam governos mais “pacíficos” e tenderiam a não entrar em guerra umas contra as outras.

com a guerra e, segundo, a guerra constitui um dos instrumentos (ao lado de outros, como, v.g., a diplomacia e o comércio) para implementar objetivos políticos.

Afirmar isso não implica mascarar ou menosprezar a violência inerente em toda a guerra. Muito pelo contrário, ela se distingue da diplomacia precisamente por causa da destruição. Afirmar a fórmula não implica atenuar a violência da guerra, mas implica a revelação da violência **na política**. Se Maquiavel estiver correto, a política não é uma simples atividade inerente de gerência do Estado que um tecnocrata especializado em Administração Pública poderia executar. Trata-se de uma arte fria, pautada pela prudência, na qual o soberano declara uma guerra da mesma forma como poderia celebrar um banquete.

Num extremo, a fórmula clausewitziana põe a nu a violência inerente à política; no outro, revela as limitações da própria guerra, que, enquanto instrumento, não ultrapassa os objetivos da sua senhora. É a extensão da decisão política — “gloriosa” ou modesta — que irá condicionar a condução da guerra. Portanto, se a própria política encontrar limitações, o mesmo ocorrerá com a guerra.

Cabe observar que Clausewitz era um homem de seu tempo: um entusiasta patriota prussiano, acostumado com a política de potência dos grandes Estados europeus, e aturdido pelo fenômeno Napoleão. O alcance máximo de visão que a história podia permitir-lhe se restringe ao concerto europeu do século XIX. Assim, o general prussiano pressupõe algumas características da política internacional (além do fato da guerra ser uma fase normal num meio de relações interestatais conflituosas): o Estado é o principal, senão o único, ator; este ator é soberano, na medida em que não reconhece nenhuma outra autoridade acima de si.¹⁶⁶

E, se, no entanto, esses postulados forem questionados, como ficará a “guerra como continuação da política por outros meios”? Se o cenário que Clausewitz pressupôs para construir a sua fórmula for outro, ela continuará válida? A tese da “naturalização” da guerra pode persistir num ambiente institucionalizado?

¹⁶⁶ Cf. RAPOPORT, Anatol. Prefácio. CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, p. LXVIII.

CAPÍTULO II

INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

O tema do presente capítulo é uma construção heurística da teoria institucionalista chamada “interdependência complexa”. O institucionalismo é uma teoria recente, data do final da década de 1970, e é fruto da obra, principalmente, de dois autores: Robert Keohane e Joseph Nye. Trata-se do desenvolvimento natural da teoria dos regimes¹⁶⁷ da década de 1960 e 1970.

A interdependência complexa é uma situação ideal típica.¹⁶⁸ Segundo Keohane, corresponde ao extremo oposto do realismo, o qual também seria uma situação ideal típica. Para poder explicar esse construto, será feita uma revisão dos pressupostos da teoria institucionalista, sempre em contraste com o realismo clássico e com o neo-realismo, ou realismo estrutural — com o qual o institucionalismo dialoga.

Primeiro, proceder-se-á à caracterização da teoria institucionalista como uma teoria liberal. Trata-se, entretanto, de um liberalismo bastante influenciado pelo realismo, afastado das teses kantianas sobre a paz perpétua. A seguir, definir-se-á o conceito-chave dessa teoria, as instituições: um elemento de análise das relações internacionais que permite explicar padrões de comportamento estatal cooperativo que não se enquadrariam numa perspectiva estritamente realista. Então, como consequência de um ambiente institucionalizado, será explicado o incremento no fluxo de informações entre Estados, o que seria benéfico aos interesses desses mesmos Estados. De posse dessas análises, no item seguinte, poder-se-á construir um conceito de cooperação. Depois, mostrar-se-á que, mesmo diante de ganhos assimétricos, os Estados cooperam; fato que se produz em razão da diferença entre sensibilidade e vulnerabilidade — conceitos que serão fundamentais para a caracterização da interdependência complexa.

¹⁶⁷ O termo inglês *regime* pode ser traduzido por “estatuto” em português. Contudo, dentro do conceito de *regime*, encontram-se incluídos regras informais e não escritas como o costume, bem como princípios normalizadores do comportamento estatal; fato que destoa das fortes conotações jurídicas que a palavra “estatuto” encerra.

¹⁶⁸ “Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou de vários pontos de vista e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. É impossível encontrar empiricamente na realidade este quadro, na sua pureza conceitual, pois se trata de uma utopia.” (WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Trad. Augustin Wernet. 2. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1993. parte 1, p. 137-138.)

Por fim, a interdependência complexa será definida a partir da crítica à racionalidade dos Estados — racionalidade essa que é sempre pressuposta nas análises realistas. O postulado da racionalidade é substituído pela função normalizadora das instituições: com o prévio conhecimento de regras e procedimentos, as expectativas dos Estados convergem para a manutenção das instituições, pois são elas que mantêm essas regras. Por último, é a interdependência complexa que terá seu valor heurístico analisado. Assim, o leitor irá perceber que as relações internacionais não se subsumem nem ao realismo, nem à interdependência complexa: ambos são tipos ideais, e a realidade encontra-se em algum lugar entre os dois extremos.

Esse percurso será de grande valia para caracterizar a guerra como instrumento da política num meio institucionalizado. Mas esse será o objeto do próximo capítulo.

2.1 Contextualização paradigmática

O institucionalismo integra um todo maior, que é o paradigma liberal. Recebeu diversas denominações pelos estudiosos de Relações Internacionais, como *Neoliberalism*, *Liberal-institutionalism* e *Institutionalism* e, até mesmo, *Neorealism*. Entretanto, rotular uma idéia é sempre tarefa problemática. Assim, adverte Canísio:

Cabe ressaltar que a corrente teórica do institucionalismo, também caracterizada como neoliberalismo, não deve ser confundida com variantes anteriores do pensamento liberal. Dentre essas variantes, podem destacar-se o Liberalismo Comercial, teoria que associa o livre comércio à paz entre os Estados, o Liberalismo Republicano, variante que se inspira nas obras de Kant sobre história e associa democracia à paz; e, finalmente, o que *scholars* norte-americanos classificam de Liberalismo Sociológico, que se refere especificamente às teorias que associam interações transnacionais à integração internacional.¹⁶⁹

O próprio Keohane insurge-se contra essa confusão de nomenclatura. Não aceita a designação de “neo-realista”, pois, ainda que o institucionalismo também procure explicar o comportamento dos Estados por meio da natureza de um sistema internacional anárquico — como define, de forma elegante, Kenneth Waltz, em *Theory of International Relations*, o termo “estrutura internacional” —, o realismo estrutural, ou neo-realismo, defende uma concepção de estrutura “muito estreita e confinada”¹⁷⁰. O realismo só pode explicar mudanças nas relações internacionais por alterações nas capacidades relativas dos Estados.

¹⁶⁹ CANÍSIO, Maria Jabôr. A dupla dialética das relações internacionais: elementos para a elaboração de uma visão do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-. Ano 39, nº 2, 1996, p. 82.

¹⁷⁰ KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. Boulder, San Francisco and London: Westview Press, 1989. p. 8.

O rótulo de Liberalismo também não se aplica. Ainda que se defina como um liberal, Keohane não vê como esse “comprometimento seja relevante para a [sua] análise das relações internacionais”¹⁷¹. Essa afirmação não reflete uma concepção epistemológica ingênua; trata-se antes de um escudo contra outras variantes do pensamento liberal. Liberalismo em relações internacionais é usualmente relacionado com as teses do pacifismo republicano¹⁷² e do pacifismo comercial¹⁷³. O autor não advoga nem uma, nem outra. Por um lado, é duvidoso que haja um tipo de governo mais propenso à paz¹⁷⁴; por outro, a solução institucionalista não se reporta exclusivamente à economia, mas é essencialmente política, e não advoga que os constrangimentos comerciais possam suplantar interesses políticos.

A teoria institucionalista começou como uma crítica aos neo-realistas, mas guarda com o realismo diversas semelhanças. O propósito do presente esforço é também o de demonstrar que essa teoria não se afastou em demasia do realismo: o institucionalismo ainda é um realismo.

Essa advertência tem o fim de desfazer um mito que uma leitura desatenta do institucionalismo pode produzir: a de que esta teoria visa produzir a paz pelo Direito. Pelo contrário, as instituições perpetuam e sacramentam uma determinada configuração hegemônica; servem, portanto, às clássicas políticas de potência.

A teoria institucionalista integra o chamado paradigma da interdependência. Na versão institucionalista, este paradigma tem pouco a ver com as teses do fim do Estado-Nação em face de a formação de blocos econômicos ou de a tão proclamada globalização. Tampouco se encontra relacionado com o uso que políticos fazem do termo.

Políticos usam a retórica da interdependência para apresentá-la como uma necessidade natural, um fato para o qual a política (e grupos de interesse nacionais) devem ajustar-se; em vez de uma situação parcialmente criada pela própria política. Eles geralmente afirmam que os conflitos de interesse são reduzidos pela interdependência, e que somente a cooperação pode solucionar todos os problemas mundiais.¹⁷⁵

¹⁷¹ “(...) *this commitment of mine is not particularly relevant to my analysis of international relations*”. (KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 10.)

¹⁷² Esta teoria é baseada no ensaio *À Paz Perpétua* de Immanuel Kant o qual afirma que é condição para um estado de paz que os Estados assumam o sistema republicano de governo. Por “república”, o filósofo entende *res publica*, governo no qual o múnus público pertence ao povo.

¹⁷³ Esta teoria baseia-se em Herbert Spencer e defende a concepção de que os Estados que são parceiros comerciais não têm interesse de entrar em guerra.

¹⁷⁴ O fato de que “democracias tendem a não entrar em guerra umas contra as outras” é questionado por Joseph Nye Jr. em *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*. 2. ed. New York: Harvard University, 1997. p. 181. Há um problema lógico em se supor a existência de um regime que não encontra problemas para declarar guerra contra Estados de outra natureza, mas se torna pacifista quando se depara perante um igual. Ademais, “democracia” não é um conceito unívoco. Nela, encontram-se Estados tão díspares como Estados Unidos, Brasil, Índia, Atenas e Paraguai.

¹⁷⁵ “*Political leaders often use interdependence rhetoric to portray interdependence as a natural necessity, as a fact to which policy (and domestic interest groups) must adjust, rather than as a situation partially created by*

Interdependência é um conceito analítico, não uma ideologia. Se por “dependência” se entende o fato de ser determinado, ou significativamente influenciado por forças externas, “interdependência” significa mútua dependência.¹⁷⁶ Em política internacional, esse conceito corresponde a situações caracterizadas por influências recíprocas entre os atores internacionais. Ressalta Raimundo dos Santos Jr:

Interdependência significa uma teia de interesses que se interpenetram e de alguma forma se completam. Ela é essencialmente assimétrica à medida que nem todos os participantes têm o mesmo grau de desenvolvimento sócio-econômico e não controlam os mesmos recursos que dão poder de barganha política. Os Estados mais fracos e vulneráveis da cadeia terminam por descobrirem que o *trade-off* entre autonomia e soberania operacional com as corporações transnacionais e com países desenvolvidos custarão mais a eles que aos países ricos. A autonomia dos países em desenvolvimento tem uma propensão maior de se deteriorar, mas, por outro lado, estes Estados têm menor capacidade de influenciar as regras do jogo que limitam a soberania operacional.¹⁷⁷

É necessário precisar melhor o sentido da palavra “liberalismo” quando aplicada aos institucionalistas. Há os que advogam que o credo liberal é otimista e enfatiza a harmonia sobre o conflito. No entanto, existe uma forma de liberalismo — baseada em pensadores como James Madison, Adam Smith e Immanuel Kant — que é individualista e racionalista, sem crer na bondade da natureza humana ou na harmonia. Kant falou da “natureza má do homem” e da sua “insociável sociabilidade”, e Smith aconselhava seus leitores a não esperar pela “benevolência” dos homens em sociedade. Esses autores não são idealistas ou utópicos. A teoria institucionalista tem pouco em comum com esse pensamento liberal otimista caricaturado por Edward Carr ou Kenneth Waltz.

Ao contrário, o institucionalismo reafirma os princípios do realismo:

1. Política externa e política interna são esferas distintas;
2. Os Estados são os principais atores das relações internacionais;
3. Os Estados buscam seus interesses egoístas (entre os quais, o mais importante é a sobrevivência) e não agem de modo altruístico. Considerações de moralidade não cabem em relações internacionais;
4. O meio internacional é anárquico, sem nenhum governo.

policy itself. They usually argue that conflicts of interest are reduced by interdependence, and that cooperation alone holds the answer to world problems.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 2. ed. New York: Longman, 1989. p. 7.)

¹⁷⁶ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 8.

¹⁷⁷ SANTOS JR, Raimundo Batista. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). *Paradigmas das Relações Internacionais*. Ijuí: UNIjuí, 2000. p. 277.

O institucionalismo também advoga esses postulados, mas estes não aparecem de forma tão absoluta como no realismo. Política interna e política externa são domínios distintos, mas nada estanques, de tal sorte que um fenômeno nacional pode ter importante repercussão internacional. Os Estados são os atores principais das relações internacionais, mas não os únicos. Os países não possuem comportamento moral, mas não são capazes de definir seus interesses egoístas de modo tão objetivo como no realismo. O estado de anarquia gera conseqüências distintas para o realismo e para o institucionalismo: num é gerado um ambiente de auto-ajuda, *self-help*, no outro, propicia a cooperação.

Ademais, a teoria institucionalista observou algumas anomalias que o realismo não consegue explicar. O realismo é muito eficiente em entender as relações conflituosas no Oriente Médio, mas é inadequado para algumas relações, como a parceria comercial Estados Unidos-Canadá ou as alterações do direito do mar.¹⁷⁸ É igualmente inadequado para explicar um fenômeno que vem ganhando relevo sob o confuso rótulo de “globalização”: o crescente fluxo de informações. A escola realista, como será visto adiante, negligencia esta porção das relações internacionais. Para o institucionalismo, ao contrário, redes de informações estão se tornando cada vez mais importantes e têm maior repercussão do que os realistas prevêem.

Dessa feita, a teoria institucionalista acrescenta mais um postulado: os Estados procuram aumentar o fluxo de informações a respeito dos outros Estados e de si mesmo. Esta assertiva, todavia, não compromete as consagradas políticas de potência; apenas sofisticava o debate sobre o seu emprego.

2.2 A força das instituições

Instituições são o conceito-chave da teoria institucionalista. “Instituições são definidas como um conjunto persistente e articulado de regras (formais ou informais) que prescrevem papéis, constroem atividades e moldam expectativas.”¹⁷⁹ Elas podem tomar a forma de organizações internacionais formais, bem como a de organizações não-governamentais, regimes ou mesmo convenções informais. As instituições são as regras que definem como funciona o jogo.

Em verdade, é preciso distinguir três elementos de análise das relações internacionais: a estrutura de poder do sistema internacional, os atores internacionais e as instituições dentro

¹⁷⁸ Trata-se de a suavização do princípio da livre navegação dos mares.

¹⁷⁹ “Institutions are defined as persistent and connected set of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown, 1977. p. 3.)

dessa estrutura. O primeiro designa a distribuição desigual de poder no sistema internacional, de acordo com recursos econômicos, com a geografia, com o clima, com o relevo, com a população, etc. As conseqüências dessa distribuição desigual, segundo o neo-realismo, é que determinam uma dada configuração de forças. Assim, graças à estrutura de poder, a qual estabelece uma hierarquia entre Estados fortes e fracos, alianças são forjadas, inimizades estabelecidas e interesses nacionais definidos, de um modo quase determinístico: é a estrutura do poder mundial que vai definir a função e as expectativas de todos os Estados. O indivíduo não tem a menor relevância, e os “elementos imateriais”, como o caráter de um povo, a moral do exército, o nacionalismo, não são levados em consideração. De fato, os neo-realistas têm razão em considerar a estrutura de poder um importante instrumento heurístico; o problema, contudo, segundo os institucionalistas, reside em fixar as atenções somente nele.

Os atores internacionais são aqueles entes capazes de atuar nas relações internacionais. Na linguagem sistêmica do neo-realismo de Waltz, são os elementos do sistema internacional, as unidades da estrutura de poder. Tanto para o realismo como para o institucionalismo, os atores internacionais, por excelência, são os Estados. O institucionalismo, no entanto, não olvida da existência de outros atores igualmente participativos das relações internacionais: organizações internacionais, agências internas com redes transnacionais e ONGs. Cumpre salientar que os atores “jogam” as relações internacionais pelo uso da diplomacia, das negociações, da pressão, da ameaça e da guerra.

As instituições desempenham um papel *sui generis* nas relações internacionais. Apresentam-se como instituições as organizações internacionais e as ONGs e, conforme visto, são elas também atores. Mas os regimes também são instituições.¹⁸⁰ Seriam algum apêndice desnecessário? Qual é a sua função?

Regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e as negociações políticas e econômicas que ocorrem dentro dela. A estrutura do sistema (a distribuição dos recursos de poder entre os Estados) afeta profundamente a natureza do estatuto (o mais ou menos frouxo conjunto de regras, normas e procedimentos formais e informais que são relevantes para o sistema). O regime, por outro lado, afeta e, em determinada medida, governa a negociação política e a tomada diária de decisões que ocorrem dentro do sistema.¹⁸¹

¹⁸⁰ Stein diverge de Keohane e afirma que regimes não são necessariamente instituições. Há instituições, como a ONU, a qual apenas constitui um fórum de debates, mas elas mesmas não influenciam o comportamento estatal. Regimes produzem um impacto, por menor que seja no processo de tomada de decisões. O autor se esquece que a mera existência de um fórum de debates altera os procedimentos para a tomada de decisões. (STEIN, Arthur. *Coordination and Collaboration: regimes in the anarchic world*. In: KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983. p. 133.)

¹⁸¹ “*International regimes are intermediate factors between the power structure of an international system and the political and economic bargaining that take place within it. The structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose set of formal and informal norms, rules, and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some*

As instituições, portanto, possuem uma natureza dúplice: podem ser atores ou “fatores intermediários” entre as negociações — negociações essas promovidas pelos atores — e a estrutura do sistema. Nesta última acepção, a de regimes, as instituições definem as regras do relacionamento entre os Estados. Para recorrer ao uso de uma imagem, a estrutura de poder seria a distribuição de cartas entre jogadores de um jogo de baralho, os atores internacionais seriam os próprios jogadores, e os regimes seriam as regras que definem como se joga.

Definidas dessa forma, as instituições não constituem organismos anódinos e inermes, mas promovem impactos nada desprezíveis nas relações internacionais. Como adverte Keohane:

Estudiosos das instituições e regras têm muito a nos ensinar. Eles vêem as instituições não somente como organizações formais com edifícios-sede e pessoal especializado, mas de um modo mais amplo, como padrões estabelecidos de prática para o qual as expectativas convergem. Eles consideram significativos esses padrões de prática, porque afetam o comportamento estatal.¹⁸²

Assim, as instituições são relevantes para o estudo das relações internacionais porque influenciam no comportamento dos atores, os Estados.

Cumprе salientar que o conceito de instituição abrange três figuras distintas: as organizações internacionais formais e as ONGs, os regimes internacionais e também os costumes internacionais.¹⁸³ As duas primeiras já foram analisadas; resta a última. Costumes são “instituições informais, com regras e procedimentos implícitos, que moldam as expectativas dos atores”¹⁸⁴. Sem a existência de regras formalizadas, os costumes possibilitam os atores de se entenderem e de coordenarem seu comportamento. O princípio da reciprocidade é um costume bastante importante do Direito Internacional. Ademais, costumes constituem, normalmente, o ponto de partida para a criação de estatutos e de organizações

extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system.” (KEOHANE, Robert. *Power and Interdependence*, p. 21.)

¹⁸² “*But sophisticated students of institutions and rules have a good deal to teach us. They view institutions not simply as formal organizations with headquarters buildings and specialized staffs, but more broadly as recognized patterns of practice around which expectations converge. They regard these patterns of practice as significant because they affect state behavior.*” (KEOHANE, Robert. *After Hegemony*. Princetown: Princetown University Press, 1984. p. 8.)

¹⁸³ Cf. KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 4.

¹⁸⁴ “*are informal institutions, with implicit rules and understandings, that shape the expectations of actors*”. (KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 4.)

formais. A imunidade diplomática e consular foi, durante séculos, um costume, antes de ser codificada em dois tratados na década de 1960.¹⁸⁵

2.2.1 Impacto das instituições: alguns exemplos

Instituições conseguem modificar comportamentos dos Estados, pois moldam expectativas. Alguns exemplos podem clarear o tópico.

Na década de 1970, países fracos em termos de recursos militares pressionaram nações com maior capacidade bélica. A OPEP, criada em 1960, desafiou o poder dos Estados mais fortes. Depois da Guerra Árabe-Israelense de 1973, os países árabes levaram avante um boicote ao fornecimento de petróleo aos EUA e às demais nações que apoiaram Israel no conflito do Oriente Médio. Em 16 de outubro de 1973, a OPEP aumentou unilateralmente o preço do barril de petróleo em 70%, e, num prazo de aproximadamente um ano, o aumento adicional chegou à cifra de 128%. Ademais, houve uma redução propositada na produção, além do embargo, pelos países árabes, da exportação para os Estados Unidos e Países Baixos. A crise financeira e energética no Ocidente foi reflexo da ação deliberada dos membros da OPEP. Mesmo os Estados Unidos e as demais potências militares ocidentais, naquela ocasião, ficaram impotentes quanto ao uso de forças bélicas.

O Brasil, diante dessa conjuntura, tratou de desenvolver alternativas ao consumo da gasolina. O programa do PRÓ-ÁLCOOL evitou que a crise energética fosse ainda maior. As expectativas correspondiam à manutenção dos preços do petróleo em níveis elevados; diante desse quadro, o país teve de oferecer uma alternativa adequada — e ao seu alcance — ao problema. Em razão da ação de uma instituição — o aumento dos preços do petróleo promovido pela OPEP —, o Brasil modificou sua política energética.

A política do chanceler Otto von Bismarck é um exemplo clássico de imperialismo limitado, do que Hans Morgenthau denomina de “imperialismo localizado”. Uma vez concluído o processo de unificação, a Alemanha estava “geopoliticamente satisfeita”; tratava-se, apenas, de refrear o revanchismo francês. O homem da unificação não se interessava por aventuras africanas, tampouco por maiores pretensões territoriais na Europa. Ainda alertava que nem toda a terra dos Bálcãs valia um coturno de um soldado alemão. Então, como o país se enredou em pretensão oposta, na *Weltpolitik*? Seria tudo obra de um temperamento ressentido, como o do *Kaiser* Guilherme II?

¹⁸⁵ Cf. KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 4.

Para o historiador James Joll, Bismarck teria colocado uma “bomba de efeito retardado” no colo do inepto Guilherme II:

No período até 1890, enquanto Bismarck ainda estava no poder na Alemanha, era verdade o fato de que ele tentava manter a estabilidade internacional e acreditava que, com isso, ele estava servindo aos interesses da Alemanha. No entanto, era também verdade que graças às mesmas sutilezas e habilidades com que ele atingia seus objetivos, ele introduziu um novo grau de complicação, cinismo e duplicidade nas relações internacionais — “São as arestas deixadas por Bismarck que animaram a tragédia”, alertava, em 1907, Sir Edward Grey, o chanceler britânico.¹⁸⁶

A afirmação de Sir Edward Grey é uma avaliação *ex post*, mas, de fato, Guilherme II não atribuía a mesma importância que Bismarck ao sistema de alianças. O novo rei julgou o velho *Junker* um tanto tímido em seus apetites de potência por não ter perseguido uma política colonial a exemplo das demais potências europeias. Assim, a Alemanha não teria chegado atrasada no processo, e ele não precisaria desmanchar todo o trabalho do seu predecessor.

Não obstante, o fato foi que o sistema de alianças construído por Bismarck para isolar a França, manter a Inglaterra no “esplêndido isolamento” e aproximar a Alemanha da Rússia foi, gradativamente, desfeito. A Entente dos Três Imperadores de 1873¹⁸⁷, que já era problemática por unir Rússia e Áustria num mesmo acordo, falhou em criar um sistema de segurança que unisse Áustria, Rússia e Alemanha. Ainda assim, Bismarck contorna as animosidades de forma bastante engenhosa: celebra, em 1879, a Dupla Aliança com a Áustria e, em 1887, o Tratado de Contra-Seguro com a Rússia. Estes dois países não podiam ficar juntos num mesmo tratado; então, a resposta foi a de construir dois sistemas de seguranças distintos. Indubitavelmente, isso poderia criar complicações quando da ocorrência de um conflito entre esses Estados: qual acordo a Alemanha iria honrar, e qual iria quebrar. Mas, em princípio os tratados não eram incompatíveis, e Bismarck confiava em sua astúcia para manter a paz no continente.

Todavia, em 1888, quando assume o *Kaiser* Guilherme II, o equilíbrio precário do sistema de alianças de Bismarck é rompido pela *weltpolitik*. O Tratado de Resseguro não é

¹⁸⁶ “In the period up to 1890, while Bismarck was still in power in Germany, it is true that he tried to maintain international stability and believed that by doing so he was serving the interests of Germany, yet it is also true that by the very subtlety and skill with which he attained his aim, he introduced a new degree of complication, cynicism and duplicity in international relations — ‘It is the lees left by Bismarck that still foul the coup’, Sir Edward Grey, the British foreign secretary, remarked in 1907.” (JOLL, James. *Europe since 1870*, p. 25.) É claro que esta análise *ex post* coloca o homem da unificação no banco dos réus da história de forma indevida. Mesmo assim, a citação serve para mostrar que um sistema de instituições pode tornar-se tão intrincado a ponto de ultrapassar a capacidade política de um homem como Guilherme II.

¹⁸⁷ Aliança entre Áustria, Alemanha e Rússia. Cumpre salientar que a França era a única república do continente. Esse acordo foi refeito, em 1881, com a efêmera Tríplice Aliança. (JOLL, James. *Europe since 1870*, p. 26.)

renovado e, em 1894, ocorre o temido: a Rússia alia-se à França, em razão de maciços investimentos desta naquela. Em 1904, por questões coloniais, a Inglaterra e a França diminuem as animosidades entre si. Eduardo VII vai a Paris e forma a Entente Cordiale. Em 1907, a Rússia alia-se à Inglaterra. O sistema de Bismarck havia ruído e a Alemanha estava isolada.¹⁸⁸

Esse isolamento possibilitou que, em 28 de junho de 1914, quando do atentado contra Francisco Ferdinando, em Sarajevo, o sistema de alianças entrasse em funcionamento e ocorresse a guerra. Os austríacos entregam um ultimato à Sérvia exigindo o julgamento dos terroristas sob as leis austríacas, entre outras exigências. A Sérvia aceita **quase** todo o ultimato. Em 28 de julho, a Áustria-Hungria declara guerra à Sérvia. Rússia e Alemanha mobilizam-se. Em 3 e 4 de agosto, respectivamente, França e Inglaterra entram na guerra.

No exemplo acima, fica patente a força das instituições; no caso, a influência do sistema de alianças, que será posteriormente condenado por Wilson e que passou à história sob o rótulo de “diplomacia secreta”. Poder-se-ia argumentar que a guerra era inevitável, que as potências a desejavam de um modo ou de outro. Todavia, imaginar que a guerra seria consequência imediata do assassinato de um nobre austríaco nos Bálcãs — isto é, a morte de uma personagem periférica ao sistema, num local periférico ao sistema — constitui especulação infundada, caso não se considere o mecanismo dos acordos: todos os países estavam tão interrelacionados num sistema de segurança que até mesmo Estados sem interesses aparentemente conflitantes, como a Inglaterra e a Alemanha, entrariam em guerra por causa de um conflito entre austríacos e sérvios.

2.3 Fluxo de Informações

As instituições, também, constituem um importante *locus* em que circulam as informações. Permitem aos atores aproximarem-se e conhecerem-se. Assim, podem moldar suas expectativas a respeito do comportamento de seus pares. Note-se que ainda não se trata de cooperação; as expectativas podem bem ser negativas. A informação fornecida pelas instituições pode vir a produzir interesses divergentes.

Haveria, contudo, interesse, por parte dos Estados, em tornarem públicas as suas políticas? Por que se permitiriam o luxo de serem previsíveis?

Uma nação, certamente, que perdeu a corrida na competição por poder, sobretudo numa corrida de armamentos, irá esconder sua fraqueza atrás de uma política de blefe, de uma

¹⁸⁸ Cf. HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos Impérios 1875-1914*. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de

“diplomacia de prestígio”. Essa foi a sorte da Inglaterra, antes do envolvimento americano, na II Guerra Mundial, quando sobreviveu à ameaça nazista graças à glória da sua marinha. Como narra Morgenthau: “Quando a Grã-Bretanha, no outono e inverno de 1940-41, estava aberta para a invasão, seu prestígio, muito superior à sua força, foi provavelmente o mais importante fator que refreou os alemães de invadir o território.”¹⁸⁹ Os alemães, por temerem enfrentar uma potência naval, preferiram deixar de lado os planos de invasão em prol do bombardeio. Preferiram bombardear como primeiro passo: destruir, antes de invadir. Foi um erro de cálculo.

No exemplo, a Inglaterra iria certamente preferir que a Alemanha obtivesse quanto menos informação possível a seu respeito. Todavia, “essa política foi menos uma escolha livre, do que um desesperado último recurso diante de uma irresistível necessidade”¹⁹⁰. Em condições nas quais a escolha seja possível, a teoria institucionalista afirma que os Estados, espontaneamente, preferem deixar seus comportamentos previsíveis.

Para se compreender essa assertiva, é necessário precisar melhor a questão. Nem todo fluxo de informações interessa aos Estados. Com base no grau de interesse estatal, na distinção entre alta e baixa política, pode dividir-se a comunicação em alta e baixa informação. Alta informação é aquela que se refere a questões de segurança nacional, sigilo militar e *raison d'Etat*. Baixa informação relaciona-se com todas as restantes, como propaganda sobre turismo e o preço de produtos comerciais. Trata-se de um conceito negativo: baixa informação corresponde a tudo o que não for alta informação.

Numa perspectiva estritamente realista, quanto mais alta for a informação, maior será a tendência de os Estados de reduzir o seu fluxo. Nessas condições, quantidade e qualidade de informação são inversamente proporcionais. Quanto mais baixa for a informação, maior será a sua quantidade e vice-versa. O exemplo supracitado da Inglaterra corresponde a essa relação.

Isso ocorre porque, em determinadas situações, a novidade da mensagem é um bem mais valioso do que a própria informação. “Inteligência é um bom exemplo. Estados como os Estados Unidos, Grã-Bretanha e França têm capacidade para coletar informação superior à de

Toledo. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 429-435.

¹⁸⁹ “When Great Britain, in the autumn and winter of 1940-41, was actually open to invasion, its prestige, far exceeding at that time its actual military strength, was probably the most important single factor deterring the Germans from the attempt to invade its territory.” (MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. 3. ed. New York: Alfred Knopf, 1963. p. 83.)

¹⁹⁰ “this policy was not so much freely chosen by Great Britain as forced upon it as desperate last resort by an almost irresistible necessity.” (MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, p. 83.)

outras nações. Em certas situações comerciais, um esperto seguidor pode se sair melhor do que um pioneiro, mas em termos de poder entre os Estados, é melhor ser o primeiro.”¹⁹¹

Portanto, o realismo assume que a informação circulante disponível sobre as intenções dos Estados é relevante, mas de baixa qualidade. Em razão da escassez de informação de alta qualidade, os Estados devem esperar o pior e comportar-se de modo defensivo. Esse quadro tende a permanecer estagnado, pois, embora os Estados procurem descobrir a alta informação alheia, também evitam que outros consigam ter acesso à sua própria. A informação é um bem escasso, e o cenário tende a se transformar em dilemas de segurança, como o dilema do prisioneiro.¹⁹² Entretanto, isso, segundo a teoria institucionalista, não vai ocorrer em razão da cooperação.

2.3.1 Cooperação

Em uma situação como a descrita, a mútua desconfiança entre os Estados seria tamanha que as relações internacionais viveriam no *pathos* do sistema de alianças pré-1914. Ainda que possível, esse quadro seria um ideal limite e não explica relações de cooperação

¹⁹¹ “Intelligence is a good example. States like the United States, Britain, and France have capabilities for collecting intelligence that dwarf those of other nations. In soome commercial situations, a fast follower can do better than a first mover, but in terms of power among states, it is usually better to be first.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 5, 1998, p. 88.)

¹⁹² O dilema do prisioneiro é uma história bastante sugestiva e ilustra como a falta de confiança mútua de atores perfeitamente “racionalis” leva ao desastre. Duas pessoas são presas e acusadas de estelionato e formação de quadrilha. O promotor irá conseguir condená-las por formação de quadrilha, o que lhes daria 1 ano de reclusão, mas faltam provas para prendê-las por estelionato, o que lhes daria mais 4 anos de cadeia. É, pois, necessário, que, ao menos, um dos prisioneiros confesse. Para conseguir isso, o esperto promotor propõe para cada um, isoladamente, que, se confessar, não cumprirá pena. Entretanto, para aquele que não confessar, como punição, irá cumprir pena de 10 anos. É claro, o promotor não tem necessidade de mais de uma confissão; logo, se ambos confessarem, cumprirão 5 anos de reclusão pela formação de quadrilha e por estelionato.

Pode haver 3 situações: ninguém confessa, e ambos cumprem pena de 1 ano; ambos confessam e cumprem pena de 5 anos; um confessa e não cumpre pena, enquanto o outro não confessa e cumpre pena de 10 anos. Diante desse quadro, sem poder comunicar-se com o parceiro, cada prisioneiro tende a esperar o pior. A probabilidade maior ficará a favor da confissão. Desta feita, ambos confessariam e cumpririam pena de 5 anos. Isso resulta numa situação de equilíbrio “suboptimal”; ou seja, a busca da melhor política individual de satisfação dos próprios interesses, quando realizada por todos os atores, provoca conseqüências indesejadas pelos mesmos.

Trata-se de um jogo de soma diferente de zero que ilustra o comportamento estatal desfavorável à cooperação, se, e somente se, for pressuposta a racionalidade dos Estados. O institucionalismo vai criticar esse postulado, como será visto a seguir. Para maiores informações sobre o dilema do prisioneiro, vide RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*, p. 136.

Cumpra salientar que, para Caubet, o dilema do prisioneiro, bem como toda a teoria dos jogos, não pode ultrapassar a mera função ilustrativa que aparece aqui. “Ela [a teoria dos jogos] pode ter um certo valor analítico, porém não cumpre suas promessas no que tange à necessidade de fornecer explicações ou interpretações da realidade. Ela se baseia em dados quantitativos, reduzindo os qualitativos a diversas alternativas simples.” (CAUBET, Christian Guy. Por um Direito Internacional Público não dogmático. *Seqüência*, Florianópolis, p. 18-35, v. 4, dezembro de 1981. p. 28.)

como aquela entre os Estados europeus na União Européia e aquela entre Estados Unidos e Canadá; a realidade comporta maiores nuances.

Os Estados, de fato, cooperam. Possuem, por vezes, interesses convergentes que, por diversas razões, não podem ser impostos à força. Cooperação não significa harmonia. Esta é apolítica, não há nada o que ceder, nem permutar.¹⁹³ Aquela pressupõe negociação, renúncia a alguns pontos para realizar o máximo possível dos interesses originais. A harmonia, em relações internacionais, mostra-se uma quimera, pela própria natureza singular e conflitiva dos Estados.

Mesmo numa sociedade de anjos, em que não haja uma agressividade inerente, parece pouco provável haver harmonia, em vista da distribuição desigual de recursos entre os países. O conflito é uma necessidade da razão. Se for aceita a concepção maquiavélica de política como a arte de conquistar e manter o poder, o dissenso apresenta-se como quase uma fatalidade nas relações internacionais. Qualquer Estado irá procurar ampliar o seu poder: o que deve variar é o apetite, em razão da diferença de força entre os atores. Como afirma Kenneth Waltz, os Estados, num grau mínimo de potência, “procuram a própria preservação e, num grau máximo, buscam a dominação universal”¹⁹⁴. Essa lógica é suficiente para caracterizar as relações internacionais como uma realidade conflitiva, na qual o estado de guerra seria constante, e a paz, mero armistício, um interregno entre duas guerras. No entanto, mesmo num cenário como esse, no qual as divergências proliferam, é possível haver cooperação.

A teoria institucionalista não trata a informação como um bem escasso, mas como uma variável; uma variável que pode ser influenciada pela ação humana e não sempre determinada pela natureza conflitiva do sistema internacional. Dilemas de segurança não são fruto de leis naturais imutáveis e eternas. Indubitavelmente, em ambientes em que há escassez de informação, os Estados tendem a reduzir os esforços para a cooperação, a fim de que seus contendores não tenham maiores ganhos relativos. No entanto, visto que situações como essas podem ser alteradas pelo empreendimento humano — ou seja, que o homem tem poder o bastante para modificar as relações internacionais e não ser apenas “arrastado” por elas —, os Estados procurarão aumentar o fluxo de informações, principalmente se a escassez os impedir de atingir ganhos mútuos pela cooperação.

¹⁹³ Cf. KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 11.

¹⁹⁴ “at a minimum, seek their own preservation and, at a maximum, drive for universal domination.” (WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Berkeley: McGraw-Hill, 1979. p. 118.)

O dilema do prisioneiro é criticável, pois trabalha numa lógica binária, a começar pelos atores. Com a inserção de mais variáveis, o resultado será diferente. Pressupõe-se que é a primeira vez que os prisioneiros se defrontam com a escolha do promotor; mas, a tendência à cooperação aumenta, se eles já possuem alguma experiência com essa mesma situação. Se os acusados pertencerem a uma organização como a Máfia, que possui um código de conduta, é quase certo que eles não confessariam. Ademais, e se forem mais de dois prisioneiros, um número superior a duzentos — que é a quantidade estimada de países no mundo —, o resultado será ainda mais incerto.

Uma classificação como alta e baixa informação encobre mais do que revela. Faz-se mister uma maior especificação. Keohane propõe outra divisão.¹⁹⁵

Livre informação é a que circula e é criada de modo gratuito. Os motivos pelos quais isso ocorre variam. Marketing e propaganda constituem bons exemplos: são informações que circulam livremente para poder influenciar potenciais consumidores. O mesmo não acontece com a informação científica. À primeira vista, poderia constituir um bem público. Todavia, por mais cosmopolita que possam ser os cientistas, as informações que eles manipulam nem sempre são acessíveis ao público.

Informação comercial é aquela que as pessoas criam e alienam por um preço. Relaciona-se à propriedade intelectual. É aberta ao público pagante. Tecnologia e direitos autorais integram essa espécie.

Informação estratégica é aquela que confere uma grande vantagem para um ator, enquanto ele for o único a possuí-la. “Uma vantagem enorme que os EUA tiveram, durante a II Guerra Mundial, foi a de, sem o conhecimento de Tóquio, ter decifrado os códigos japoneses.”¹⁹⁶ A quantidade dessa informação não é tão importante como a sua qualidade.

Os Estados tenderiam a proteger essa última informação? A resposta é: nem sempre. Durante a Guerra das Malvinas, uma informação tão confidencial como o código de navegação de mísseis Exocet foi fornecida à Inglaterra, pela França, em razão do fato de ambos os países pertencerem à OTAN.¹⁹⁷ As boas relações com um parceiro de instituição e um aliado militar são mais importantes do que aquele segredo militar em específico.

¹⁹⁵ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, p. 84.

¹⁹⁶ “One enormous advantage the United States had in World War II was that, unknown to Tokyo, the United States had broken the Japanese codes.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, p. 84.)

¹⁹⁷ EDD, Paul; LINKLATER, Magnus. *The Falklands War*. London: Sphere Books Limited, Sunday Times, 1982. p. 162-163.

Os Estados têm interesse em fornecer informações sobre si, bem como em coletar informações sobre os demais. Isso aumenta sua credibilidade e o valor de seus compromentimentos perante outros. Essa previsibilidade é importante; o contrário pode ser desastroso. Se o Iraque soubesse de antemão, com toda a certeza, qual seria a reação americana, certamente não invadiria o Kuwait. Como o posicionamento ocidental era incerto, preferiu arriscar. Não havia motivos para esperar resposta tão negativa: durante toda a guerra com o Irã, os Estados Unidos e o Ocidente tinham sido aliados incondicionais, inclusive fornecendo armas. Ademais, a própria existência do Iraque é salvaguarda de equilíbrio no Oriente Médio: seus despojos territoriais atuariam a cobiça de todos os vizinhos.

Não raro, a falta de credibilidade numa informação pode trazer conseqüências catastróficas. Quando do início da II Guerra Mundial, os EUA já eram a mais poderosa nação do planeta e haviam abertamente declarado sua oposição ao imperialismo alemão e japonês. Ainda assim, Japão e Alemanha agiam como se os EUA não contassem.

O prestígio americano era tão baixo que a Alemanha e a Itália, em vez de tentarem manter os EUA fora da guerra européia, pareciam querer trazê-los, ao declarar a guerra em 10 de Dezembro de 1941. Em 1934, Hitler teria declarado: "O americano não é soldado. A inferioridade e decadência desse suposto Novo Mundo são evidentes em sua ineficiência militar."¹⁹⁸

De fato, Hitler subestimou o poderio bélico norte-americano, bem como a disposição desse povo em confrontá-lo. Esse foi um erro de cálculo fatal: os alemães apressaram-se em declarar guerra aos Estados Unidos, em vez de procurar manter isolada da Europa a guerra deste país com os japoneses no Pacífico. Quando os EUA entraram na Europa, concederam um novo alento aos aliados e venceram a guerra.

O institucionalismo enfatiza o papel que as instituições desempenham em desenvolver o meio informativo. Elas podem atingir esse propósito de diversos modos, como providenciando informação sobre as intenções e atividades dos outros, estabelecendo padrões de comportamento ou prevendo causas e conseqüências sobre o relacionamento entre os Estados. Estes, portanto, constroem instituições para aumentar tanto sua informação sobre os outros, como para a sua própria credibilidade. As instituições, então, possibilitam evitar situações de equilíbrio Pareto-deficitárias¹⁹⁹, como no dilema do prisioneiro.

¹⁹⁸ "American prestige was so low that Germany and Italy, instead of trying to keep the United States out of the European war, seemed almost eager to bring it in by declaring war against it on December 10, 1941. Hitler is quoted as having declared in 1934: 'The American is no soldier. The inferiority and decadence of this allegedly New World is evident in its military inefficiency.'" (MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, p. 84.)

¹⁹⁹ Ao estudar uma situação hipotética sobre uma escolha entre uma sociedade bastante rica, mas desigual, e outra sociedade pobre, mas igualitária, Pareto distingue dois conceitos: máximo de utilidade para a sociedade e

No âmbito comercial, a OMC é paradigmática. Ela prescreve comportamentos — os quais são todos decorrência de um princípio geral, o do livre comércio. A existência de mecanismos de solução de controvérsias, antes de representar a comprovação de discórdias intra-sistêmicas, significa uma maneira de aumentar a credibilidade, porque uniformiza as expectativas. Os Estados têm interesse em se tornarem membros da OMC; por isso, acatam suas normas. As informações circulam conforme suas regras, e os Estados adaptam-se à nova situação.

2.4 Ganhos relativos e ganhos absolutos

Em geral, os realistas procuram minimizar a influência que as instituições exercem nos Estados. Para tanto, partem da seguinte afirmação: nas relações internacionais, a cooperação praticamente não existe. Pode, no máximo, ser esporádica e de curta duração.

O clássico conceito de “equilíbrio de poder” — *balance of power* —, exposto por todos os realistas, é amplamente interpretado em termos de ganhos absolutos e relativos. Nem todo aumento de poder por parte de um Estado implica no desequilíbrio da balança. Morgenthau já havia vislumbrado essa hipótese quando tratou da diferença entre política de *statu quo* e política de imperialismo: nem sempre a primeira é estática, e a segunda dinâmica. Apesar do aumento do território, a compra do Alasca, em 1867, não representou uma mudança do *statu quo* entre os Estados Unidos e a Rússia; visto que, pelo estado da tecnologia em comunicações e em razão do tipo de guerra da época, a aquisição de um território inacessível não afetou a distribuição de poder.²⁰⁰

Assim, numa dada correlação de forças, se todos os Estados aumentaram, no mesmo decurso de tempo, suas capacidades em X, o Estado A — que também sofreu um ganho absoluto de X — não empreendeu uma política imperialista. Agora, se o Estado A aumentou suas capacidades em X, mas seus competidores aumentaram, no mesmo período, X + 1, então esse Estado sofreu uma perda relativa de -1. Dessa forma, segundo o realismo, o Estado A está perdendo a luta pela conquista e manutenção do poder.

A política do “apaziguamento” do chanceler britânico Neville Chamberlain era, nos seus objetivos, uma política do *statu quo*. Diferentemente da França, a Inglaterra, como fiel da

máximo de utilidade da sociedade. Poderia haver situações em que o máximo de esforço individual não produz a “melhor” utilização dos esforços dessa sociedade; o ponto de equilíbrio ótimo para aquela sociedade hipotética iria variar conforme o valor conferido, de um lado, à riqueza, do outro, à igualdade. Dessa forma, o máximo de esforço individual poderia produzir um equilíbrio abaixo do que for considerado “melhor” para uma determinada sociedade. (Cf. PARETO, Vilfredo. Propriedade dos resíduos e das derivações. In: _____. *Sociologia*. Organizador da coletânea José Albertino Rodrigues; Trad. Ruy Cunha. São Paulo: Ática, 1984. p. 97-98.)

balança, era mais sensível às reivindicações alemãs de revisão do Tratado de Versailles. A Alemanha deveria retornar, o mais breve possível, como ator participante da correlação de forças do continente, a fim de contrabalançar o poder da França e pôr em cheque a ameaça soviética. No entanto, como agudamente observava Churchill — à época considerado pejorativamente como o “parlamentar da guerra” —, essa política transparecia fraqueza e iria colocar a Inglaterra “num caminho sem volta”. Não se podia permitir que um país, de modo gratuito, obtivesse tantos ganhos relativos. De fato, Hitler pôde aproveitar-se em demasia da omissão britânica. Quando os ingleses despertaram de seu sono, o *Führer* já havia invadido a Polônia.

Para os realistas, os Estados tendem a enfatizar mais os ganhos relativos do que os ganhos absolutos. O crescimento só tem utilidade se resultar num jogo de soma zero, se a balança for alterada em favor de um dos contendores e em desfavor de outro. No sistema de equilíbrio multipolar europeu do século XIX, como todos os atores procuravam obter ganhos relativos, acabavam por anular seus ganhos e por se controlar mutuamente.

A ênfase nos ganhos relativos pode ser sofisticada ainda mais por causa da existência de cooperação, e é esse raciocínio que os institucionalistas realizam. Realistas, por outro lado, reservam àquela um diminuto papel e negligenciam a dimensão estratégica que ela pode ter. Waltz, por exemplo, salienta que os Estados são relutantes em se engajar em formas de cooperação que possam porventura deixá-los à mercê do risco de serem explorados — uma vez que nem toda cooperação é necessariamente boa. Visto que segurança é um valor escasso em política internacional, e o meio se revela bastante incerto, os Estados seriam forçados a se comportar de forma avessa a riscos. A cooperação possível seria aquela de curta duração e *ad hoc*, como no caso do Tribunal de Nuremberg para julgar os perdedores que foram considerados criminosos de guerra. Desta feita, e porque somente formas de cooperação superficiais existiriam, não haveria necessidade de existirem instituições que pudessem estruturar padrões de longo prazo. Estas representariam apenas um escudo para camuflar as próprias políticas estatais. Não existiriam por si.

Essa afirmação pode ser comprovada. Ressalta Coulombis que, durante a Guerra Fria, cada superpotência usava as Nações Unidas para encobrir suas próprias políticas.²⁰¹ Tratava-se de um jogo que procurava mostrar ao outro debatedor que uma determinada medida não era fruto de seus interesses nacionais, mas uma decisão racionalmente produzida

²⁰⁰ Cf. MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, p. 41.

²⁰¹ Cf. COULOUMBIS, Theodore; WOLFE, James. *Introduction to International Relations: Power and Justice*, p. 174.

por meio de critérios imparciais e conformes ao Direito. Contudo, se a solução proposta pela organização desagradasse, a superpotência pura e simplesmente a ignorava.

Ademais, como lembra Waltz, outro motivo para minimizar-se os efeitos da cooperação reside no fato de que esta é limitada pela estrutura da política internacional de duas formas: pela diferença de ganhos relativos e pela necessidade de autonomia.

A especialização num sistema de divisão de trabalho funciona para o benefício de todos, embora não igualmente. A desigualdade esperada na distribuição é um fator contra a extensão dessa lógica para o plano internacional. Ao se defrontarem com a possibilidade de cooperarem para adquirir ganhos mútuos, os Estados que se sentem inseguros irão querer saber como os ganhos serão divididos. São forçados não a perguntar “Será que ambos vamos ganhar?”, mas “Quem irá ganhar mais?”.²⁰²

E, mais adiante:

Um Estado também se preocupa em não se tornar dependente de outros por meios de cooperação e intercâmbio de bens e serviços. Esse é o segundo modo de como a estrutura política internacional limita a cooperação. Quanto maior a especialização de um Estado, mais ele depende de outros para suprir os bens que não produz. Quanto maior a importação e exportação de um Estado, mais ele depende dos outros.²⁰³

A clareza com que é exposto o argumento de Waltz não deixa espaço de manobra para a retórica, caso os fatos venham a desmentir o enunciado. Entretanto, em 1984, Keohane notou profundas discrepâncias entre as previsões realistas e o comportamento estatal. Estados engajam-se, sim, em padrões de cooperação de longo prazo. Em temas abrangendo acordos econômicos, controle de armas e alianças militares, os Estados colocam-se na iminência da exploração, no curto prazo, em troca da promessa de benefícios maiores, no longo prazo.²⁰⁴

Num universo de mais de duzentos Estados, em temas específicos, alguns interesses irão convergir. Essa cooperação não é baseada em outro incentivo senão nos próprios interesses egoístas dos Estados. Como afirma Stein:

(...) as mesmas forças que autonomamente calculam o interesse próprio, as quais constituem o fundamento do sistema internacional anárquico, também deitam as bases dos regimes internacionais como uma forma de ordem internacional. As

²⁰² “Specialization in a system of divided labor works to everyone’s advantage, though not equally so. Inequality in the expected distribution of the increased product works strongly against extension of the division of labor internationally. When faced with the possibility of cooperating for mutual gain, states that feel insecure must ask how the gain will be divided. They are compelled to ask not ‘Will both of us gain?’ but ‘Who will gain more?’.” (WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, p. 105.)

²⁰³ “A state also worries lest it become dependent on others through cooperative endeavors and exchanges of goods and services. That is the second way in which the structure of international politics limits the cooperation of states. The more a state specializes, the more it relies on others to supply the materials and goods that it is not producing. The larger a state’s imports and exports, the more it depends on others.” (WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, p. 106.)

²⁰⁴ Cf. KEOHANE, Robert. The Promise of Institutional Theory. In: BROWN, Michael; COTÉ JR., Owen; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (editores). *Theories of War and Peace*. Cambridge, Massachusetts, London: MIT Press, 1998. p. 388.

mesmas forças que levam indivíduos a se comprometerem uns com os outros para escapar do estado de natureza também levam os Estados a coordenarem suas ações e até mesmo a colaborarem. De modo simples, há situações em que um cálculo racional egoísta conduz os atores a abandonarem o independente processo de tomada de decisões em favor de outro processo coordenado.²⁰⁵

Essas situações em que os Estados possuem incentivos para abandonar a busca do máximo dos objetivos individuais em prol de um bem comum são o que o autor supracitado denomina de dilemas de interesses comuns e dilemas de aversões comuns. Dilemas de interesses comuns surgem quando a persecução das estratégias principais produz um equilíbrio Pareto-deficitário, como no dilema do prisioneiro. A situação em que todos os atores atingem seus objetivos, por meio de suas estratégias principais (as quais são sempre individuais) não logra produzir um equilíbrio desejado por todos. Esse resultado final acaba sendo indesejável, e o cálculo da perda termina por superar um possível ganho relativo de outro ator.²⁰⁶

Esse tipo de dilema ocorre, na economia, com a falência das forças do mercado. Ainda que seja vantajosa para os consumidores, a concorrência perfeita obriga as empresas a baixarem o preço dos seus produtos. Os esforços individuais de venda de cada firma conduzem a uma situação desvantajosa. Assim, se não houver nenhuma legislação antitruste, as unidades desse sistema tendem a cooperar e formar oligopólios para, em conjunto, atingirem uma vantagem que, de forma individual, não conseguiam. A distribuição de bens coletivos em relações internacionais também é o mesmo caso.

Nos dilemas de interesses comuns, os atores possuem incentivos para assegurar um determinado resultado; já nos dilemas de aversões comuns, os interesses resumem-se em evitar um determinado resultado. Essas situações ocorrem quando os atores não têm uma estratégia dominante e não perseguem, de modo concorrente, o mesmo recurso escasso; entretanto, concordam que há uma situação indesejável. O problema é que essa acaba por surgir se os atores não coordenam suas decisões.²⁰⁷

²⁰⁵ "(...) the same forces of autonomously calculated self-interest that lie at the root of the anarchic international system also lay the foundation for international regimes as a form of international order. The same forces that lead individuals to bind themselves together to escape the state of nature also lead states to coordinate their actions, even to collaborate with one another. Quite simply, there are times when rational self-interested calculation leads actors to abandon independent decision making in favor of joint decision making." (STEIN, Arthur. *Coordination and Collaboration: regimes in na anarchic world*. In: KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*, p. 132.)

²⁰⁶ Cf. STEIN, Arthur. *Coordination and Collaboration: regimes in na anarchic world*. In: KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*, p. 120.

²⁰⁷ Cf. STEIN, Arthur. *Coordination and Collaboration: regimes in na anarchic world*. In: KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*, p. 125.

Se não houver interesses divergentes entre os atores, qualquer “procedimento que permita a convergência de expectativas torna a coordenação possível por permitir os atores atingirem um dos múltiplos pontos possíveis de equilíbrio”²⁰⁸. É o caso de se dirigir do lado direito ou do lado esquerdo. É indiferente, mas faz-se necessário um mínimo de coordenação para se evitar um acidente.

Todavia, se os interesses forem divergentes — como ocorre nas relações internacionais —, se os atores não concordam sobre qual deve ser o ponto de equilíbrio a ser atingido, a coordenação pode ocorrer de duas maneiras: pela lei do mais forte ou pela alternativa mais justa. Imagine-se dois carros que se encontram num cruzamento: ambos querem evitar o acidente, mas nenhum quer sair por último. O equilíbrio pode ser atingido com uma regra do gênero “os carros mais baratos devem dar a vez aos carros mais caros”, ou “os carros na direita preferem os carros na esquerda”. Em ambos os casos, a pior alternativa foi evitada, mas em um a resposta foi discriminatória. Esse resultado é possível e relativamente comum nas relações internacionais. Regimes não são necessariamente justos.

Os Estados constroem instituições para defender e desenvolver padrões de cooperação que sejam mutuamente benéficas. Regimes surgem como conseqüências dos interesses estatais; contudo, uma vez criados, suas regras e procedimentos influenciam (por retroalimentação) os interesses e a política dos Estados. Essas instituições não são “fortes” no mesmo sentido que as instituições nacionais: o poder da ONU, por exemplo, tem reduzida força vinculativa. A questão não se resume à força das instituições, mas no impacto que elas têm na formulação das políticas estatais, ao facilitar a cooperação.

A cooperação internacional, de fato, existe e é bastante complexa. Organismos como o GATT e, hoje, a OMC, desafiam o princípio do realismo segundo o qual os Estados não se engajam em cooperações de longo prazo. Os Estados participam de instituições perenes e ainda limitam consideravelmente seus meios de ação. Hoje, até mesmo a China comunista tem interesse em participar de um organismo como a OMC, que consagra o princípio capitalista do livre comércio. A eficácia da OMC atinge níveis sem precedentes no Direito Internacional: o sistema de solução de controvérsias dessa instituição chega inclusive a constranger Estados; *status* que nem a decisão da Corte Internacional de Justiça logrou alcançar.

²⁰⁸ “any procedure that allows for a convergence of their expectations makes coordination possible by allowing the actors to arrive at one of the equilibria.” (STEIN, Arthur. *Coordination and Collaboration: regimes in an anarchic world*. In: KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*. p. 125.)

2.4.1 Ganhos assimétricos

Trata-se de um tema importante, que explicita as semelhanças entre o realismo e o institucionalismo: os ganhos advindos de uma cooperação não serão necessariamente simétricos. A cooperação não é necessariamente justa.) Segundo Keohane: “Cooperação é vista por políticos menos como um fim em si mesma e mais como um meio para outros objetivos. Indagar sobre a moralidade da cooperação é como perguntar pelos fins que ela se propõe.” E, adiante: “Em condições de interdependência, alguma cooperação é necessária para alcançar altos níveis de bem-estar; mas não é suficiente, e mais cooperação pode não ser melhor do que menos.”²⁰⁹

Um exemplo clássico dessa cooperação assimétrica é o tratado de paz. Esse tipo de tratado é um dos institutos mais sacralizados do Direito Internacional Público; contudo, é o que preceitua a maior desigualdade de tratamento.

Quando terminou a Grande Guerra, as potências vencedoras reuniram-se em Paris, em Janeiro de 1919, e celebraram vários tratados de paz; o mais famoso foi o de Versalhes, que regulou a situação da Alemanha. Com o fim da guerra, a frustração era geral. A opinião pública francesa, bem como a inglesa, queria arrasar a Alemanha. Segundo Kissinger, o Congresso de Viena de 1815 tinha sido mais inteligente, pois incluiu a França, Estado derrotado, no sistema posterior. Versalhes, entretanto, tratou a Alemanha como mero objeto da conferência e excluiu, embora participasse das conversações, qualquer direito seu a ter voz ativa.²¹⁰

No entanto, não se pode comparar a Grande Guerra com as guerras napoleônicas. Ainda que mais curta, aquela causou muito mais destruição, foi total: instalações industriais tornaram-se alvo, o abastecimento foi bloqueado, e a população civil foi mais do que afetada.²¹¹ Ademais, a grande imprensa trabalhou com razoável sensacionalismo. Não era nada popular ser alemão na Europa após a guerra. A paz só poderia ser revanchista.

2.4.1.1 O Tratado de Versailles

Pode dividir-se o tratado em:

²⁰⁹ “Cooperation is viewed by policymakers less as an end in itself than a means to a variety of other objectives. To inquire about the moral value of cooperation is partly to ask about the ends for which it is pursued.” e “Under conditions of interdependence, some cooperation is a necessary condition for achieving optimal levels of welfare; but it is not sufficient, and more cooperation may not be better than less.” (KEOHANE, Robert. *After Hegemony*, p. 10-11.)

²¹⁰ Cf. KISSINGER, Henry. *Diplomacy*, p. 79.

- Cláusulas Territoriais: A Alemanha perde um sétimo do território e um décimo da população. A Alsácia e a Lorena retornam para a França. A Bélgica ganha Eupen e Malmédy. O norte do Schleswig passa a pertencer à Dinamarca. A Polônia fica com parte da Posnânia e da Prússia Ocidental. As minas de carvão do Sarre foram cedidas à França por 15 anos; após esse tempo, a Alemanha teria opção de compra. A Prússia Oriental foi separada do resto do país pelo chamado “corredor polonês”, o qual concederia à Polônia acesso ao mar pelo porto de Dantzig — localidade essa que se torna cidade livre sob controle político da Liga das Nações. As colônias africanas da Alemanha passariam aos países vencedores na forma de mandatos concedidos pela mesma Liga.
- Cláusulas Militares: O exército alemão foi reduzido a cem mil homens equipados somente com armas leves. A Alemanha não poderia possuir armamento estratégico: força aérea, *u-boat* (submarino), canhões pesados. À exceção de navios leves, a frota alemã passou toda para os aliados. A margem esquerda do Reno seria ocupada e, após a retirada dos aliados, desmilitarizada.
- Cláusula Econômica: A Alemanha pagaria uma indenização a ser fixada por uma comissão de reparações que calcularia uma reparação para a população civil. Nenhum tratado de paz europeu até então contemplou esse tipo de cláusula. O *quantum* foi fixado em 1921, em US\$ 7 bilhões; porém, em razão do desenrolar dos juros, a Alemanha parou de pagar em 1923. Em represália, a França invadiu e ocupou o Ruhr — área industrial produtora de carvão — até a dívida ser saldada. Em consequência, a moeda alemã sofreu a maior hiperinflação da história (isso acarretou a ajuda americana e inglesa de 1924, o Plano Dawes, que acaba com a inflação).
- Cláusula Moral: Artigo 231: A Alemanha era a única responsável pela guerra. Diversas disposições punitivas do tratado eram baseadas nesse artigo.²¹²

Essa proclamação teve um sério efeito psicológico:

Os estadistas do século XVIII teriam considerado “cláusulas morais” um absurdo. Para eles, as guerras eram inevitabilidades amorais causadas por interesses contrapostos. Nos tratados que encerravam as guerras daquele século, os perdedores pagavam o preço, sem isto ser justificado moralmente. Mas para Wilson e os estadistas de Versalhes, a causa da guerra de 1914-18 foi imputada a um mal, o qual deve ser punido.²¹³

²¹¹ Quem analisar a pirâmide etária da Europa, vai notar que, na faixa a qual corresponde àqueles que foram jovens no período das duas guerras — e jovens do sexo masculino —, há uma lacuna nada desprezível.

²¹² Cf. JOLL, James. *Europe since 1870*, p. 272-280.

²¹³ “Eighteenth-century peacemakers would have regarded ‘war guilt clauses’ as absurd. For them, wars were amoral inevitabilities caused by clashing interests. In the treaties that concluded eighteenth-century wars, the losers paid a price without its being justified in moral grounds. But for Wilson and the peacemakers at

Desnecessário dizer o quanto todas essas disposições afetaram os alemães. Na opinião pública alemã, o art. 231 ficou conhecido como a “mentira da culpa da guerra”. Isso acabou por alimentar ideologias agressivas e xenófobas. O revanchismo alemão que irá resultar na II Guerra Mundial remonta à paz malfeita da I Guerra. Basta assinalar que a maior plataforma pública de Hitler foi a revisão do *Diktat* de Versalhes.

2.4.1.2 Tratado de Nanquim

Outro exemplo de ganho assimétrico oriundo de um tratado de paz foi o Tratado de Nanquim. Na China, em 1839, em razão do vício generalizado, o governo imperial confiscou todô o ópio e proibiu seu comércio. A Inglaterra — maior potência à época — há muito procurava um produto que tivesse aceitação no mercado chinês, e encontrou o ópio. O comandante da esquadra inglesa, em represália ao confisco, passou recibo em toda a mercadoria e apresentou a conta para os chineses pagarem. Diante da recusa, a Inglaterra declarou guerra. Entre 1839 a 1842, ocorre a chamada “Guerra do Ópio”; da qual a Inglaterra saiu vencedora e obriga o imperador a assinar, em agosto, o Tratado de Nanquim.

Previo o tratado: estabelecimento de representação diplomática permanente, abertura de cinco novos portos, extraterritorialidade dos cidadãos ingleses, abolição do *Cohong* — associação de comerciantes chineses que detinham o monopólio do comércio exterior —, taxa de importação de 5% sobre os produtos ingleses, cláusula da nação mais favorecida e a cessão de Hong Kong por tempo indeterminado.²¹⁴

Qual é o ganho que um tratado de paz oferece à nação derrotada? A própria sobrevivência.

Não se pode olvidar que as instituições também refletem uma dada conjuntura política. Elas são criadas por Estados não para benefício comum da humanidade, mas para perseguir seus objetivos egoístas. As instituições, portanto, também são produto da *realpolitik*. Elas refletem mais do que uma mera forma: há um pouco de conteúdo. Trata-se de o conceito de *soft power*.

Versailles, the cause of the war of 1914-18 had to be ascribed to some evil to be punished.” (KISSINGER, Henry. *Diplomacy*, p. 245.)

²¹⁴ Cf. UNIVERSIDADE DE COLÚMBIA. Tratado de Nanquim. In: *The Opium War and Foreign Encroachment*. Disponível em: <http://afe.easia.columbia.edu/teachingaids/china/modern/opium.htm#Treaty_of_Nanking>. Acesso em: 13 fev. 2002.

2.4.1.3 *Soft power e hard power*

Uma divisão básica de poder distingue o poder comportamental (a habilidade de se conseguir os objetivos visados) do poder de recursos materiais (a posse de riquezas e de outros elementos que possam ser convertidos em habilidade para conseguir os objetivos visados). Este último seria o poder em potência, pois representa uma maneira para alcançar mais poder, não o poder em si. Pela presença deste, a maioria dos realistas afere a posição de um Estado no sistema internacional. São os chamados recursos de poder (*power resources*): grande população, posse de matérias-primas importantes ou estratégicas, dimensão continental, etc.

A primeira definição — habilidade de se conseguir os objetivos visados — é a que mais interessa a este texto e pode ser subdividida em *hard* e *soft power*. “*Hard power* é a habilidade de conseguir que os outros façam, por meio de ameaças e recompensas, o que de outro modo não fariam.”²¹⁵ Quer por força militar, quer por meio de pressões econômicas, o *hard power* se manifesta como habilidade de coação. Em 1971, os EUA suspenderam a conversão automática de dólares em ouro, e isso aumentou sua influência sobre o sistema monetário internacional. Esse tipo de ação não é privilégio apenas de Estados fortes. Países mais fracos também podem exercer o *hard power*. Em 1973, os países árabes temporariamente aumentaram seu poder de barganha por meio de um aumento abrupto no preço do petróleo.

O *soft power* é a habilidade de se conseguir objetivos fixados, porque os outros desejam aquilo que você deseja. Manifesta-se não como coação, mas como atração. “Funciona em convencendo os outros a observar as normas e as instituições que prescrevem o comportamento desejado.”²¹⁶

As instituições são modos de se exercer o *soft power*. Uma prova de que as instituições não são mera forma é o fato de que condicionam os Estados na elaboração do conteúdo de tratados. As organizações internacionais, por exemplo, funcionam como instâncias de preparação e adoção de projetos de tratados multilaterais. Consoante Carrillo Salcedo:

Em outros termos, os procedimentos tradicionais de elaboração do Direito Internacional — costume e tratados — conservam seu valor e não perderam sua importância; mas foram modificados e, a eles, vieram se somar novos procedimentos

²¹⁵ “*Hard power is the ability to get others to do what they otherwise would not through threats or rewards.*” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence in the Information Age. Foreign Affairs*, p. 86.)

²¹⁶ “*It works by convincing others to follow or getting them to agree to norms and institutions that produce the desired behavior.*” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence in the Information Age. Foreign Affairs*, p. 86.)

de elaboração do Direito como consequência do fenômeno da Organização Internacional.²¹⁷

Por serem as organizações internacionais um meio institucionalizado e representativo, um procedimento que não teria mais aplicação seria o princípio da unanimidade; o que mitiga, assim, o caráter contratualista daqueles tratados. Em geral, decide-se pela maioria de dois terços. Ainda que o texto final do tratado só vincule as partes, a elaboração mesma do projeto escapa parcialmente da esfera volitiva dos Estados e passa para a organização.

A influência de instituições, como as organizações internacionais, é mais perceptível no esforço para codificação e desenvolvimento do Direito Internacional, mediante a adoção de tratados multilaterais de conteúdo normativo. A ONU tem impulsionado esse esforço em uma série de conferências diplomáticas. Este órgão seleciona os temas, prepara e elabora um projeto, adota o texto do tratado e busca o consentimento dos Estados. Aqui, consenso entende-se como busca da aceitação (realizada durante o procedimento da negociação) e como acordo aceito (o próprio resultado da negociação).

As instituições não são inermes, nem prometem ganhos eqüitativos. Revelam-se, contudo, formas de racionalização do poder. “As pessoas podem discordar sobre quais formas de cooperação internacional são desejáveis e quais os propósitos que elas devem servir, mas todos concordamos que um mundo sem cooperação seria terrível.”²¹⁸

2.4.2 Sensibilidade e vulnerabilidade

O realismo quando pretende mensurar o poder de um Estado recorre a dados palpáveis, como tamanho, geografia, população, índices econômicos, etc. Faz-se mister, contudo, segundo os institucionalistas, sofisticar essa equação e acrescentar o seguinte postulado: a assimetria sacralizada numa instituição, a distribuição desigual dos ganhos estabelecidos numa instituição, é também fonte de poder.

Quando dizemos que a interdependência assimétrica pode ser uma fonte de poder, nós estamos pensando em poder como controle sobre recursos, ou o **potencial** para afetar as respostas no sistema. Um ator pouco dependente num relacionamento possui mormente um relevante recurso de poder, pois alterações nesse

²¹⁷ “En otros términos, los procedimientos tradicionales de elaboración del Derecho Internacional — costumbre y tratados — conservan todo su valor y no han perdido importancia; pero han quedado modificados y a ellos han venido a añadirse, además, nuevos procedimientos de elaboración del Derecho como consecuencia del fenómeno de Organización Internacional.” (CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1991. p. 123.)

²¹⁸ “People may disagree on what forms of international cooperation are desirable and what purposes they should serve, but we can all agree that a world without any cooperation would be dismal indeed.” (KEOHANE, Robert. *After Hegemony*, p. 11.)

relacionamento (as quais o ator pode provocar ou ameaçar de provocar) serão menos prejudiciais a esse ator do que a seus parceiros.²¹⁹ (grifo no original).

Assim, suponha haver-se uma relação comercial — estabelecida por um padrão de cooperação e sacramentada numa instituição — entre o país A e o país B. Ambos exportam bens que um e outro não produzem, mas as exportações de A representam 30% do seu PIB, ao passo que as de B representam apenas 5%. Neste caso, B encontra-se numa posição privilegiada em relação a A: possui um maior poder de barganha nesse intercâmbio. O país B, neste exemplo simplório que abstrai outros níveis de análise — como poder militar —, pode ditar as regras desse convívio. Cumpre salientar que a realidade é mais complexa, pois raramente existem padrões de cooperação bilaterais, bem como padrões de cooperação centrados em tão-somente uma área-temática, como o comércio de um só produto.

Uma vez que alguns Estados se revelam mais suscetíveis às pressões oriundas dos ganhos assimétricos perpetuados pelas instituições, faz-se mister precisar os contornos dessa influência. Keohane distingue duas dimensões: a sensibilidade e a vulnerabilidade. Sensibilidade é a suscetibilidade em relação a efeitos impostos de fora, antes das políticas serem alteradas para reverter a situação.²²⁰ A sensibilidade ocorre dentro de uma dada estrutura de correlação de forças ou de instituições ou, segundo Raimundo dos Santos Jr., no interior de uma “armação sociopolítica”²²¹.

Um exemplo de sensibilidade revela-se a forma como os Estados Unidos e o Japão foram afetados pelo aumento do preço do petróleo em 1971, 1973-74 e 1975. Em face de a ausência de políticas de substituição de energia — como o Pró-Álcool brasileiro —, a sensibilidade das economias desses países era uma função do preço do petróleo e da proporção do consumo de petróleo estrangeiro em relação ao consumo total interno desses países. Os EUA mostraram-se menos sensíveis do que o Japão ao aumento do petróleo em razão da menor proporção das importações sobre o consumo total.

Já vulnerabilidade “pode ser definida como a suscetibilidade de um ator a custos impostos por eventos externos mesmo após uma mudança na política”²²². Essa dimensão

²¹⁹ “When we say that asymmetrical interdependence can be a source of power we are thinking of power as control over resources, or the potential to affect outcomes. A less dependent actor in a relationship often has a significant political resource, because changes in the relationship (which the actor may be able to initiate or threaten) will be less costly to that actor than to its partners.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 11.)

²²⁰ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 13.

²²¹ Cf. SANTOS JR., Raimundo Batista. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. *Paradigmas das Relações Internacionais*, p. 250.

²²² “can be defined as an actor’s liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 13.)

pressupõe a capacidade do Estado afetado de alterar as regras do jogo. Dessa forma, dois países que importam o mesmo percentual de suas necessidades de um mesmo produto aparentam ser igualmente **sensíveis** a um aumento de preços. Contudo, se um dos países puder, a um custo razoável, encontrar um bem equivalente no mercado interno, será menos **vulnerável** do que o outro país. (Consoante Keohane: “Visto que é geralmente difícil alterar políticas rapidamente, os efeitos imediatos de mudanças externas refletem a sensibilidade. A vulnerabilidade pode ser mensurada somente pelo custo provocado pelos ajustes efetivos a uma nova situação, após um período de tempo.”²²³)

Assim, no final da década de 1960, sob as regras das instituições monetárias de Bretton Woods, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha eram ambos sensíveis a especulações de investidores estrangeiros a suas moedas. Mas os EUA eram menos vulneráveis do que a Inglaterra porque podiam alterar as regras do sistema, como o fez em agosto de 1971. A menor vulnerabilidade dos EUA tornou a sua sensibilidade menos importante politicamente.

Cumprе salientar que, no exemplo acima, a vulnerabilidade dos países supracitados dependia de recursos como população, geografia, tamanho, isto é, dos fatores que os realistas definem como recursos de poder (*power resources*). Todavia, tanto a vulnerabilidade como a sensibilidade não dependem desses elementos de modo exclusivo. Pode haver uma sensibilidade, ou vulnerabilidade, “social”. No Brasil, por exemplo, o Instituto Brasileiro do Café — criado como Conselho Nacional do Café em 1931 — assegurava uma política de preço mínimo ao produto, até por meio de intervenção governamental. Mesmo diante de uma queda de preços no mercado internacional, o café ainda era um negócio lucrativo para os produtores. Esse fato impedia o país como um todo de alterar a sua pauta de exportação e o mantinha sensível e vulnerável às flutuações no preço internacional do café.²²⁴

As democracias, de um modo geral, não podem modificar as suas políticas com tanta presteza como as ditaduras. O escrutínio democrático pressupõe várias fases de deliberação em diversas instâncias anteriores à modificação geral de uma determinada política. Assim, não é de todo estranho que um Estado democrático, aparentemente menos vulnerável — em razão dos referidos recursos de poder propagados pelos realistas —, não o seja de fato. Conforme Keohane:

²²³ “Since it is usually difficult to change policies quickly, immediate effects of external changes generally reflect sensitivity dependence. Vulnerability dependence can be measured only by the costliness of making effective adjustments to a changed environment over a period of time.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 13.)

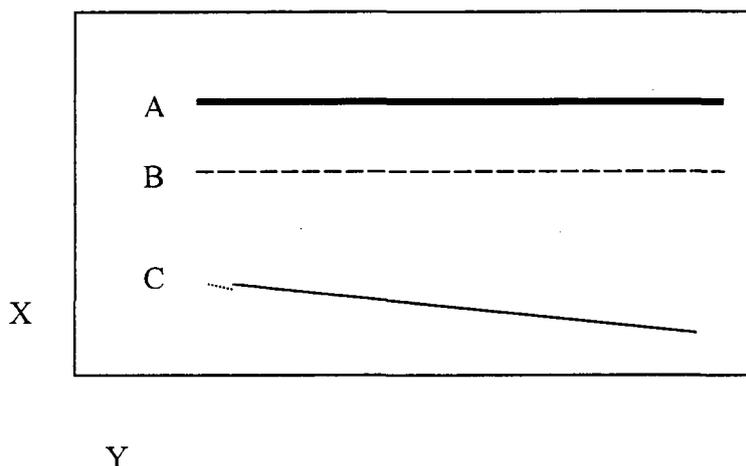
²²⁴ Cf. FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8. ed. São Paulo: EdUSP, Fundação para o desenvolvimento da educação, 2000. p. 333.

A vulnerabilidade de um país como o Japão é determinada principalmente pelas condições físicas desse país e é praticamente incontornável sem custos muito elevados. Para outros países, como os EUA, a vulnerabilidade física não é tão grande, mas resistências sociopolíticas a mudanças de políticas podem causar vulnerabilidade. Por exemplo, os esforços americanos para formular uma nova política de energia após 1973 foram dificultados pela falta de consenso interno sobre o assunto.²²⁵

Isso se deve em virtude da dificuldade de se transformar recursos **potenciais** de poder em poder **latente**, como será visto depois.²²⁶

Uma vez compreendidas as concepções de vulnerabilidade e de sensibilidade, pode ilustrar-se as suas interações com as seguintes figuras. Suponha-se o efeito que um aumento no preço internacional do petróleo pode provocar em três países importadores desse produto. Na figura 1.1, os traços A, B e C indicam a sensibilidade dos três países, ou seja, o impacto que uma mudança de conjuntura externa pode ter **sem alteração da política externa**. As abscissas X e Y representam, respectivamente, os custos impostos pela medida externa e o tempo decorrido.

Figura 1.1 Sensibilidade dos 3 países.



Fonte: KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 2. ed. New York: Longman, 1989. p. 14.

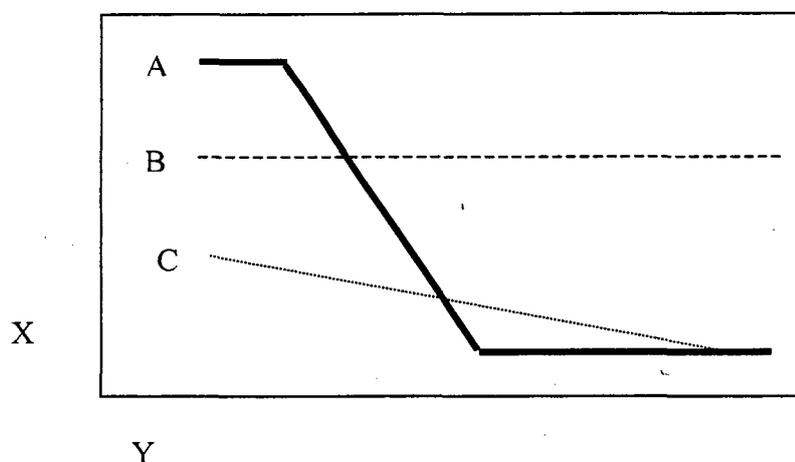
²²⁵ "The vulnerability of a country such as Japan is imposed primarily by that country's physical endowments and is virtually inescapable without drastic costs. For other countries, such as the United States, physical vulnerability is not so great, but sociopolitical constraints on policy change may cause vulnerability. For instance, American efforts to formulate a new energy policy after 1973 were slowed by the lack of domestic consensus on the issue." (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 14.)

²²⁶ Basta assinalar como exemplo que um grande efetivo militar não garante o sucesso numa batalha. Outros fatores como agilidade de mobilização, estratégia e tática influenciam, de modo decisivo, no resultado.

Pode notar-se que A possui a maior sensibilidade de todos os países: maior do que B ou C. Ademais, ao passo que a sensibilidade de A e de B se mantém constante no tempo, a de C diminui, mesmo sem qualquer alteração de política. Isso se deve, provavelmente, à redução da procura, no mercado interno, em razão do aumento de preços. Nesse último Estado, houve uma redução no consumo.

Agora, suponha-se o mesmo caso, com os mesmos países, só que estes irão procurar **alterar as suas políticas** para reduzir o impacto do aumento de preços. A figura poderia ser caracterizada assim:

Figura 1.2 Vulnerabilidade dos 3 países.



Fonte: KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 2. ed. New York: Longman, 1989. p. 14.

Neste caso, o país A, apesar de sua maior sensibilidade, conseguiu com sucesso reduzir o impacto do aumento dos preços de petróleo. Isso pode ter ocorrido em decorrência de um programa de substituição de energia a baixo custo. Pode notar-se que, após um determinado período de tempo, aquele impacto foi praticamente todo absorvido. O país C ainda conta com a reorganização de seu mercado interno, mas tanto C como B não foram capazes de alterar a situação em virtude de uma mudança de política; portanto, permanecem vulneráveis aos custos impostos pelos eventos externos.²²⁷

A vulnerabilidade apresenta-se claramente como uma dimensão mais importante do que a sensibilidade para compreender a estrutura política de sistemas interdependentes. “Em

um certo sentido, ela enfatiza quais os atores são ‘os definidores da cláusula *ceteris paribus*’, ou que podem alterar as regras do jogo.”²²⁸ Na ilustração acima, o aumento do preço do petróleo não é um instrumento efetivo de barganha política contra o Estado C. Pode afirmar-se que a assimetria entre o país C e os países exportadores de petróleo é apenas aparente, pois aquele pode valer-se de alternativas a baixo custo. O fato, por exemplo, de os Estados Unidos importarem cerca de 85 % de suas necessidades de bauxita não significa necessariamente que o país seja suscetível às manobras dos países exportadores do produto.²²⁹

Essas figuras foram propositadamente simplificadas para efeitos didáticos; ainda assim, é possível buscar uma correspondência histórica. A primeira figura poderia bem representar a sensibilidade de três países em relação ao aumento dos preços de petróleo em 1971. Os países A, B e C poderiam ser, respectivamente, Japão, EUA e a República Federal da Alemanha. O Japão é naturalmente sensível às variações do preço do petróleo e não consegue reverter essa situação sem grande custo interno. Os EUA são também sensíveis (embora menos que o Japão) e poderiam ter absorvido melhor o aumento, mas não o fizeram por causa da sensibilidade social: não conseguiram atingir consenso interno para buscar uma alternativa.²³⁰ Já a Alemanha Ocidental foi igualmente sensível ao choque no primeiro momento; depois, graças ao racionamento e ao rearranjo do consumo no mercado interno, foi um dos países que melhor absorveu o aumento.

Já a segunda figura poderia representar a vulnerabilidade de três países ao sistema de conversão dólar-ouro no regime monetário durante parte da década de 1960 até o ano de 1971. Os países A, B e C, agora, poderiam ser, respectivamente, EUA, Portugal e França. O sistema de conversibilidade fazia com que os três Estados fossem afetados por qualquer política que pudesse influir no câmbio: os governos europeus eram sensíveis a variações na política monetária estadunidense, e os EUA eram sensíveis às decisões dos Bancos Centrais europeus de exigir a conversão do dólar em ouro.²³¹ Essa sensibilidade era tamanha que, durante boa parte da década de 1960, a estabilidade do dólar não era mantida pelo seu lastro no Forte Knox, mas por uma decisão dos governos europeus, em resposta a uma pressão norte-americana, para manter a conversibilidade. Em 1968, esse “consórcio do ouro” estava

²²⁷ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 14.

²²⁸ “*In a sense, it focuses on which actors are ‘the definers of the ceteris paribus clause’, or can set the rules of the game.*” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 15.) Essas regras podem ser tanto internas como internacionais. Neste caso, o ator pode transformar as instituições e normas internacionais em vigor conforme sua conveniência, como, v.g., inserir exceções à cláusula da nação mais favorecida na sistemática da OMC.

²²⁹ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 15.

²³⁰ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 14.

dissolvido, sobretudo pela decisão de países europeus, liderados pela França, de trocar dólar por ouro.²³² Contudo, os EUA tinham força o bastante para alterar o regime; e foi o que fizeram em agosto de 1971. A França, por causa de sua reserva em ouro, não sentiu tanta a mudança no regime monetário, e a sua vulnerabilidade foi decrescendo. Portugal, por sua vez, porque não acumulou reservas, permaneceu vulnerável.

Com base no que foi afirmado, pode estabelecer-se uma hierarquia nas fontes de poder dos Estados. Na base, encontra-se a assimetria de sensibilidade: é um recurso utilizado no curto prazo, ou quando as instituições e normas internacionais são suficientemente eficazes e previnem, com sucesso, a defecção dos Estados porque todos, em maior ou menor grau, são beneficiados. Trata-se de um meio limitado, pois se os atores mais beneficiados abusarem dele ao impor custos muito elevados, os atores mais prejudicados estarão tentados a alterar as regras do jogo.

A seguir, o analista de relações internacionais depara-se com a assimetria de vulnerabilidade: é um instrumento utilizado quando as instituições e regras internacionais são pouco eficazes e não previnem a defecção de alguns atores. Dessa forma, embora existam normas internacionais, os benefícios advindos da inobservância superam os custos. Aqui, Estados continentais com uma grande quantidade de recursos de poder (*power resources*), como tamanho, população, etc, de um modo geral, levam vantagem. Contudo, em razão de fatores sociopolíticos, isso não é necessariamente assim.

Por fim, a última fonte de poder é a assimetria militar. Trata-se da última *ratio* nas relações internacionais. Ainda que se revele como a medida de poder mais efetiva, é também a de maior custo. Só pode ser utilizada quando o Estado estiver disposto a fazer uma tábula rasa das instituições e normas internacionais em vigor. Possui o inconveniente de não restringir seus efeitos a apenas uma área temática, como v.g. o comércio de um só produto. Dessa forma, países que são adversários em apenas um tópico, mas aliados em vários outros, acabam por se tornarem inimigos integrais. Por isso, só deve ser empregada quando as duas assimetrias anteriores não bastarem.²³³

“O movimento de escalada nessa hierarquia — de uma fonte de poder a outra mais efetiva, ainda que mais custosa — é mais provável de ocorrer quando houver uma

²³¹ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 12.

²³² Cf. HOBBSAWN, Eric. *The Age of Extremes*. A history of the world, 1914-1991. London: Pelham Books, 1994. p. 242-243.

²³³ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 17.

incongruência substancial na distribuição de poder em uma dimensão e em outra.”²³⁴ Numa situação dessas, o Estado que se julgar prejudicado pode melhorar sua posição para conduzir a controvérsia em outro nível mais elevado. Foi o caso da nacionalização das empresas petrolíferas realizadas pelo Irã, na década de 1970. A princípio, as empresas aparentavam estar em vantagem na relação, pois podiam decidir o preço e a quantidade de petróleo produzida, o que tornava o governo bastante sensível às decisões das companhias. Contudo, em vista das duas outras dimensões, esta era uma situação bastante precária.

No entanto, essa conclusão não é a mais importante a ser extraída. Foi afirmado que à medida que se sobe na hierarquia das fontes de poder, estas se tornam mais efetivas, porém mais custosas. Assim, **em relação ao custo**, nem sempre uma ação militar será mais eficaz do que outra para atingir um mesmo objetivo. Por exemplo, numa relação multilateral de comércio do sistema da OMC, talvez seja um tanto despropositado o fato de um Estado declarar guerra a outro apenas para obter maiores concessões no intercâmbio de um só produto.

Não se trata de advogar a tese da paz pelo comércio. As regras do comércio internacional não são vinculativas o bastante para prevenir guerras. Todavia, se a lei internacional em si não consegue impedir o surgimento de guerras, a razão pode mostrar as desvantagens em relação a uma guerra. O problema é que os Estados não são necessariamente racionais.

2.5 A racionalidade dos Estados

O realismo não pretende ser uma teoria prescritiva da realidade, mas descritiva. Não pretende inferir juízos de valor das relações internacionais; jamais analisa como o Estado **deve** comportar-se, mas como **de fato** age — ou como deveria agir não segundo um juízo de valor, mas segundo um “juízo de prudência”.

Ainda que, de um ponto de vista epistemológico, essa abordagem possa ser ingênua, ela desempenha uma função de elevada importância. O realismo desmitificou as relações de poder entre os Estados que o idealismo — sobretudo o de Woodrow Wilson — quedou confuso. Após a Grande Guerra, o *pathos* reinante era tão desfavorável a guerras que, em 1933, Norman Angell é laureado com o prêmio Nobel da Paz por defender a idéia de que não

²³⁴ “A movement from one power resource to a more effective, but more costly, resource, will be most likely where there is a substantial incongruity between the distribution of power resources on one dimension and those on another.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 17.)

há vencedores numa guerra. Tratava-se simplesmente de negar a guerra, negligenciando que ela própria cumpre um papel, o de solucionar controvérsias.

No entanto, o realismo, como escola de Relações Internacionais, assenta-se sobre um grande mito: o da racionalidade dos Estados. Os países dispõem de toda a informação disponível e maximizariam seus interesses de acordo com as suas potencialidades de modo objetivo e invariável. Segundo Keohane, o postulado da racionalidade assume que:

(...) a política internacional possa ser analisada como se os Estados fossem atores racionais, que calculam cuidadosamente os custos de todas as possibilidades de ação e que procuram otimizar os efeitos dessa ação, ainda que esse cálculo ocorra em condições de incerteza sem a informação suficiente e necessária sobre essas alternativas e sem recursos para prever todas as variáveis em jogo.²³⁵

Morgenthau afirma que os interesses nacionais são objetivamente verificáveis, e as políticas externas, portanto, podem também ser objetivamente concebidas.²³⁶ Com isso, trava uma batalha silenciosa com Raymond Aron²³⁷: “pareceria muitas vezes que os teóricos dispõem de uma balança infalível para pesar exatamente a potência das unidades políticas. Se isto fosse possível, porém, as guerras não ocorreriam, porque seus resultados poderiam ser previstos com certeza.”²³⁸

De fato, a observação de Aron é bastante arguta. Há variáveis demais para o responsável pela condução da política externa considerar. Ele teria de ser um deus, um indivíduo que transcendesse as capacidades humanas.

Porém, esse indivíduo, corrente nos manuais, não é feito de carne e sangue humano. Mesmo o mais astuto observador ou o mais brilhante cientista possui limitações na sua capacidade para o cálculo. Imaginar que um político usaria toda a informação disponível é exagerar a inteligência da espécie humana.²³⁹

²³⁵ “(...) world politics can be analyzed as if states were unitary rational actors, carefully calculating costs of alternative courses of action and seeking to maximize their expected utility, although doing so under conditions of uncertainty and without necessarily having sufficient information about alternatives or resources (time or otherwise) to conduct a full review of all possible courses of action.” (KEOHANE, Robert Owen. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 40.) Apesar de criticar isso que será denominado de “postulado da racionalidade”, Keohane resolve pressupô-lo quando da construção do tipo-ideal interdependência complexa, pois seria uma ficção necessária para estudar o comportamento dos Estados (p. 62). Cumpre salientar que, precisamente porque os Estados não têm racionalidade perfeita, é que as instituições têm sua existência justificada (v.g., incremento da circulação de informações).

²³⁶ Cf. MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, p. 89.

²³⁷ Aron acreditava ser um absurdo que as pessoas responsáveis pela condução da política externa chegassem sempre à mesma conclusão, em tempos diferentes, com recursos nacionais diferentes e influências diferentes.

²³⁸ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, p. 106.

²³⁹ “Yet this individual, familiar in textbooks, is not made of human flesh and blood. Even the shrewdest speculator or the most brilliant scientist faces limitations on her capacity for calculation. To imagine that all available information will be used by a decisionmaker is to exaggerate the intelligence of the human species.” (KEOHANE, Robert. *After Hegemony*, p. 111.)

A racionalidade dos Estados não é absoluta, mas limitada. Uma política externa jamais será uma decorrência lógica dos interesses nacionais, porque nem toda a informação necessária poderá ser coletada e nem toda informação coletada poderá ser utilizada. Conforme Duroselle:

Na realidade, afigura-se-nos que uma decisão, perfeitamente racional, a ser tomada “com todo o conhecimento de causa”, representa quase uma impossibilidade, na maioria dos casos. E isso por duas razões, que o historiador, em suas pesquisas, observa quase constantemente. Uma é que, mesmo quando a informação de que o autor da decisão dispõe seja exata — coisa difícil — nunca ela é completa. A segunda é o fator tempo: com exceção das decisões “criadoras”, que podem ser longa e maduramente elaboradas, em geral não se tem tempo para coletar a informação necessária, é-se obrigado a decidir com base em dados insuficientes.²⁴⁰

O estudioso de relações internacionais deve, pois — se quiser ser coerente —, suavizar o postulado da racionalidade. Isso se revela necessário, pois, no meio internacional, “não se pode presumir informação perfeita, análise de todas as possíveis alternativas ou o comportamento imutável dos demais atores”²⁴¹.

Ainda assim, as relações internacionais não constituem um todo caótico; anárquico sim, caótico, nem tanto. Como isso é possível? As instituições possuem um efeito normalizador. Elas fornecem “escolhas” aos governos, as quais são perfeitamente previsíveis. Segundo Keohane:

Num mundo de racionalidade limitada, a inclinação de governos em se juntar ou apoiar estatutos internacionais é reforçada pelo fato de que as alternativas são menos atraentes que seriam se as pressuposições da racionalidade clássica fossem válidas. Os atores não podem calcular os custos e benefícios de cada curso alternativo de ação para cada tema. Pelo contrário, eles precisam simplificar seus processos de decisão para serem efetivos.²⁴²

Assim, por exemplo, um dos efeitos de acordos multilaterais de comércio é o de sedimentar concessões mútuas, tornando mais difíceis as decisões em sentido contrário de futuros governos. O GATT não era apenas um mecanismo pelo qual os Estados se valiam para influenciar o comportamento de seus pares, mas um instrumento que permitia restringir a liberdade de seus futuros sucessores. Da mesma forma, o sistema monetário de Bretton Woods, antes de 1971, com o dólar lastreado em ouro, restringia as propensões inflacionárias

²⁴⁰ RENOUVIN, P. e DUROSELLE, J.B. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967. p. 449.

²⁴¹ “it does not assume perfect information, consideration of all possible alternatives, or unchanging actor preferences.” (KEOHANE, Robert Owen. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 62.)

²⁴² “Under bounded rationality, the inclination to of governments to join or support international regimes will be reinforced by the fact that the alternatives to regimes are less attractive than they would be if the assumptions of classical rationality were valid. Actors laboring under bounded rationality cannot calculate the costs and

de futuros governos, em virtude, ao menos, de obrigá-los a recorrer a empréstimos internacionais para financiar o déficit orçamentário resultante.

2.6 Persistência das instituições

As instituições são criadas pelos Estados, na persecução de interesses egoístas, estritamente dentro de uma política de potência. No entanto, elas também influenciam seus criadores; mostram-se mais do que meras marionetes. Elas tendem a persistir com o tempo.

Como diversas instituições nacionais, as instituições internacionais são criadas para resolver um problema específico, dentro de um determinado contexto histórico. Com o tempo, elas podem mesmo encontrar-se defasadas em relação às novas estruturas. Como um exemplo óbvio, pode considerar-se o Conselho de Segurança das Nações Unidas: os vencedores da guerra (e seus sucessores imediatos, como a China) possuem poder de veto em importantes decisões. Essa conformação, que refletia as aspirações de 1945, permanece ainda hoje, apesar da revitalização da Alemanha, do declínio da Rússia e da emergência de países como o Canadá, Japão, Brasil e Índia.

Essa é a razão do título de uma obra fundamental da teoria institucionalista: *After Hegemony*, de Robert Owen Keohane, escrita em 1984. Um poder hegemônico cria e/ou inspira as instituições de um determinado período histórico. No entanto, mesmo após o declínio dessa potência, “após a hegemonia”, as instituições permanecem. Trata-se de uma tendência à estabilidade que demonstra que a vida das instituições não se subsume tão somente aos interesses dos Estados.

Isso se explica em razão da diferença de esforço que as instituições demandam ao longo de sua existência. O esforço de manutenção é muito inferior ao esforço de criação ou de destruição de uma instituição. Considerem-se as sanções econômicas que eram dirigidas contra o Iraque. Apesar de sua ineficácia — pois Saddam Hussein continua no poder —, dos custos humanitários ao povo iraquiano e, mesmo, da perda de apoio na opinião pública norte-americana, elas persistem²⁴³. Uma vez que o Conselho de Segurança aprovou-as, em 1990, elas se tornaram o *statu quo*. O procedimento de reversão do veto, visto que os EUA integram o Conselho, é mais árduo do que a sua manutenção.

benefits of each alternative course of action on each issue. On the contrary, they need to simplify their own decisionmaking processes in order to function effectively at all.” (KEOHANE, Robert. *After Hegemony*, p. 115.)

²⁴³ Para Caubet, não houve tempo hábil (até a deflagração do conflito) para as sanções econômicas surtirem efeito: os Estados Unidos anteciparam-se. A resposta a esse paradoxo só pode ser uma: as sanções econômicas, em conjunto com a ação militar (e não uma e depois a outra), têm por objetivo fazer do Iraque um exemplo a

Em 1990, o realista John Mearsheimer, na obra *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, lançou um desafio aos institucionalistas. Com base no argumento dos ganhos relativos, previu crescente conflito e mesmo guerra entre as potências europeias: o tema da segurança em um mundo anárquico levou-o a menosprezar a influência das instituições internacionais. As instituições do pós-II Guerra Mundial baseavam-se na conjunção de forças da Guerra Fria: a liderança dos Estados Unidos sobre a aliança ocidental em confronto com um hostil bloco soviético. Uma vez que essa correlação foi alterada com o fim da Guerra Fria, os Estados europeus iriam retomar os padrões de conflito que sempre existiram, mas que foram silenciados pela lógica bipolar. A OTAN e a União Europeia seriam vítimas dessas mudanças. Era a ameaça soviética, segundo Mearsheimer, que segura a OTAN. “Se a ameaça soviética for tirada e as forças americanas voltarem para casa, as relações entre os países da Comunidade Europeia serão fundamentalmente alteradas.”²⁴⁴ A saída dos EUA iria fazer a aliança defensiva desintegrar. Sem o guarda-chuva americano, os Estados europeus passariam a se olhar com suspeitas e temor.

A previsão não ocorreu. Parece que o autor subestimou tanto a força da cooperação dos Estados europeus como a tendência à permanência das instituições. Ademais, cabe observar que a OTAN, ainda que promova a cooperação militar entre os Estados europeus, tem por função precípua coordenar os esforços militares destes com os EUA. Enquanto este país ainda possuir interesses globais — bem como alguns no continente europeu —, a Aliança Atlântica deve persistir (mesmo “após a hegemonia”). Quiçá o conflito não ocorra entre Estados europeus...

2.7 Governança Global

A necessidade de se gerir o sistema internacional surge no final do século XIX com as grandes conferências internacionais, mas é impulsionada no século XX com a proliferação das organizações internacionais. No fundo desta questão, reside o fato de que os problemas deixaram de se circunscrever às fronteiras nacionais e têm afetado o mundo como um todo. Surge, portanto, a carência de uma gestão dos problemas em nível mundial. Estes mudaram de

quem ousar desafiar a “Nova Ordem Mundial”. (CAUBET, Christian Guy. *As Verdades da Guerra contra o Iraque*. São Paulo: Acadêmica, 1991, p. 47.)

²⁴⁴ “If the present Soviet threat to Western Europe is removed, and American forces depart for home, relations among the EC states will be fundamentally altered.” (MEARSHEIMER, John. *Back to the Future: instability in Europe after the Cold War*. In: BROWN, Michael; COTÉ JR., Owen; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (editores). *Theories of War and Peace*, p. 45.)

escala, e a cartografia política tradicional não acompanhou essa transformação; isto é, as instâncias de resolução dos problemas não correspondem mais à realidade dos mesmos.

A economia internacional tornou-se um tema que ultrapassa as fronteiras estatais. Um Estado que deseje implementar uma política econômica interdependente irá encontrar uma miríade de instituições que normalizem a suas ações. Como salienta Nye Jr.:

Após a II Guerra Mundial, as lições da década de 1930 estavam nas mentes dos estadistas norte-americanos, e eles estabeleceram instituições para manter uma economia internacional aberta. O Fundo Monetário Internacional (FMI) empresta dinheiro, mormente para países em desenvolvimento, para solucionar problemas de balança de pagamentos ou de juros de dívidas externas. O FMI impõe condições para os seus empréstimos a fim de que o Estado modifique suas políticas econômicas; por exemplo, que reduza déficits no orçamento e subsídios. O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (o Banco Mundial) empresta dinheiro aos países pobres para projetos de desenvolvimento (há também bancos regionais de desenvolvimento para a Ásia, América Latina, África e Europa Oriental). O Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) estabeleceu regras para o comércio liberal e serviu de *locus* para uma série de rodadas de negociações multilaterais que reduziram as tarifas. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) serve de foro para que os países mais desenvolvidos coordenem suas políticas econômicas. Desde a metade da década de 1970, os líderes das sete maiores economias, que correspondem a dois terços da produção mundial, encontram-se em conferências anuais (o Grupo dos Sete) para discutir os rumos da economia mundial.²⁴⁵

O institucionalismo cunhou o termo “governança global” para designar um fenômeno de interação entre instâncias internacionais e estruturas estatais criadas com o intuito de gerir problemas que, cada vez mais, perpassam as fronteiras nacionais.²⁴⁶ A posição

²⁴⁵ “After World War II, the lessons of the 1930s were on the minds of American statesmen and they set up institutions to maintain an open, international economy. The International Monetary Fund (IMF) lends money, usually to developing countries, to help when they have difficulties with their balance of payments or with paying interest on their debts. The IMF generally conditions its loans on the recipient country reforming its economic policies, for example reducing budget deficits and price subsidies. The International Bank for Reconstruction and Development (the World Bank) lends money to poorer countries for development projects. (There are also regional development banks for Asia, Latin America, Africa and Eastern Europe.) The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) established rules for liberal trade and has served as the locus for a series of rounds of multilateral negotiations that have lowered trade barriers. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) serves as a forum for two dozens of the most developed countries to coordinate their international economic policies. Since the mid-1970s, the leaders of the seven largest economies that account for two-thirds of world production have met at annual summit conferences (the Group of Seven) to discuss conditions of the world economy.” (NYE JR., Joseph S. *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*, p. 169.)

²⁴⁶ Cf. SLAUGHTER, Anne-Marie. The real new world order. *Foreign Affairs*, p. 183-198, vol. 76, nº 5, 1997. p. 183-197. Cumpre salientar que “governança” não é um termo neutro. Esse é o teor da “denúncia” feita por Bernard Cassen, em artigo publicado no *Le Monde Diplomatique*. Segundo o articulista, afirmar que a sociedade civil é que vai se gerir é o mesmo que afirmar que os interesses particulares, em oposição ao interesse público, devem prevalecer. E não se pode menosprezar o fato de que há alguns interesses particulares mais “iguais” do que outros. (Cf. CASSEN, Bernard. Le piège de la gouvernance. *Le Monde Diplomatique*. Paris, junho de 2001, p. 28.). Entretanto, o Estado sempre pode preferir seguir uma política autônoma, mas há um preço por essa escolha: a marginalidade do sistema internacional. Se o custo compensa ou não, não cabe a este texto analisar.

institucionalista encontra-se no meio do caminho entre a do internacionalismo liberal e a do chamado novo “medievalismo”.

O internacionalismo liberal possui uma visão um tanto romantizada das relações internacionais. Segundo essa concepção, a nova ordem mundial seria finalmente a realização das promessas de 1945 e — por que não? — da malograda Sociedade das Nações, em que a guerra estaria fora da lei — como, de direito, está — e as organizações internacionais, lideradas pela Organização das Nações Unidas, garantiriam a paz e a segurança internacionais. Uma vez que todos desejam a paz, os Estados apoiariam espontaneamente essa nova forma de administração dos problemas mundiais e renunciariam ao controle individual das relações internacionais.

Como salienta Slaughter, mesmo como um ideal, essa visão é “na melhor das hipóteses, irrealizável, e na pior, perigosa”²⁴⁷. Os Estados não estão dispostos a abrir mão de suas parcelas de poder, ainda que em nome de um ideal que todos almejem. A ONU, v.g., não consegue funcionar de modo efetivo sem o apoio das principais potências. Não se pode olvidar do fato de que os Estados sempre que cooperam o fazem em nome de seus próprios interesses egoístas — qual seja o maior deles: aumento de seu próprio poder relativo.

O “novo medievalismo” traduziria um modelo “de volta para o futuro”²⁴⁸ do século XXI. Essa concepção advoga o fim do Estado-nação: A globalização estaria provocando um esmaecimento das fronteiras estatais. Para resolver os temas da nova agenda mundial, outros atores, que se encontrariam acima, abaixo, além e, sobretudo, fora do Estado, moldariam as relações internacionais. A política global seria regida não mais por estruturas rígidas, mas por uma rede — ou, talvez, uma teia — de organizações compulsórias e voluntárias. A força motriz que teria possibilitado a emergência desse fenômeno seria a revolução na tecnologia de informações, o que garantiria a velocidade e a não-estatalidade de semelhantes redes. O resultado seria não um governo global, como defendem os internacionalistas liberais, mas governança global. Em vez de instituições formais, um conjunto intrincado de atores incertos, como grandes empresas ligadas a organizações não governamentais, regiões infranacionais — como a Catalunha — e organizações internacionais, promoveria a cooperação e iria gerir as questões que o Estado não pode mais solucionar.

Todavia, há duas falácias nesse raciocínio. Primeiro, o poder privado não pode substituir o poder público. Este ainda se apresenta como o detentor do uso legítimo da

²⁴⁷ “*at best, unfeasible and at worst, dangerous.*” (SLAUGHTER, Anne-Marie. *The Real New World Order. Foreign Affairs*, p. 183.)

²⁴⁸ A analogia é da autora supracitada.

violência, como já salientou Weber, pois, mal ou bem, conta com critérios de legitimação, como o consenso e a força. Ademais, o poder particular não é tão efetivo como o público, visto que não dispõe de forças de segurança para reforçar suas decisões. Segundo, o deslocamento dos centros de decisão, que se verifica nesse novo sistema internacional, não se traduz num jogo de soma zero. Um incremento no poder de atores não-estatais não significa uma redução no poder do Estado. O que se evidencia é exatamente a tese contrária: as ONGs procuram exercer pressão não nos problemas mesmos para a sua direta resolução, mas nas instâncias governamentais, para que estas decidam a questão.²⁴⁹

Para o institucionalismo, o Estado não está desaparecendo. Na verdade, o que ocorre, além da gestão promovida pelas instituições internacionais — como no exemplo acima de Nye Jr. —, é a cooperação internacional de instâncias estatais. Agências regulatórias, cortes e legislações encontram-se cada vez mais dialogando com suas contrapartes estrangeiras. Um exemplo contundente dessa realidade é o encontro anual dos maiores banqueiros e investidores do mundo em Davos, na Suíça.

Órgãos governamentais, em especial aqueles que lidam com o capital financeiro, são muito suscetíveis de cooperação internacional. Em 1988, os bancos centrais das maiores potências produziram uma reforma do sistema bancário internacional. O fórum de debates não foi o FMI ou o Banco Mundial, mas o Comitê Basle de Supervisão Bancária, que foi criado por um simples acordo entre os próprios governantes.

Mesmo o Judiciário, um dos poderes mais conservadores e expressão estática da soberania estatal, encontra-se engajado em formas de cooperação. A autora referida enumera os modos dessa cooperação, passando por modos bastante informais — como a mera citação de decisões de tribunais estrangeiros — até a parceria entre as cortes nacionais e o Tribunal Europeu de Justiça.²⁵⁰

Assim, *pari passu* com a alta política formulada pelos e implementada entre os Estados, uma rede de cooperação, não de atores invisíveis, mas de instâncias bastantes nacionais, administra os problemas mundiais. Essa configuração permite uma grande elasticidade e adaptação em face de novas disputas, o que não reduz a sua efetividade. As decisões tomadas são, de fato, implementadas e logram êxito, como no supracitado exemplo do aumento dos preços do petróleo promovido pela OPEP.

²⁴⁹ Cf. SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New World Order. *Foreign Affairs*, p. 184.

²⁵⁰ Cf. SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New World Order. *Foreign Affairs*, p. 190.

2.7.1 Normalização das relações internacionais

Entretanto, cumpre salientar que o grau de segurança atingido nas relações internacionais ainda se encontra muito aquém do desejável. Um relatório do *Bundesbank* classificando os países emergentes de acordo com o grau de risco envolvido no retorno dos investimentos de curto prazo, ainda que incompleto e meramente opinativo, pode provocar, como de fato provocou em 1998, uma grande fuga de capitais de um país como o Brasil.

Não só o capital financeiro é “assustadiço”, como não existe propriamente uma hierarquia das estruturas e atos internacionais. Isso resulta no fato de que as regras internacionais sobre um determinado tema podem até ser bastante exaustivas, mas o efeito geral é ainda de anomia. Cumpre salientar que não se trata de uma anomia real, mas apenas de uma sensação de anomia, de ausência de normas, de uma lacuna, a respeito de determinado tema. Tampouco se trata de uma sensação subjetiva, antes esta é bem confirmada pelos fatos.

Ocorre, na verdade, uma ausência de “normalização” das relações internacionais. Por “normalização”, na falta de um termo mais adequado, entenda-se o correto número de normas adequadas sobre uma determinada questão. A referência a expressões de conteúdo valorativo, como “correto” e “adequadas”, permite antever a natureza do fenômeno. A falta de normalização não corresponde à existência de lacunas reais, mas de lacunas ideológicas no ordenamento jurídico internacional.²⁵¹

Não há falta de normas, mas há falta de normas adequadas: as regras existentes não traduzem ou representam pouco o consenso aos que se encontram a elas subordinadas. Por isso, a insistente reivindicação dos países novos em rever o Direito Internacional. Mesmo nos países desenvolvidos paira um sério questionamento sobre a legitimidade das redes de decisão internacionais, uma vez que elas não estão sujeitas a nenhum dos controles democráticos previstos nas legislações internas.

Desta feita, o Direito Internacional conseguiu contornar a longa controvérsia acerca da jurisdicização desse Direito. Produzem-se normas, e normas em quantidade o suficiente para assegurar a governança, mas não se chegou a um consenso sobre o “mínimo ético” nas relações internacionais.

Isso ocorre por um motivo bastante simples: as instituições não são, nem pretendem ser, um monumento à justiça. Elas são engendradas de acordo com a lógica da *Realpolitik*. São criadas segundo uma dada configuração de forças e servem para perpetuar semelhante correlação.

2.8 Um tipo ideal: Interdependência Complexa

Consoante Morgenthau, em “política internacional, a força armada como ameaça ou potencialidade é o recurso material mais importante para promover o poder político de uma nação”²⁵². As relações internacionais, como um campo no qual se desenvolve o jogo da política, são uma luta pelo poder; contudo, de maneira distinta da política interna, são caracterizadas pela violência organizada. Até esse ponto, as posições realistas e institucionalistas convergem: ambas as escolas aceitam a definição maquiavélica de política como a “arte de conquistar e manter o poder”.

Todavia, as conseqüências extraídas desse cenário de violência organizada são distintas. *Grosso modo*, o realismo afirma que, em razão da incessante busca pelo aumento de poder relativo, dilemas de segurança são inevitáveis. As relações internacionais reproduzem o estado de natureza hobbesiano. O aliado de hoje é o potencial inimigo de amanhã; portanto, as alianças e a cooperação revelam-se precárias e intermitentes. Estados não conseguem engajar-se em formas perenes de cooperação como as instituições. Por essa mesma razão, realistas não aceitam o ponto-de-vista institucionalista.

O realismo defende, ainda, que os Estados são os principais, quando não os únicos, atores das relações internacionais. Essa afirmação pode induzir ao erro de se acreditar que a vontade estatal seria una e indivisível, tal qual sua soberania. O processo de formação da vontade estatal, a definição do chamado “interesse nacional”, seria um processo simples, no qual não cabe margem à discricionariedade do estadista e que transcorre de forma bastante objetiva. Essa questão foi parcialmente analisada na crítica ao postulado da racionalidade. Para alguns realistas clássicos, como Renouvin e Duroselle, as forças internas concorrem para a formação da política externa²⁵³, mas para o neo-realismo — que concebe o Estado como unidade de um sistema — esses fatores não são levados em consideração. “A política nacional consiste de unidades diferenciadas realizando funções específicas. A política internacional consiste de unidades semelhantes duplicando as atividades de uma e de outra.”²⁵⁴ A política exterior dos Estados é determinada segundo a distribuição desigual de capacidades entre os

²⁵¹ Quanto ao conceito de “lacuna ideológica”, o leitor deverá consultar a seguinte obra: BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 3. ed. Tradução Cláudio DeCicco. Brasília: Polis/EdUNB, 1991.

²⁵² “international politics in particular, armed strength as a threat or a potentiality is the most important material factor making for the political power of a nation.” (MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*, p. 29.)

²⁵³ Cf. RENOUVIN, P. e DUROSELLE, J.B. *Introdução à História das Relações Internacionais*, p. 342.

Estados, mas vem de fora, pelo sistema internacional.²⁵⁵ A diferença de capacidades entre as unidades é tão-somente um indicativo da busca pela conquista e manutenção do poder: o Estado poderá perseguir desde a própria sobrevivência até a dominação mundial. Mas a política externa e as estratégias para a sua implementação são dadas pela posição que o Estado ocupa no sistema internacional.²⁵⁶

Por capacidades, Waltz entende os recursos econômicos, a produtividade dos Estados e a força militar.²⁵⁷ Trata-se da redefinição neo-realista do que os realistas clássicos denominavam de “recursos de poder” (*power resources*): a população, a geografia, a economia, etc.²⁵⁸ Cumpre salientar que, indubitavelmente, há uma hierarquia, por vezes velada, entre as capacidades: a força militar é a mais importante capacidade do Estado. Essa prevalência permeia toda a tradição realista, desde Tucídides até Waltz, e explica a divisão de temas das relações internacionais como pertencentes à alta ou à baixa política. Na alta política, estão todos os assuntos relacionados à segurança e à guerra: efetivo militar, capacidade defensiva ou ofensiva, o direito da guerra, entre tantos outros. Na baixa política, encontra-se todo o restante: relações comerciais, meio ambiente, direitos humanos, etc. O próprio nome indica qual dos dois campos é considerado mais importante para os realistas. Aliás, é preciso que se frise, essa hierarquia é uma decorrência necessária do conceito maquiavélico de política.

Assim, para os realistas, as relações internacionais constituem o produto da distribuição desigual de poder entre os Estados. Contudo, um adjetivo passa despercebido: trata-se do produto da distribuição desigual **geral** de poder entre os Estados. Aqui, reside uma divergência importante com os institucionalistas. O poder do Estado é mensurado, pelos realistas, segundo as capacidades, ou recursos de poder, de uma forma geral: presume-se, de

²⁵⁴ “National politics consists of differentiated units performing specified functions. International politics consists of like units duplicating one another’s activities.” (WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, p. 97.)

²⁵⁵ Cf. WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, p. 98.

²⁵⁶ Assim, a política de manutenção da estabilidade no continente europeu era uma função da posição insular da Inglaterra.

²⁵⁷ Cf. WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, p. 98.

²⁵⁸ Morgenthau apresenta uma lista de oito fatores: geografia, recursos naturais, capacidade industrial, estado de preparação militar, população, caráter nacional, moral nacional e qualidade da diplomacia. (MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, p. 81.) Já Aron distingue apenas três elementos fundamentais: o espaço ocupado pelas unidades políticas, os recursos materiais disponíveis (e o conhecimento que permite transformá-los em armas, quantidade e qualidade de combatentes e seus instrumentos) e, por fim, a capacidade de ação coletiva — organização do exército, disciplina dos combatentes, qualidade do comando, etc. (ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, p. 107.). É interessante observar a presença constante de fatores de ordem bélica.

forma implícita, uma perfeita fungibilidade entre os fatores de poder.²⁵⁹ Um Estado com uma razoável produção industrial é, ou pode vir a ser, um Estado militarmente poderoso. A questão passa a ser como efetuar essa transição. Talvez o exemplo americano do que se convencionou chamar de “complexo industrial-militar” — a produção industrial a serviço dos interesses militares — se encontre muito vivo na mente dos realistas.

Essa característica do realismo, que Keohane denomina de o “postulado da fungibilidade”²⁶⁰, é questionada pelos institucionalistas. Será o sistema internacional um sistema de tipo simples, formado por uma única estrutura, como quer Waltz? Neste ponto, o próprio Waltz é ambíguo: se, de um lado, afirma que as unidades do sistema internacional têm funções iguais e se distinguem tão-somente de acordo com as suas capacidades, de outro, constata que “diferenças de força militar importam, mas não para todo e qualquer propósito”²⁶¹. De fato, o Japão é um ator muito mais importante do que Israel para a estabilidade financeira mundial, mas este é incomparavelmente mais relevante do que aquele para a paz no Oriente Médio. Essa mudança de raciocínio implica que o sistema internacional deva ter várias estruturas; quiçá uma para cada tema da agenda internacional²⁶². A fungibilidade entre essas áreas seria, portanto, a exceção, e seria necessário explicar o elo de ligação.

Pode, pois, resumir-se o que foi dito e inferir três postulados do realismo: os Estados são os atores dominantes e agem de forma racional, a força militar é o instrumento mais eficaz da política e existe uma permanente hierarquia de temas na agenda internacional. Todas essas características podem ser questionadas — como de fato o são pelos institucionalistas —, pois refletem apenas parcialmente as relações internacionais. São, na verdade, não um reflexo fidedigno do real, mas qualidades de um instrumental teórico de interpretação deste real. Keohane vai afirmar que o realismo define um tipo ideal:

²⁵⁹ Aron percebe que há uma perda entre o potencial econômico e a força militar: “a passagem do potencial econômico para a força militar depende também da ‘capacidade de ação coletiva’, sob a forma de capacitação técnico-administrativa” (p. 118). Entretanto, ele parte do pressuposto de que o poder é fungível para depois detectar alguma imperfeição nessa fungibilidade. Logo adiante, afirma: “Ninguém duvida de que a qualidade da classe militar e a eficiência do exército sejam influenciadas pelo regime político e pela psicologia da nação.” (p. 119). (ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, p. 118 e 119.). Cumpre salientar que os institucionalistas não aceitam com naturalidade a fungibilidade dos recursos de poder; antes, quando ela existe, precisa ser explicada.

²⁶⁰ Cf. KEOHANE, Robert Owen. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 55.

²⁶¹ “Differences in strength do matter, although not for every conceivable purpose.” (WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, p. 189.)

²⁶² A isso Keohane chama de “estrutura temática”. (KEOHANE, Robert Owen. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 55.)

Os postulados realistas definem um tipo ideal de política internacional. Eles nos permitem imaginar um mundo no qual a política é continuamente caracterizada pelo efetivo ou potencial conflito entre os Estados, com o emprego da força possivelmente em todo o tempo. Cada Estado procura defender seu território e seus interesses de ameaças reais ou percebidas. A integração política entre Estados é imperceptível e perdura enquanto servir aos interesses nacionais dos países mais fortes. Atores transnacionais não existem ou são politicamente irrelevantes. Apenas o uso ou ameaça da força assegura a sobrevivência dos Estados, e somente enquanto os estadistas conseguem ajustar seus interesses num mecanismo de equilíbrio de poder é que o sistema é estável.²⁶³

E se, ao mesmo tempo, os três postulados forem questionados? Então, estaria sendo arquitetado um tipo ideal no outro extremo. Trata-se da “interdependência complexa”: “um mundo no qual outros atores distintos dos Estados participam diretamente da política mundial, no qual não há uma clara hierarquia entre os temas da agenda internacional e a força é um instrumento ineficaz”²⁶⁴.

Neste admirável mundo novo — o qual, é preciso que se frise, constitui um tipo ideal, não o reflexo da realidade²⁶⁵ —, existem múltiplos canais de contato entre as sociedades, tais como relações formais e informais entre estadistas, bem como entre agências do segundo escalão governamental e ligações informais entre os diversos níveis hierárquicos do Estado com empresas transnacionais e ONGs. Assim, as relações internacionais ocorrem por três formas de contato: interestatais, transgovernamentais e transnacionais. “Relações interestatais são os canais normais definidos pelos realistas. As transgovernamentais ocorrem quando se suaviza o postulado de que os Estados decidem como unidades coesas, e as transnacionais quando se suaviza o postulado de que os Estados são as únicas unidades.”²⁶⁶

No século XX, a política internacional deixou de ser produzida somente em grandes conferências como as do século XIX, que reuniam diretamente os soberanos ou enviados plenipotenciários. Burocratas dos mais diversos escalões comunicam-se pelo telefone;

²⁶³ “These realist assumptions define an ideal type of world politics. They allow us to imagine a world in which politics is continually characterized by active or potential conflict among states, with the use of force possible at any time. Each state attempts to defend its territory and interests from real or perceived threats. Political integration among states is slight and lasts only as long as it serves the national interests of the most powerful states. Transnational actors either do not exist or are politically unimportant. Only the adept exercise of force or the threat of force permits states to survive, and only while statesmen succeed in adjusting their interests, as in a well-functioning balance of power, is the system stable.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 24.)

²⁶⁴ “a world in which actors other than states participate directly in world politics, in which a clear hierarchy of issues does not exist, and in which force is an ineffective instrument of policy.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 24.)

²⁶⁵ O fato de os institucionalistas afirmarem que a interdependência complexa constitui um tipo ideal os distingue fundamentalmente dos que defendem o fim do Estado-nação: estes pressupõem a existência empírica desse cenário.

agências nacionais tecem uma teia de relações com suas contrapartes estrangeiras. O encontro mundial de banqueiros em Davos, na Suíça, reúne chefes de Estado, empresários e representantes de ONGs. Um artigo de um economista de Harvard, ou um relatório do Banco Central alemão, provoca a evasão de uma grande quantidade de capital volátil, o que pode abalar a economia de um país do porte do Brasil. As decisões de governos, corporações e bancos ultrapassam fronteiras nacionais e atingem outros Estados. A distinção entre política interna e política externa torna-se, pois, pouco nítida.

Na interdependência complexa, não há uma clara hierarquia entre as múltiplas estruturas temáticas da agenda internacional. Isso significa que segurança militar não se mostra como o tema predominante. Desta feita, desaparece a distinção entre alta e baixa política. Mas não é só. Uma vez que os tópicos são variados, muitos são de ordem nacional e acabam sendo melhor resolvidos não por uma coordenação dos esforços estatais, mas pela cooperação de meros departamentos de Estado. Ademais, visto que o poder é infungível, diferentes temas demandam diferentes coalizões. Os Estados terminam por se antagonizar em alguns assuntos, mas em outros se tornam parceiros.²⁶⁷

A agenda internacional tornou-se maior e mais diversificada. Em 1975, o realista, e então Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger descreveu a situação:

(...) progressos em relação à agenda tradicional não bastam mais. Um novo tipo de questão sem precedentes surgiu. Problemas com energia, recursos naturais, meio ambiente, população, utilização dos espaços públicos e dos oceanos encontram-se emparelhados com segurança militar, ideologia e rivalidades territoriais, os quais tradicionalmente compunham a agenda diplomática.²⁶⁸

Os diversos departamentos e ministérios nacionais também possuem suas contrapartes internacionais: existe uma miríade de organizações internacionais formais e informais que tratam dos mais variados temas, desde a proteção aos direitos humanos até o combate ao gafanhoto peregrino no norte da África. Em razão dessa diversidade, torna-se cada vez mais difícil para sociedades pluralistas definir uma política externa coesa e distinta da interna. As preferências não se revelam claras, e a conquista e manutenção do poder passam a se realizar em outras áreas, além da confrontação militar.

²⁶⁶ "Interstate relations are the normal channels assumed by realists. Transgovernmental applies when we relax the realist assumption that states act coherently as units; transnational applies when we relax the assumption that states are the only units." (KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 25.)

²⁶⁷ Cf. KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 25.

²⁶⁸ "progress in dealing with the traditional agenda is no longer enough. A new and unprecedented kind of issue has emerged. The problems of energy, resources, environment, population, the uses of space and the seas now rank with questions of military security, ideology and territorial rivalry which have traditionally made up the diplomatic agenda." (KISSINGER, Henry. *A New National Partnership*. In: *Department of State Bulletin*. Fevereiro, 17, 1975, p. 199. *Apud* KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 26.)

Por fim, nos locais onde prevalecem as condições de interdependência complexa, a força não é um instrumento eficaz. Pode ser empregada nas relações entre países estranhos a essa área, mas é irrelevante para resolver questões como desavenças comerciais entre membros de um mesmo bloco, ou de uma mesma aliança.²⁶⁹

A força é empregada quando os atores não limitam a escolha dos meios de implementação de uma política externa. Esse tipo de situação resulta de dilemas de segurança bastante agudos, nos quais a sobrevivência ou a conquista mundial — os dois casos-limites da conquista e da manutenção do poder — estão em jogo. Conforme foi visto anteriormente, entretanto, dilemas de segurança podem ser dissolvidos com uma maior gama de informação circulante; e essa função é desempenhada pelas instituições.

De fato, em algumas regiões do globo, a margem de segurança aumentou:

A França abandonou a estratégia de *tous azimuts* (defesa em todas as direções) que o Presidente de Gaulle advogava (mesmo à época não era levada muito a sério). Os últimos planos do Canadá de promover uma guerra contra os Estados Unidos foram abandonados há mais de meio século. A Inglaterra e a Alemanha não se sentem mais ameaçadas com a existência de uma e outra. Relações intensas de influência mútua existem entre esses países, e a força revela-se um instrumento político inútil ou irrelevante.²⁷⁰

Ademais, como foi analisado no item *Sensibilidade e vulnerabilidade*, a força, por vezes, não é o meio mais adequado para, entre parceiros, solucionar problemas de ordem comercial, ecológica, etc. Em relação ao objetivo almejado, o uso da força pode ultrapassar os custos. O recurso à guerra pode ser uma política bastante eficaz, mas as perdas podem ultrapassar os ganhos.

Na interdependência complexa, as instituições e organizações internacionais têm funções bastante ampliadas. Elas estabelecem a agenda internacional, induzem a formação de alianças e constituem arenas para a ação política dos Estados fracos. Desta feita, um importante recurso de poder é a habilidade das unidades em mobilizar votações e escolher a instituição adequada para cada tema em debate.²⁷¹

As relações internacionais situam-se em algum lugar entre o realismo e a interdependência complexa. Em condições como a do Oriente Médio e dos Bálcãs, o realismo

²⁶⁹ Cf. KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 25.

²⁷⁰ "France has abandoned the *tous azimuts* (defense in all directions) strategy that President de Gaulle advocated (it was not taken entirely seriously even at the time). Canada's last war plans for fighting the United States were abandoned half a century ago. Britain and Germany no longer feel threatened by each other. Intense relationships of mutual influence exist between these countries, but in most of them force is irrelevant or unimportant as an instrument of policy." (KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 27.)

²⁷¹ Cf. KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 37.

é mais adequado: a força militar constitui o principal instrumento de implementação da política externa, os padrões de cooperação são quase insignificantes ou intermitentes, e o cenário encontra-se pouco ou nada institucionalizado. Contudo, nas relações bilaterais como Estados Unidos-Canadá e na Europa Ocidental, prevalece a interdependência complexa: as relações de poder são mais sutis e não precisam recorrer à força militar, o contato entre as sociedades não se resume a encontros formais entre os chefes de Estado, e existem vários interesses convergentes, o que possibilita cooperações de longo prazo.

Quando se afirma que o realismo é um tipo ideal não significa que essa doutrina deixa de ser válida; apenas se inseriu maior complexidade.²⁷² Quando se interpreta um fenômeno, deve buscar-se a explicação mais simples possível; se essa não satisfizer, a seguir, insere-se maior complexidade. A função heurística de ambos os tipos ideais será mais bem elucidada com um exemplo.

A tese realista do equilíbrio de poder é um exemplo de uma teoria simples, baseada na estrutura global do sistema. Se ela não puder explicar um dado objeto, deve inserir-se maior complexidade em direção ao seu extremo oposto, à interdependência complexa. Em condições realistas, qualquer mudança nas relações internacionais é resultado da alteração das capacidades dos Estados. Desta feita, mesmo a alteração de um regime é a consequência de uma mudança no equilíbrio de poder. Como o sistema internacional no realismo compõe-se de apenas uma estrutura, a mudança pressupõe um referencial global:

Essa análise sobre a estrutura global não se diferencia significativamente entre os diversos temas da agenda internacional. Pelo contrário, prediz uma tendência de resultados congruentes entre as diversas estruturas temáticas. Visto que o poder, como o dinheiro, é considerado fungível, os recursos de poder serão alterados pelas grandes potências para assegurar uma margem igualitária de retorno em todas as áreas. Se as respostas em uma estrutura temática forem acentuadamente distintas das de outras, nós devemos esperar acomodações para que as respostas na área deviante se tornem mais consistentes com a estrutura mundial de poder militar e econômico.²⁷³

Para os realistas, um regime seria posto/imposto por uma potência hegemônica para servir aos seus interesses. Isso pressupõe preponderância militar, ainda que não necessariamente o efetivo uso da força militar. Mesmo assim, um regime imposto por uma

²⁷² É interessante notar que, após a descoberta de que o espaço não era plano, a geometria euclidiana permanecia válida. Era aplicada para pequenas proporções, nas quais a distorção seria desprezível.

²⁷³ “*This overall structure approach does not differentiate significantly among issue areas in world politics. On the contrary, it predicts a strong tendency towards congruence of outcomes among issue areas. Since power, like money, is considered fungible, power resources will be shifted by major states to secure equal marginal returns in all areas. When outcomes on one issue area are markedly different from those on others, we should expect shifts to make outcomes in the deviant area more consistent with the world structure of military and economic power.*” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 43.)

potência hegemônica só iria implodir, se o próprio sistema hegemônico terminasse — o que só poderia ocorrer com uma guerra ou algum outro dramático evento que provocasse um desequilíbrio de poder.

Cumpra salientar, todavia, que potências hegemônicas nem sempre visam explorar potências mais fracas. Apesar da preponderância norte-americana no sistema monetário do pós-guerra, com o Plano Marshall de 1948, a Europa cresceu muito mais rapidamente do que os EUA. Assim, não seria absurdo imaginar que o regime contribuisse para o seu próprio desmantelamento. Um regime que beneficie potências secundárias em detrimento da principal contribui para a erosão da capacidade desta última de fazer e de garantir regras (*rule-making e rule-enforcing*) e, assim, do próprio regime. A atmosfera de crise predis põe atores insatisfeitos a desertar desse regime e a questionar a autoridade da potência até então hegemônica.²⁷⁴

Esse tipo de raciocínio extrapola a análise realista. Esta, uma vez que estabelece a divisão entre alta e baixa política, com a preponderância daquela, pressupõe que variações nas relações econômicas somente podem ser explicadas por variações na capacidade militar. Desse modo, a liderança que a Alemanha exerce na União Européia seria legítima apenas na medida em que a produção industrial pudesse ser reconvertida em capacidade militar. Entretanto, isso não se verifica. O problema é que, no realismo, essa liderança só poderia ser questionada por fatores estruturais, como uma guerra ou outro fenômeno que se situasse na esfera da alta política. O fato de um regime contribuir para a erosão da hegemonia não pode ser concebido em termos realistas, porque, nesta escola de Relações Internacionais, os regimes ou não existem ou não passam de simples pretextos para a política dos Estados.

A análise realista pressupõe a fungibilidade do poder entre as capacidades. Mas esse postulado pode ser flexibilizado.

Após 1973, por exemplo, tornou-se óbvio que o poder em temas de petróleo estava distribuído de forma distinta de outras estruturas temáticas da política internacional, e a discrepância persiste até a redação deste trabalho. Para explicar essa situação, pode voltar-se para um modelo baseado em estruturas temáticas, na qual a força é utilizada a um custo muito elevado, e a segurança militar não se encontra no topo da hierarquia da agenda. Esse modelo afirma que as conexões entre os temas não serão regulares, nem efetivas. Nessas condições, recursos de poder não podem ser facilmente transferidos. O poder não será fungível, como o é no modelo da estrutura global; capacidades militares não serão relevantes em temas econômicos, e capacidades econômicas que são relevantes em uma área não serão em outra.²⁷⁵

²⁷⁴ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 45.

²⁷⁵ "After 1973, for instance, it became obvious that power in petroleum issues was distributed very differently than in other issue areas of world politics, and the discrepancy has continued to persist up to this writing. To explain such a situation, one could turn to an issue structure model in which force is usable only at high cost, and military security is not at the top of a clear hierarchy of issues for governments. From these assumptions the

Na explicação de um estruturalismo temático, Estados fortes numa área irão criar os regimes. Embora tentados a estabelecerem conexões, estas tentativas são fadadas ao insucesso. O recurso de poder num tema perde boa parte ou toda a sua eficácia em outro tema. Assim, de maneira diferente do modelo anterior, não há congruência de poder entre os temas, e a análise da política deve ser feita em cada estrutura temática. No modelo da estrutura temática, torna-se claro como um país dominante militarmente pode não conseguir implementar suas políticas em outros temas.

A tendência à defecção de regimes no modelo da estrutura temática é bastante diversa da do modelo anterior. Uma alteração qualquer não provoca necessariamente uma mudança de hegemonia. Pode haver uma mudança **de** regime ou **no** regime. No primeiro, a natureza do regime é questionada: as regras postas por ele são consideradas ilegítimas, e a potência hegemônica perde sua posição. A luta política situa-se em como e por quem o regime vai ser reestruturado. No segundo, o regime em si não é posto em debate, questiona-se apenas algumas regras acessórias que demandam pequenos ajustes. É o caso da adesão diferenciada de alguns países à União Européia. Perceba-se que as regras que estabelecem a essência da União Européia permanecem intocadas.²⁷⁶

Essa distinção é importante porque remete a assimetrias de ordens diversas. Quando as regras básicas do regime são tidas como normais, uma alteração visa criar assimetria na dimensão da sensibilidade. Se essas regras forem questionadas, uma alteração visa criar assimetria na dimensão da vulnerabilidade, pois o que se encontra em jogo é a própria capacidade de criar e assegurar regras. Isso é útil para perceber que somente algumas alterações em regimes são fruto de alterações na hegemonia.

Quando há uma incongruência entre a influência de um Estado sob as normas em vigor e a sua capacidade de alterar essas normas, o modelo do estruturalismo temático prediz mudanças bruscas e nada suaves no regime. Por exemplo, em 1971, a incongruência entre a sensibilidade norte-americana a reservas monetárias decrescentes (sob a vigência de normas que estabeleciam taxas de câmbio fixas) e sua capacidade de ditar regras (baseada na importância do PNB americano em relação ao dólar) levou a uma abrupta queda do regime.²⁷⁷

issue structure model infers that linkages will not be drawn regularly and effectively among issue areas. Power resources, it holds, cannot under these circumstances easily be transferred. Power will not be fungible, as in the overall structure model; military capabilities will not be effective in economic issues, and economic capabilities relevant to one area may not be relevant to another. (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 50.)

²⁷⁶ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 51.

²⁷⁷ "When there is an incongruity between the influence of a state under current use rules, and its underlying sources of power to change the rules, issue structuralism predicts sharp rather than gradual regime change. For example, in 1971, the incongruity between American sensitivity to declining monetary reserves (under rules about fixed exchange rates) and its underlying rule-making power (based on the importance that American GNP

Entretanto, e se um Estado for forte em termos globais e também naquela determinada estrutura temática, e mesmo assim ocorrer uma mudança de regime em seu desfavor? Tal foi o caso dos Estados Unidos em relação ao direito do mar. Além de ser a maior potência em termos gerais, os EUA eram também uma grande potência marítima, com interesses bastante aguçados neste tópico. Ainda assim, tiveram de aceitar o Tratado de Montego Bay, o que representou um golpe no princípio da livre navegação dos mares. Neste caso, atingiu-se o limite de ambos os modelos estruturais: a ação de atores transnacionais e interestatais é menosprezada. Ignora-se a complexidade introduzida por múltiplos canais de contato entre as sociedades. Algumas reações nacionais a uma determinada política externa provêm de ameaças reais ou percebidas a investimentos estrangeiros de firmas multinacionais. Assim, organizações internacionais, ONGs e empresas “introduzem novas ambigüidades no cálculo do poder e possíveis disjunções entre a realidade do poder e a sua aparência”²⁷⁸.

Uma forma de pensar a estrutura da política internacional é em termos de distribuição de capacidades (de forma global ou em estruturas temáticas) entre os principais atores desta política. Este é o conceito de estrutura usado nos modelos estruturais globais e temáticos. No entanto, é também possível definir uma outra espécie de estrutura. Podem imaginar-se governos ligados não somente por relações formais entre os ministérios de relações exteriores, mas também por conexões intergovernamentais e transgovernamentais em vários níveis — do primeiro escalão para baixo. Essas ligações entre governos podem ser reforçadas por normas — que prescrevam comportamentos em situações específicas — e, em alguns casos, por instituições formais. Nós usamos o termo **organizações internacionais** para nos referirmos a essas conexões em diversos níveis, a normas e a instituições. Nesse sentido, organização internacional é um outro tipo de estrutura política.²⁷⁹ (grifo no original).

No modelo de organizações internacionais, essas redes de normas e de instituições são fatores autônomos para explicar a mudança de um regime. Um regime é estabelecido e organizado conforme a distribuição de capacidades ou recursos de poder (*power resources*) entre os Estados, mas, depois de criado, as normas previstas por ele mesmo influenciam a

conferred on the dollar) led to a sharp break of regime.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 52.)

²⁷⁸ “introduce new ambiguities into the calculation of power, and possible disjunctions between the reality of power and its appearance.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 49.)

²⁷⁹ “One way to think of the structure of world politics is in terms of the distribution of capabilities (overall or within issue areas) among the major actors of world politics. This is the concept of structure used in the overall structure and issue structure models. It is also possible, however, to define another kind of structure. One can think of governments as linked not merely by formal relations between foreign offices but also by intergovernmental and transgovernmental ties at many levels — from heads of governments on down. These ties between governments may be reinforced by norms prescribing behavior in particular situations, and in some cases by formal institutions. We use the term **international organization** to refer to these multilevel linkages, norms, and institutions. International organization in this sense is another type of world political structure.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 54.)

habilidade dos atores em utilizar suas próprias capacidades. Regimes internacionais podem ser alterados por decisões que são elas mesmas afetadas por instituições. Trata-se da tendência à permanência que as instituições possuem, vista anteriormente. Com o passar do tempo, a distribuição desigual de recursos de poder entre os Estados deixa de ser um bom indicativo das características dos regimes internacionais. “Poder sobre respostas será conferido por **capacidades organizacionalmente dependentes**, como mobilização de votações, habilidade em formar coalizões e controle sobre o comando de rede de organizações (...)”²⁸⁰ (grifo no original).

O modelo de organizações internacionais só pode ser aplicado em condições de interdependência complexa. Pressupõe que os atores não irão utilizar suas capacidades ou recursos de poder (*power resources*) para derrubar o regime: a estabilidade deste revela-se inquestionável. As mudanças são oriundas de estímulos que os regimes provocam nos atores, e estes respondem com a criação de novos regimes ou a adaptação dos antigos. O recurso à força dentro das instituições²⁸¹ é praticamente inviável, por causa do custo da operação que supera sempre os benefícios advindos da falência do regime.

2.9 Síntese

A teoria institucionalista não se contrapõe ao realismo; ao contrário, sofisticada o debate. A introdução de elementos novos, como as instituições, não descarta a clássica política de potência, mas lhe acrescenta sutilezas. A análise das relações internacionais se torna mais rica.

No tocante à natureza das relações internacionais, ambas as escolas concordam que o meio internacional é anárquico. As divergências, contudo, restringem-se às conseqüências. Enquanto uns enfatizam a luta pela sobrevivência, os outros reconhecem a anarquia apenas como ausência de autoridade internacional, e essa instabilidade permite o desenvolvimento da cooperação.

Há, sem dúvida, um pressuposto que não é explicado pelos institucionalistas: o de que existem interesses convergentes entre Estados. Os realistas não descartam essa possibilidade, mas tendem a minimizar o alcance de uma conseqüente cooperação. A assimetria dos ganhos seria intolerável para os Estados, segundo Waltz. Entretanto, neste tema, os realistas estão

²⁸⁰ “Power over outcomes will be conferred by **organizationally dependent capabilities**, such as voting power, ability to form coalitions, and control over elite networks (...)” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 55.)

²⁸¹ Na Guerra do Golfo, foi decidido o recurso à força para com membros de fora da aliança.

sendo mais prescritivos do que descritivos. O ponto de partida institucionalista, que ressalta que a cooperação existe e os ganhos podem ser assimétricos, e que as instituições também servem à política externa de Estados hegemônicos, é mais verossímil. Nesse sentido, os institucionalistas seriam mais “realistas” do que os próprios realistas.

No sistema da OMC, os temas reivindicados pelos países em desenvolvimento, como agricultura e desenvolvimento, têm seu espaço cada vez mais reduzido. Questões contrárias aos interesses dessas nações, como a cláusula *antidumping* — a chamada “cláusula social”—vem ganhando relevo. O institucionalismo não se afastou do realismo: levou-o adiante.

Todavia, não se pode desprezar uma evolução: o poder exercido por meio das instituições é preferível ao poder exercido diretamente pelos Estados. O recurso à força militar se transforma na última *ratio*. A estrutura das relações internacionais tornou-se mais racionalizada, e a ameaça de guerra intra-sistêmica — isto é, entre os atores que cooperam — reduziu-se.

Entretanto, é necessário precisar o sentido da afirmação de que a “força militar se torna o último recurso”. Só se pode compreender a força militar como um recurso posto à disposição dos Estados, se a guerra for entendida como a “continuação da política por outros meios”. A guerra adquire um caráter instrumental, subordinada à política, e não um fenômeno que ocorre sem motivo, um evento alheio à vida das relações internacionais, como um maremoto, ou um furacão. A guerra, nesse sentido, integra a racionalidade das relações internacionais: por mais desoladora que essa afirmação possa parecer, a guerra é um elemento **natural** da política internacional.

CAPÍTULO III

A GUERRA E AS INSTITUIÇÕES

No primeiro capítulo, foi analisada a fórmula clausewitziana — “guerra como a continuação da política por outros meios” — e o que isso implica. De um lado, o recurso à guerra pertence à esfera das decisões políticas: a guerra revela-se uma medida que integra a normalidade das relações internacionais. Do outro, a guerra encontra limites definidos pela própria política: como meio não pode perder de vista seus fins. Assim, a guerra cuja violência inviabiliza o fim, em nome do qual ela foi realizada, não passa de destruição insensata e escapa à política — definida como a arte de “conquistar e manter o poder”. Clausewitz elabora essas idéias pressupondo alguns postulados realistas: o Estado é o principal, senão o único ator, e sua vontade é soberana, monolítica e coerente.

No segundo capítulo, foi analisada uma outra escola de relações internacionais que, apesar de aceitar a definição maquiavélica de política, critica o realismo, o institucionalismo. Esta teoria julga simplista a análise do realismo e introduz um novo elemento de complexidade: as instituições. Com base neste elemento-chave, assevera, em termos bastante “realistas” (expressão esta aqui entendida como um enfoque epistemológico do estudo da política, e não como uma escola de Relações Internacionais), que a cooperação é possível em política internacional, apesar do quadro geral de anarquia. Desse modo, a argumentação institucionalista é mais “realista” do que o próprio realismo. Este seria um tipo ideal, um instrumento válido de interpretação, mas não um reflexo fiel do modo como as relações internacionais efetivamente ocorrem. Se os pressupostos realistas forem suavizados, produz-se um outro tipo ideal chamado de “interdependência complexa”, no qual os efeitos da cooperação e a força das instituições seriam majorados.

O propósito do presente capítulo é analisar os efeitos da “guerra como continuação da política por outros meios” em condições de interdependência complexa, verificar se a tese da naturalidade/instrumentalidade da guerra persiste em um cenário no qual prevalece a cooperação. Trata-se, de fato, de uma lacuna na teoria institucionalista. Não basta assinalar — como faz Keohane — que, na interdependência complexa, o recurso à força se torna mais custoso. Faz-se necessário investigar quais os efeitos que a presença de cooperação, e o conseqüente impacto que as instituições têm na política externa, produz num meio no qual a guerra compõe uma dimensão importante e normal. Se a guerra é a “continuação da política

por outros meios”, e a política a “arte de conquistar e manter o poder”, qual é a função que a guerra desempenha num meio político institucionalizado?

A resposta a essa questão será proveitosa na medida em que permitir desvelar fenômenos que uma interpretação estritamente realista encobre e/ou não explica de maneira satisfatória. Caso contrário, a busca a essa resposta não passará de especulação infundada, um mero exercício de diletantismo. Assentou-se, no capítulo precedente, o fato de que o institucionalismo decorre do realismo; contudo, aquele só irá se afirmar como corpo teórico distinto quando responder a uma série de questões que este não enfrenta.

Primeiro, será feita uma breve recapitulação do tipo ideal da interdependência complexa, que foi objeto do capítulo anterior. Depois, procurará mostrar quais são os fenômenos e os temas (relativos à guerra) que a teoria realista não consegue explicar de modo satisfatório. Cumpre salientar que esses temas não foram abordados satisfatoriamente por essa escola, não porque **ainda** não o foram, mas porque não **podem** por ela serem explicados. Uma teoria é um discurso coerente construído a partir de determinados axiomas, e são esses axiomas que irão selecionar o que merece ser um objeto de investigação, um problema. Aqui, o capítulo pretende demonstrar que esses temas não podem comportar uma análise do tipo realista em razão das mesmas críticas que o institucionalismo tece a essa escola: trata-se de uma limitação dos axiomas do realismo.

A seguir, será feita a ressalva de que, até mesmo num tipo ideal como a interdependência complexa, a guerra permanece sendo um instrumento “normal”, ainda que mais oneroso, de solução de controvérsias internacionais. Por um lado, o fato de a guerra não ser abolida em condições ideal-típicas comprova a atualidade do pensamento clausewitziano; significa a afirmação da validade da fórmula mesmo fora do contexto em que ela foi concebida. Por outro, demonstra que a arte da política, em toda a sua extensão, não desaparece na interdependência complexa. Isso acontece porque o *Da Guerra* é menos um tratado **militar** e mais um tratado **político** sobre a guerra.

O item seguinte discorre sobre a natureza política das limitações institucionais à guerra. Ainda que as regras apresentem uma justificação moral e/ou legal, na interdependência complexa os limites que a guerra encontra não representam algum “mínimo ético”, mas são regras meramente operacionais. Isso ocorre em virtude do fato de que são os interesses políticos que fundamentam esses limites; no entanto, não significa que sejam interesses necessariamente nacionais: uma instituição pode manter um interesse mesmo *after hegemony* que a engendrou e perder, desse modo, a vinculação deste interesse a um Estado.

Por fim, deverá ser comprovado que a guerra persiste como um recurso normal para as relações internacionais, tanto em condições realistas como em condições de interdependência complexa, porque a violência integra os padrões de cooperação internacional. Nesse tipo ideal, vão existir padrões de ordem, mas essa ordem não exclui o conflito.

A idéia de cooperação encontra-se bastante vinculada à noção de “ordem”. Ao longo deste capítulo, optou-se por inserir a noção de “ordem internacional” para melhor compreender o tipo ideal interdependência complexa, embora o autor que tenha empregado essa expressão, Hedley Bull, a tenha utilizado para caracterizar as relações internacionais normais. Por isso, com mais acerto, um meio plenamente institucionalizado vai refletir padrões de ordem. Relacionar autores como Keohane e Bull não é um intento despropositado; a convergência de ambos para o tema da cooperação (a qual é construída nos dois autores a partir de um ambiente de *self help*) foi apontada por Stanley Hoffmann, no prefácio do *The Anarchical Society*.²⁸² Para os objetivos deste texto, esse relacionamento revela-se ainda mais proveitoso, pois permite vislumbrar que mesmo a ordem, que é fruto das instituições, não exclui a guerra.

3.1 A interdependência complexa

Antes de se analisar os temas para o qual o realismo não oferece solução (ou oferece de modo pouco satisfatório), deve retomar-se a construção do tipo ideal interdependência complexa. As relações internacionais desenrolam-se, num sistema como esse, em um meio plenamente institucionalizado. Como foi visto no capítulo anterior, as instituições compõem as regras do jogo internacional e, como tal, prescrevem comportamentos e moldam expectativas. Há a possibilidade de defecção, pois, não raro, ocorre um descompasso entre a força vinculativa das instituições e o poder político de um Estado que permite alterar as regras desse jogo. Entretanto, na interdependência complexa, a defecção torna-se quase inviável, tamanha a força das instituições. O poder político dos atores internacionais passa a ser medido não mais em termos de efetivo militar, mas em função da capacidade de produzir resultados favoráveis numa determinada instituição. Assim, a “potência” de um ator seria mensurada de acordo com “recursos” como: participação mais efetiva em um maior número de organizações internacionais, capacidade para a politização de temas de interesse e a conseqüente inserção dos mesmos nos foros de discussão, e mobilização das votações para seu próprio interesse. Atente-se para o fato de que a força militar — entre os recursos de poder tradicionais do

Estado — importa desde que possa contribuir para alcançar esses novos “recursos”. Como medida independente de potência, a força militar ocupa, nesse tipo ideal, a última posição como meio eficaz para manter e conquistar o poder.

Como as instituições adquiriram tanta relevância? Para responder essa questão, é necessário mostrar em que este tipo ideal rompe com o realismo. No realismo, são pressupostos os seguintes postulados:

- a. Os Estados são os principais ou únicos atores das relações internacionais: outros atores ou não existem, ou são politicamente desprezíveis;
- b. Há uma clara hierarquia na agenda internacional, e a segurança representa o tema mais importante;
- c. A força militar constitui o meio mais eficaz de implementação de uma decisão política.

Faz-se necessário, para a interdependência complexa, contestar as três assertivas. Assim, o Estado não é o único ator da política internacional e, por vezes, não se encontra em posição de superioridade com relação a outros atores, como organizações internacionais, ONGs, empresas e, até mesmo, departamentos governamentais. Se, no realismo, o único canal de contato entre sociedades é o interestatal, neste outro tipo ideal, há mais dois canais de contato, por meio dos quais se desenrola a arte de conquistar e manter o poder. As relações transnacionais são concebidas quando se relativiza o postulado de que os Estados são os únicos atores: são os intercâmbios entre duas ou mais empresas transnacionais, entre estas e o Estados, entre duas ou mais organizações internacionais, etc. E as relações transgovernamentais são concebidas quando se relativiza o postulado de que os Estados são atores coerentes e racionais: são os intercâmbios diretos que ocorrem entre personagens ou entidades burocráticas que não possuem o encargo de representar o país. É o caso de decisões de bancos, sindicatos e corporações que perpassam as fronteiras estatais.²⁸³

Esse último tipo de relação é bastante peculiar, e pode extrair-se algumas observações importantes. As relações transgovernamentais tornam equívoca uma distinção rígida entre política externa e política interna: uma pessoa jurídica de direito interno, pública ou privada, pode tomar e implementar uma decisão que tenha repercussões internacionais e vice-versa.²⁸⁴

²⁸² Cf. HOFFMANN, Stanley. Foreword: revisiting ‘The Anarchical Society’. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. 2. ed. New York: Columbia University Press, 1995. p. x.

²⁸³ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 24-25.

²⁸⁴ Um exemplo bem claro desse tipo de medida foi descrito no caso da OMC “Tartarugas e Camarões” (*United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. Conclusão do Painel, WT/DS58/R [15 de maio de 1998] e *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Conclusão do

Ademais, a própria noção de “interesse nacional” torna-se polissêmica: nas sociedades complexas como as contemporâneas, nas quais os mais variados grupos disputam o poder político, afirmar que o interesse nacional pode ser “descoberto” de modo objetivo é, no mínimo, temerário. Parece certo que os interesses da *American Fruit Company* na América Central foram também os interesses dos Estados Unidos. Neste caso, a falácia de composição não produziu distorções. Mas nem sempre os interesses de um grupo de nacionais vão representar o interesse de todo o país. Numa sociedade, há grupos conflitantes, e o interesse nacional não coincide necessariamente com a média ponderada de todos os interesses que se manifestam no seu interior.

Em condições de interdependência complexa, não há uma hierarquia clara entre os temas da agenda internacional. Isso significa que segurança militar não prevalece necessariamente. Muitos dos novos temas originam-se do que costumava ser uma preocupação somente nacional (agricultura, comércio, saúde, cultura, educação e meio ambiente).²⁸⁵ Cumpre salientar que, quando há uma plêiade enorme de instituições internacionais que se sobrepõem, a capacidade de coordenar os grupos para responder, de forma coerente, aos estímulos, se torna um recurso de poder. Temas distintos vão requerer coalizões distintas: uma aliança bastante inusitada poderia ser a do Brasil com os EUA e os países do leste europeu contra a Política Agrícola Comum da União Européia.

A força militar, por sua vez, constitui um meio bastante ineficaz, porque muito oneroso, de implementação de uma política externa. O recurso à força revela-se uma medida importante quando o tema da segurança domina claramente a agenda internacional e quando não existe limitação na escolha dos Estados sobre os instrumentos postos à disposição para levar adiante uma decisão (guerra, diplomacia, comércio, etc.).²⁸⁶ Contudo, nem uma, nem a outra condição ocorre na interdependência complexa. A força, de fato, resolve qualquer conflito de interesses, mas, na maioria das vezes, após um cálculo utilitário, ela se apresenta nada compensadora. A guerra, v.g., pode ser um meio muito caro para resolver o desacordo entre a Inglaterra e a União Européia acerca do euro.

Órgão de Apelação, WT/DS58/AB/R [12 de outubro de 1998]. A Seção 609, uma norma de direito interno dos EUA, visava proteger as tartarugas marinhas, espécies ameaçadas que se encontram relacionadas no Anexo I do Tratado do CITES, contra a sua captura acidental por traineiras de pesca de camarões. Alegavam os EUA que essa pesca constituía a maior causa de mortalidade das tartarugas marinhas. A fim de evitar semelhante calamidade, a provisão impunha o controle por meio de um mecanismo chamado TED (*Turtle Exclusion Device*), o qual impedia que as tartarugas fossem capturadas de forma acidental. Coincidentemente, esse dispositivo era produzido nos EUA. Índia, Paquistão, Tailândia e Malásia insurgiram-se contra essa provisão nacional e entraram com um pedido no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

²⁸⁵ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 27.

²⁸⁶ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 27.

Por fim, haveria ainda um quarto e último postulado descrito por Keohane, mas não seria uma limitação inerente ao realismo, apenas não foi posto em crítica por nenhum realista: a perfeita fungibilidade do poder. Esse postulado também não é essencial ao realismo: um autor realista poderia fazer a sua crítica e, ainda assim, manter-se fiel à sua origem. Tanto o postulado como a sua crítica cabem nessa escola; contudo, o mesmo não se aplica ao institucionalismo, que só pode aceitar uma fungibilidade imperfeita. O poder não seria uma moeda de troca para toda e qualquer questão internacional. Um Estado débil em uma área temática específica não poderia usar a sua força indiscriminadamente em outra para “compensar” a fraqueza. No realismo, os recursos de poder (população, território, capacidade industrial) são medidos de uma forma geral, em função do tema da segurança. Na interdependência complexa, a potência de um ator é medida em cada área temática.²⁸⁷ Assim, o Japão pode ser muito importante para o sistema financeiro internacional, mas é menos relevante do que Israel para a paz no Oriente Médio. Quando se aceita uma relativização desse postulado, o problema para a investigação passa a ser aquelas situações em que houve a fungibilidade: como explicar os elos de ligação. Num cenário no qual as instituições inexistem ou possuem força desprezível, somente a força militar poderia relacionar as áreas temáticas. Os Estados Unidos, v.g., revelam-se importantes para a estabilidade dos Bálcãs, por causa da sua força militar. O recurso à força poderia “politizar” um tema e estabelecer ligações entre áreas temáticas, mas, como já foi afirmado, o mesmo é ineficaz em interdependência complexa. As conexões poderiam ser feitas **também** pelas organizações internacionais e outras instituições. Isso explica porque a legislação trabalhista dos países em desenvolvimento é debatida junto com o tema do comércio internacional na OMC, apesar da existência de outra organização internacional específica para o assunto. Em razão dessa politização de temas, a capacidade para mobilizar votações e outras capacidades que dizem respeito à atuação dos atores dentro de uma organização internacional se transformam em importantes recursos de poder. Dessa feita, a hierarquia com base no poder militar tende a se erodir.

3.2 Fenômenos mal explicados

Os conflitos que desafiam a análise do realismo — em virtude daqueles postulados supracitados — são todos os conflitos internos que possuem significativa repercussão

²⁸⁷ Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 50.

internacional (guerra civil²⁸⁸, guerra de guerrilhas, guerras de libertação nacional, revoluções, etc) e as guerras privadas (conflitos armados entre atores não-estatais, ou entre estes e um Estado). Cumpre assinalar que as próprias guerras de libertação nacional são consideradas, há muito, pelo Direito Internacional como um “conflito armado **internacional**”, não mais desprovidas do “caráter” internacional. A Convenção de Genebra de 1977, no artigo 1º, já evocava o princípio da autodeterminação dos povos como critério para albergar sua proteção. Até mesmo “desde a década de 50, com a guerra de independência da Argélia, que a ONU passou a considerar as guerras de independência como conflitos internacionais. Abandonou-se a idéia de que um conflito internacional tem que ocorrer entre dois Estados”²⁸⁹. Entretanto, em todos os conflitos internos, aplica-se o Direito Internacional Humanitário. A fraqueza desse regime das Convenções de Genebra é que a potência protetora só pode atuar com o consentimento das partes, e os Estados podem recusar os serviços dos organismos humanitários ditos imparciais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Não obstante a debilidade, os conflitos armados sem caráter internacional possuem sérias repercussões e chegam até a merecer a atenção do Direito Internacional.²⁹⁰

Cabe observar que algumas guerras internas chegam a possuir efeitos ainda mais amplos no plano internacional. É o caso do reconhecimento do estado de beligerância e do estado de insurgência; institutos em desuso, mas que demandavam uma aplicação mais ampla do direito da guerra, como a neutralidade de terceiros Estados.²⁹¹

²⁸⁸ A expressão “guerra civil” foi substituída por “conflitos armados sem caráter internacional” na Conferência Internacional da Cruz Vermelha de Estocolmo, em 1948. (Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 154.)

²⁸⁹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*, p. 157. Cabe observar que até o regime de *apartheid* foi considerado pelo Conselho de Segurança da ONU como uma ameaça à paz internacional.

²⁹⁰ Esse regime não é tão ineficaz como parece. Ele foi aplicado em diversos casos: na Guatemala, em 1954, os serviços da CICV foram aceitos por ambas as partes; na Hungria, em 1956, apenas os revoltosos aceitaram as Convenções de Genebra; no Iraque, em 1962, os curdos admitem a aplicabilidade do Direito Humanitário em geral; na Argélia, a FLN reconhece em 1955, e a França em 1956; em Cuba, em 1958, ambas as partes aceitam a fiscalização da CICV; no Líbano, em 1958, as partes reconhecem a aplicabilidade do artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra; no Congo, em 1961, tanto o governo central como Katanga aceitam o Direito Humanitário; no Iêmem, em 1962, ambas as partes comprometem-se em respeitar as principais normas das convenções de 1949; na República Dominicana, em 1965, ambas as partes aceitam o artigo 3º e permitem a CICV inspecionar os locais de detenção; na Nigéria, em 1967-1970, ambas as partes reconhecem o Direito Humanitário; no Uruguai, em 1972, o governo declara aplicar o artigo 3º na luta contra a subversão; no Chile, em 1973, o CICV visitou os locais de detenção, no Quênia, em 1957, o governo pediu para que fossem visitados os locais de detenção; no Chipre, em 1955-1958, o CICV visitou os locais de detenção, bem como na Irlanda do Norte, em 1971-1973. (Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*, p. 165-166). Este autor ainda enumera outros casos. Isso não significa que não tenha havido violações, como a política de tortura no Chile e no Uruguai.

²⁹¹ Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*, p. 179.

As guerras privadas constituem um exemplo singular da não abrangência de uma análise realista. Guerras privadas são aquelas cujos contendores não são autoridades públicas legítimas. Na tradição medieval — que se baseou no colégio dos feiciais romanos —, o fato de a guerra ser pública revelava-se como um dos elementos para caracterizar a guerra como justa. Determinar a competência de uma autoridade não era uma tarefa fácil na Idade Média, por causa do sistema feudal. Poderia o papa, e tão-somente ele, declarar guerra? Ou o Imperador do Sacro Império Romano-Germânico também? Ademais, não havia interesses tão altruístas em questão para aferir a publicidade de uma guerra. “Que eles [os senhores feudais] lutassem em nome de algum rei importava: sem a sanção real sua guerra não era pública e, conforme as leis da guerra, eles não teriam direito aos resgates e aos saques que promovessem.”²⁹²

Após a Paz de Vestfália, esse tipo de questão, à primeira vista, não é sequer posta: todas as guerras são públicas, pois apenas o Estado pode declará-las. Entretanto, esse monopólio da violência por parte do Estado revela-se menos absoluto do que se supõe. Em 1968, o Conselho de Segurança condenou Israel por retaliar o Líbano em resposta a atos de terrorismo praticados por guerrilhas palestinas que atentaram contra aeronaves em Atenas.²⁹³ Neste caso, além de um dos pólos do conflito ser uma organização (nem mesmo reconhecida pelo Direito Internacional), a referência ao território — um dos elementos essenciais do Estado — aparece de forma um tanto confusa. Mesmo organizações internacionais formais infringiram o monopólio do Estado, como as Nações Unidas e a sua força de paz. Pode argumentar-se que a ONU representa, nessas “intervenções”, os interesses de alguns Estados. Mas o que dizer dos diversos grupos como a OLP, o IRA, entre outros? Representam os interesses de algum Estado “em gestação”? Como o conceito de guerra, diferentemente do de campanha, não é um conceito técnico-militar, mas político e jurídico, esse gênero de conflito recebe outro nome. Todavia, a diferença de designação não diminui a importância que essas guerras privadas apresentam às relações internacionais.

Uma vez terminada a exposição desses fenômenos, resta a pergunta: por que o realismo não consegue explicá-los? Qual é a diferença que pode fazer uma análise institucionalista?

²⁹² “*That they fought in the name of some prince mattered: without princely sanction their war was not a public one, and so by the law of arms they acquired no legally enforceable title to ransoms and booty they captured.*” (STACEY, Robert. C. *The Age of Chivalry*. In: HOWARD, Michael; ANDREOPOULOS, George; SHULMAN, Mark (ed.). *The Laws of War: constraints on warfare in the Western world*, p. 32.).

²⁹³ Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 192-193. A atualidade das guerras privadas, após 11 de setembro de 2001, é patente.

De fato, nos seis princípios do realismo político que Morgenthau enumera²⁹⁴, não há, de forma explícita, nenhum impedimento para compreender as guerras privadas e as guerras internas. Mas tampouco esses princípios bastam para distinguir a política nacional da internacional. A limitação vai surgir quando das tentativas para a transição de uma política para a outra. O problema que perpassa a visão realista — e que é o resultado direto daqueles postulados supracitados que foram relativizados na interdependência complexa — é o enfoque “Estado-cêntrico”.²⁹⁵ Prova disso, as maiores críticas, que os realistas dirigem contra os institucionalistas, afirmam a importância do Estado para diminuir a força das instituições.²⁹⁶

Essa ótica “Estado-centrista” não aparece de forma tão explícita nos realistas; entretanto, ela permeia toda a tradição de estudo das relações internacionais. Para Hobbes, como se sabe, as relações internacionais são o domínio da guerra, ou melhor, do estado de guerra permanente. Depois de caracterizar o estado de natureza, o filósofo inglês indaga se esta condição já tenha porventura existido. Após considerar a guerra civil e a situação de alguns povos selvagens da América, como ilustrações do estado de natureza, afirma categoricamente: o estado de natureza sobrevive nas relações entre os Estados.

[De] qualquer modo, em todos os tempos os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos no outro; isto é, seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra²⁹⁷.

Não se pode deixar de notar a preeminência que Hobbes confere à guerra; entretanto, quem pode atuar na guerra é o “Deus Mortal”, o homem artificial chamado Estado: declarar a

²⁹⁴ São eles: 1) “Political realism believes that politics, like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature”; 2) “The main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power”; 3) “Realism does not endow its key concept of interest defined as power with a meaning that is fixed once and for all”; 4) “Realism maintains that universal moral principles cannot be applied to the actions of states in their abstract universal formulation, but that they must be filtered through the concrete circumstances of time and place”; 5) “Political realism refuses to identify the moral aspirations of a particular nation with the moral laws that govern the universe”; 6) “Intellectually, the political realist maintains the autonomy of the political sphere, as the economist, the lawyer, the moralist maintain theirs. He thinks in terms of interest defined as power”. (MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, p. 4-11).

²⁹⁵ Esse termo é da autoria de Fred Halliday. Lamenta o autor a posição marginal que o estudo da revolução ocupa nas relações internacionais apesar das implicações desta no plano internacional. (Cf. HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Trad. Cristina Soreanu Pecequilo. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999. p. 102.)

²⁹⁶ Confirma os artigos de John J. Mearsheimer: *The False Promise of International Institutions*. e *A Realist Reply*. In: BROWN, Michael; COTÉ JR., Owen; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (editores). *Theories of War and Peace*, p. 329 e 407. Confirma também: STRANGE, Susan. *Cave! hic dragones: a critique of regime analysis*. In: KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*, p. 337.

²⁹⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Capítulo XIII, p. 77.

guerra e fazer a paz corresponde ao nono direito exclusivo decorrente da soberania.²⁹⁸ Assim como são os indivíduos que vivem num estado de guerra no estado de natureza, no sistema internacional são os Estados que vivem nesse mesmo estado de guerra. O “Estato-centrismo” está inserido no legado hobbesiano para o estudo realista das relações internacionais. Mais recentemente, Kenneth Waltz não consegue abandonar essa preferência:

Os Estados não são e nunca foram os únicos atores internacionais. No entanto, as estruturas são definidas não por todos os atores que nela existem, mas somente por aqueles principais. Ao se definir a estrutura de um sistema, escolhe-se um ou alguns dos infinitos distintos objetos relacionados ao sistema, e define-se sua estrutura de acordo com a escolha. Para os sistemas políticos internacionais, bem como para qualquer sistema, deve decidir-se primeiro quais são as unidades que se selecionou como partes desse sistema.²⁹⁹

É interessante que Waltz chega até a reconhecer que o Estado não é o único ator; entretanto, a fim de poder aplicar a teoria geral dos sistemas ao “sistema” internacional, o autor sente a necessidade de realizar um corte epistemológico e deixar de fora da análise os atores não estatais. Contudo, será a influência desses atores tão desprezível a ponto de poder relegá-los?

Esse “Estato-centrismo” não seria inevitável para um escritor da época de Hobbes. O termo “direito das gentes”, em Hugo Grócio, não designa um direito interestatal, mas o direito que permeia as relações dentro de uma comunidade ampla, cujos membros ora são designados por *civitatis, principes, regni e gentes*. O direito, para Grócio, não provém da força, mas da razão humana. Por isso, o autor não chega a condenar todas as guerras privadas:

Que se possa fazer licitamente alguma guerra privada, segundo dispõe o direito natural, creio que se manifesta bastante pelo que dissemos acima, ao demonstrar que não se opõe ao direito natural o fato de que alguém rechace a injúria cometida contra si com o uso da força.

Mas acaso pense alguém que isso não é lícito, ao menos depois que foram estabelecidos os juízos públicos: porque, uma vez que os juízos públicos não provêm da natureza, mas de um fato humano (...).³⁰⁰

²⁹⁸ Cf. HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XVII, p. 110.

²⁹⁹ “States are not and never have been the only international actors. But then structures are defined not by all of the actors that flourish within them but by the major ones. In defining a system’s structure one chooses one or some of the infinitely many objects comprising the system and defines its structure in terms of them. For international-political systems, as for any system, one must first decide which units to take as being the parts of the system.” (WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, p. 93.)

³⁰⁰ “Que se haga licitamente alguna guerra privada, por lo que mira al derecho natural, creo que se manifiesta bastante por lo que dijimos arriba, al demostrar que no se opone al derecho natural que uno rechace de sí la injuria aun con la fuerza.

Pero acaso piense alguno que eso no es lícito, a lo menos después de establecidos los juicios públicos: porque, si bien los juicios públicos no provienen de la naturaleza, sino de un hecho humano (...).” (GROCIO, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. Trad. Jaime Torrubiano Ripoll. Madrid: Editorial Réus, 1925. Livro I, capítulo III, item I-2, p. 134.). Cumpre salientar que mesmo a doutrina da livre navegação dos mares,

Entretanto, para um filósofo de cunho realista como Hobbes (e politicamente comprometido a fortalecer a soberania do rei), esse pensamento não procede. Essa primazia do Estado tornou-se essencial para o realismo na medida em que essa corrente se transformou de uma perspectiva epistemológica que prega a prudência em detrimento de juízos de valor — como aparece em Maquiavel e nos seis princípios de Morgenthau — para uma disciplina que estuda as relações internacionais com método, objeto e ferramentas próprias. É nesta segunda acepção que a interdependência complexa irá se caracterizar como um tipo ideal distinto.

Cumprе assinalar que o “Estato-centrismo” é tão marcante que mesmo autores não realistas não conseguem escapar dele. Kant, no quinto artigo preliminar à paz perpétua, consagra o princípio que hoje se conhece como da “não ingerência”: “nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na constituição e no governo de outro Estado”³⁰¹. Só se pode conceber que o princípio da não ingerência nos assuntos internos conste como requisito num projeto de paz, como é a obra de Kant, se for admitido que o contrário (a ingerência) pode causar escândalo e lesionar a entidade capaz de impedir essa paz e provocar a guerra: o Estado. De fato, a não ingerência constitui pressuposto de um sistema de Estados soberanos — como também para o realismo — e, mesmo em caso de guerra, figura como uma espécie de “honra entre ladrões”, pois poderia ser elevada a uma máxima universal. Kant abre uma exceção se o próprio Estado pede a ajuda a um terceiro Estado para controlar uma dissensão interna. Ainda assim, o escopo dessa exceção é menor do que se pode presumir: se essa dissensão se tornar uma revolta muito grande, como uma revolução, em que não se pode determinar qual das duas partes controla o Estado, então prevalece o dever de não intervir:

Sem dúvida, não se aplicaria (o princípio da não ingerência) ao caso em que um Estado se dividiu em duas partes devido a discórdias internas e cada uma representa para si um Estado particular com a pretensão de ser o todo; se um terceiro Estado presta, então, ajuda a uma das partes não poderia considerar-se como ingerência na Constituição de outro Estado (pois só existe anarquia). **Mas enquanto essa luta interna não está ainda decidida, a ingerência de potências estrangeiras seria uma violação** / do direito de um povo independente que combate a sua enfermidade interna; seria, portanto, um escândalo, e poria em perigo a autonomia de todos os Estados.³⁰² (grifo do autor).

A crítica ao “Estato-centrismo” não pretende menosprezar a importância do Estado, o qual continua como o principal ator das relações internacionais. No entanto, outros personagens não podem ser relegados. O Estado constitui um dos elementos da sociedade, ao

exposta no *Mare Liberum*, de 1609, surgiu da defesa que Grócio promoveu de uma ação de guerra da Companhia Holandesa das Índias Orientais.

³⁰¹ KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995. p. 123.

³⁰² KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua e outros opúsculos*, p. 123.

lado de outros tantos, nada negligenciáveis, como os indivíduos, as classes sociais e a nação. A totalidade política denominada de “Estado” — que não deve ser confundida com governo — não expressa, com fidelidade, as características desses três exemplos — nação, classes sociais e indivíduo —, os quais já foram até considerados os sujeitos da história por outras literaturas. A nação, como foi visto no capítulo sobre Clausewitz, inaugura um novo modo de fazer a guerra; o estudo sobre o imperialismo torna-se bastante profícuo com a análise do papel que as classes sociais desempenham, e a história dos conflitos seria outra não fosse a personalidade de homens como Napoleão ou Hitler. O enfoque estatista desvela vários níveis de investigação, mas encobre outros tantos. Para muitos autores³⁰³, a Paz de Vestfália — entendida como o sistema de Estados soberanos — inaugura as relações internacionais; entretanto, o que dizer da *História da Guerra do Peloponeso* de Tucídides? A referência deste historiador eram as polis gregas, não o Estado moderno. Seria uma obra sem relação com a disciplina? Segundo Robert Gilpin, um autor declaradamente realista, “deve indagar-se se estudiosos das relações internacionais do século XX (*sic*) sabem algo a mais que Tucídides e seus compatriotas do século V antes de Cristo não poderiam saber sobre o comportamento dos Estados”. E, logo adiante: “no fundo, a política internacional pode ser ainda caracterizada como era na época de Tucídides”³⁰⁴.

Os três postulados do realismo — Estado como o único/principal ator, agenda internacional hierarquizada e a força militar como o principal instrumento da política — vão fundamentar essa ótica “Estado-cêntrica”. A primeira assertiva impede que se perceba qualquer alteração no cenário internacional que não tenha sido fruto dos interesses estatais. Assim, toda ação internacional só poderia ser produzida pelos Estados. Mesmo num realismo mais brando em que o Estado não é o único ator, os demais atores detêm uma força insignificante. Ademais, organizações terroristas e/ou grupos paramilitares não são considerados atores. Com isso, descarta-se a possibilidade dos conflitos internos e das guerras privadas tornarem-se objeto de investigação da disciplina de Relações Internacionais, pois não são considerados fenômenos internacionais. Isso não significa que não tenha havido **análises feitas por realistas** desses fenômenos; Morgenthau, v.g., comenta as guerras de libertação colonial.³⁰⁵ Contudo, não há **análises realistas** desses temas.

³⁰³ Cf. KISSINGER, Henry. *Diplomacy*, p. 27.

³⁰⁴ “one must inquire whether or not twentieth-century students of international relations know anything that Thucydides and his fifth-century B.C. compatriots did not know about the behavior of states”. “Ultimately international politics can still be characterized as it was by Thucydides.” (GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. pp. 227 e 228.)

³⁰⁵ Cf. MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, p. 358.

A existência de uma agenda internacional perfeitamente hierarquizada, com o tema da segurança ocupando posição de destaque, implica que, de antemão, o sistema internacional seja perfeitamente cognoscível, que os Estados possuam toda a informação necessária para tomar decisões com todo o conhecimento de causa. Como a agenda internacional revela-se o resultado da interação das decisões políticas de todos os membros do sistema internacional, com as diferenças de pressão por parte da potência desigual de cada membro, conseqüentemente os temas internacionais encontram-se organizados de forma nada coerente, por vezes sobrepostos e conflitantes. Se o segundo pressuposto for aceito, então o interesse nacional seria um todo coeso, monolítico, o qual poderia ser objetivamente formulado/“descoberto”. Desta feita, a teoria das relações internacionais consistiria numa ciência que poderia prever os acontecimentos, como numa relação de causalidade, e recomendar medidas políticas.

No entanto, o interesse nacional não constitui um bloco monolítico e coeso, nem se apresenta de modo perfeitamente racional. Uma crença em contrário, como ocorre no realismo, não admite a existência de grupos e opiniões divergentes dentro do mesmo Estado. Assim, guerras civis e outros conflitos internos ou seriam uma impossibilidade (pois atenta contra um pressuposto), ou não poderiam ter qualquer repercussão internacional. Então como explicar a existência de institutos como a “reconhecimento de Estado”, “reconhecimento de governo” e a “sucessão” de Estados, que só passam a existir após uma reviravolta política de ordem interna?

O terceiro postulado — a força militar é o principal instrumento da política externa — não está de todo equivocado. Mesmo num tipo ideal como a interdependência complexa, como será visto adiante, quando deixa de ser o **principal** instrumento, a força ainda corresponde a um modo válido, normal e importante de solução de controvérsias. O problema reside em se conjugar esse postulado com o primeiro: quando **a principal força militar**, o Estado, se revela como o único instrumento da política externa. Uma vez que “guerra” é um conceito político, e seu conteúdo se encontra aberto à polissemia, torna-se possível, segundo o realismo, descartar diversos conflitos, ainda que bastante violentos e destrutivos, apenas mudando a designação.

Aron vai definir as relações internacionais a partir da célebre asserção de Weber de que o “Estado é o detentor do monopólio da violência legítima”³⁰⁶: como no sistema

³⁰⁶ “Uma **empresa com caráter de instituição** política denominamos **Estado**, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o **monopólio legítimo** da coerção física para realizar as ordens

internacional reina uma situação de anarquia, as relações internacionais caracterizar-se-iam pela ausência do monopólio da violência legítima, que se encontraria de forma difusa.³⁰⁷ Entretanto, como determinar quando a violência seria legítima? Desde a tradição da guerra justa, a violência legítima só pode ser promovida pela autoridade pública. No plano interno, o Estado moderno, além de monopolizar a força, conseguiu arvorar para si toda a produção legislativa. Violência legítima é também a legal. No plano externo, a violência legítima seria aquela conforme o Direito Internacional? (Como a guerra consiste numa ação militar empreendida por dois Estados, nas relações internacionais não haveria um cenário monopolista, embora somente os Estados teriam a possibilidade de usar a força (e, ainda assim, apenas nos casos de resposta a uma agressão injusta, em legítima defesa de si ou de terceiros). Então, o que dizer de outras formas de violência, com as guerras de libertação colonial, que não são praticadas por Estados, mas também são legais perante o Direito Internacional?³⁰⁸ Uma resposta a este tipo de indagação demanda o abandono da ótica Estato-cêntrica do realismo.

3.3 A não-abolição da guerra

O projeto de construção de uma paz internacional já inspirou diversos autores, como o abade Saint-Pierre e Immanuel Kant. Contudo, o desejo da paz não pode nublar a própria pesquisa, o estágio científico, sob pena de não se atingir conclusões verossímeis. Não se deve abandonar o realismo — aqui entendido como uma perspectiva epistemológica que parte dos objetos dados, não de uma realidade metafísica. A análise da guerra em condições de interdependência complexa não pode perder de vista a concepção maquiavélica de política como a “arte de conquistar e manter o poder”. A guerra e a conseqüente possibilidade de manutenção da paz submetem-se, mesmo neste tipo ideal, aos juízos de prudência da política. Se estes, mesmo diante da mudança de cenário, recomendarem a guerra, então o projeto de construção da paz ainda deve prosseguir.

Não raro, os realistas rotulam os institucionalistas de “idealistas”, mas o idealismo do início do século XX produziu resultados bastante distintos, e concluiu pela obsolescência da guerra. Pouco antes da Primeira Guerra Mundial, Norman Angell, no livro *The Great Illusion*,

vigentes.” (WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3.ed. Brasília: EdUNB, 1994. p. 34). (grifo no original).

³⁰⁷ Cf. ARON, Raymond. Que é uma teoria de relações internacionais? In: _____. *Estudos Políticos*. Trad. Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: EdUNB, 1985. p. 379.

defendeu a idéia de que o recurso à guerra se encontraria em declínio, pois as guerras não “compensam” economicamente, as conquistas revelam-se incertas e não definitivas, e a destruição e os danos superam as vantagens. A “grande ilusão” seriam as guerras como modo rentável de se solucionar conflitos. Uma vez que o homem é racional, não deve demorar muito para que sepulte essa sandice de vez.³⁰⁹ Trata-se de uma retomada das antigas teses irenistas. Seu erro foi o de pressupor que a guerra seria uma falha no entendimento humano: depois de desfeito o equívoco, as pessoas encaminhar-se-iam naturalmente para o certo. Cumpre salientar que esse escritor foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz de 1933, data posterior ao primeiro grande conflito que assolou a Europa. A grande ilusão persistiu por um bom tempo.

Mesmo na interdependência complexa, um tipo ideal, a guerra, ainda que ineficaz num cálculo utilitário, permanece como um instrumento de implementação dos objetivos políticos. Primeiro, porque talvez o homem não seja tão racional, como acreditava Angell. Segundo, porque, como foi visto no primeiro capítulo, a própria declaração de guerra corresponde a uma decisão tomada livremente, motivada apenas por interesses. Trata-se de uma medida fria e racional para se perseguir um determinado fim político. Se, na interdependência complexa, a política permanece com as mesmas características que Maquiavel apontou, então a fórmula “a guerra é a continuação da política por outros meios” continua válida.

Cabe observar que é preciso apresentar o tipo ideal já referido como relativamente eficaz; em outras palavras, que o conjunto articulado de regras (formais ou informais) que correspondem às instituições da interdependência complexa, consiga, com razoável sucesso, prescrever papéis, constranger atividades e moldar expectativas. A interdependência complexa só será eficaz na medida em que suas instituições permitam a conquista e a manutenção de poder, que elas criem um ambiente mais favorável ao exercício da política.

Assim, não é de se estranhar que uma organização internacional formal — a qual, dentre as demais espécies de instituição, é a que se encontra no grau mais elevado de formalização e clareza — que proíba a guerra acabe se tornando desacreditada. Essa é a grande ilusão idealista. É melhor ousar menos e ser eficaz do que não poder cumprir o que promete: mesmo a pequena parcela que poderia ser implementada seria tragada, junto com as promessas restantes, para o ostracismo.

³⁰⁸ Segundo Celso D. de Albuquerque Mello, o Direito Internacional não apenas reconhece as guerras de libertação, como também estimula esta guerra interna. (Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Guerra Interna e Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1985. p. 36.)

³⁰⁹ Cf. BONAPARTE, Luigi. *A Guerra*. Trad. Maria Tereza Buonafina e Afonso Teixeira Filho. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.p. 109.

Tal foi o caso da Liga das Nações. Apesar de conseguir resolver disputas menores, como a ocorrida entre a Grécia e a Bulgária, falhou ao se deparar com o seu primeiro grande teste: a invasão da Mandchúria. Na década de 1920, a China encontrava-se assolada por uma guerra civil entre o governo central do Movimento Nacionalista Chinês e as diversas regiões. As relações com o Japão não pareciam boas após o boicote aos produtos japoneses promovidos nessa mesma década. Em setembro de 1931, os japoneses armaram um incidente na ferrovia da Mandchúria, onde possuíam o direito de estacionar as tropas desde a Guerra Russo-Nipônica de 1904-1905. A sabotagem foi o pretexto para tomar toda a região e estabelecer um Estado controlado chamado de Manchukuo. A China apelou para a Liga e, em dezembro, um comitê, sob a supervisão do lorde britânico Lytton, foi mandado para investigar. Dois anos depois, Lytton apresentou seu relatório que conclamava os membros da Liga a não reconhecer o Estado fantoche, mas não demandava a aplicação das sanções econômicas, previstas para os casos de atos de guerra no artigo 16 da Carta da Liga das Nações. Somente em fevereiro de 1933, a Assembléia submeteu o relatório à votação, quando registrou 42 votos a favor e apenas 1 contra a aprovação do relatório — este voto era do Japão, que, após o fato, se retirou do organismo. Como na sistemática da Liga cada Estado tinha poder de veto, nenhuma ação naquele momento foi empreendida.³¹⁰

As instituições mais efetivas não são, necessariamente, as mais formalizadas, mas aquelas que possibilitam o livre exercício da política e a conseqüente validade do emprego da força. Edward Carr, ao criticar o “utopismo” da Liga das Nações, afirma categoricamente que

O rudimentar sistema do século XIX [que estabelecia a força como um mecanismo amoral de solução de controvérsias], ou ausência de sistema, era lógico ao reconhecer como legal o único método eficaz de alterar o *statu quo* [a guerra]. A rejeição do método tradicional, por ilegal, e o fracasso em criar qualquer alternativa eficaz tornaram o direito internacional contemporâneo um sustentáculo da ordem existente numa extensão até então desconhecida no direito internacional ou no direito nacional de qualquer país civilizado. **Esta é a causa mais fundamental para o recente declínio do respeito pelo direito internacional (...)**³¹¹ (grifo do autor).

Mas não seriam as instituições avessas às guerras? Serão as guerras as únicas formas eficazes de se alterar o *statu quo*? Em condições de interdependência complexa, as respostas a essas duas indagações estão interligadas: trata-se de verificar a permanência da política na interdependência complexa.

A fim de se responder a essas duas perguntas, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o exercício da política. Ao longo deste trabalho, houve uma preocupação

³¹⁰ Cf. NYE JR., Joseph. *Understanding International Conflicts*, p. 80.

bastante presente em se manter fiel à concepção maquiavélica de política: tanto Clausewitz, como o institucionalismo comungam dessa fonte. Mas em que medida um ambiente institucionalizado, com um nível elevado de cooperação, é também político? Os conflitos que possam porventura surgir não seriam de natureza meramente técnica?

Uma maior cooperação entre os atores não destrói a política. Como já foi afirmado no segundo capítulo, a cooperação não pressupõe a harmonia de interesses; pelo contrário, conta com a existência de interesses divergentes e, até mesmo, conflitantes. Ela vale-se de um expediente essencialmente político: a barganha. Que harmonia de interesses pode se esperar entre o vencedor e o vencido num tratado de paz? Entretanto, o resultado é satisfatório para ambas as partes: um conquistou mais poder, e o outro conservou sua existência. A cooperação não produz ganhos igualitários para ambas as partes, pois também reflete as diferenças de potência entre os atores. Mas cumpre ressaltar: essas diferenças de potência não se reduzem à força militar somente, mas se aplicam em cada área temática. Por isso, a capacidade que as instituições possuem, como foi visto no capítulo anterior, de estabelecer ligações entre as áreas temáticas é muito concorrida. Em condições de interdependência complexa, a disputa pelo controle das instituições constitui uma nova dimensão da arte de conquistar e manter o poder.

Trata-se de *soft power*: fazer com que os outros acatem a sua vontade não por causa da coação, mas porque aceitam o seu objetivo.³¹² Isso não se reduz tão-somente à legitimação, pelo convencimento ideológico — como os bolcheviques que acreditaram poder revolucionar as relações internacionais e acabar com a política de potência quando todos os Estados se tornassem comunistas. Os demais atores aceitam a sua vontade porque acreditam que o objetivo foi atingido numa instância válida de luta política. Assim, não se importariam com pequenas perdas transitórias, se tendem a ganhar com a conjuntura geral que o padrão de cooperação favorece. Um Estado que perca uma disputa no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC não irá questionar a validade da OMC em si se tem expectativas de vencer em futuras disputas, não irá questionar se, mesmo o simples fato de pertencer a um organismo como esse, produzir uma situação mais vantajosa do que uma perda ocasional.

É claro que há um limite para o volume de perdas; do contrário, haverá defecção. Mas a instituição persiste se ela conseguir evitar as situações de equilíbrio pareto-deficitárias,

³¹¹ CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Trad. Luiz Alberto Machado. Brasília: EdUNB, 1981. p. 181.

³¹² Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, p. 86.

(quando os principais esforços individuais — *first alternative course of action* — produzem uma conjuntura menos vantajosa do que uma concertação, com eventuais renúncias a determinados objetivos, de todos os participantes). Essa persistência das instituições — isto é, o fato de elas continuarem existindo mesmo após a alteração do contexto hegemônico que as criou — deve-se à capacidade de moldar novas expectativas e normalizar novos comportamentos, como foi visto no capítulo anterior. É dessa forma que as instituições evoluem e possibilitam mudanças. Cumpre salientar que essa capacidade só tem sentido se o postulado da racionalidade absoluta dos Estados for relativizado. Como foros de debates e encontros, as instituições circulam um grande volume de informação que permite reduzir a sensação de insegurança sobre as escolhas de políticas — insegurança essa que permeia um ambiente de racionalidade limitada dos Estados, em razão da impossibilidade do conhecimento objetivo e total das relações internacionais. Com a racionalidade limitada, os Estados têm necessidade de fornecer e colher a maior quantidade de informação possível. Quanto mais fidedigna e atualizada for essa informação, mais acertadas serão as escolhas e maior será a capacidade das instituições de moldar novas expectativas e normalizar novos comportamentos. As instituições, ao contrário do que o vulgo imagina, não “engessam” a política internacional e permitem a flutuação do poder neste jogo.

A política, portanto, não desaparece de um meio institucionalizado porque este contempla a possibilidade de mudanças, que uma alteração nas relações de força pode produzir, e pressupõe a ampla utilização de um expediente político: a barganha. Mas o que dizer de um “outro” instrumento da política? As instituições não seriam antitéticas em relação às guerras? É fato que algumas instituições, como a aliança militar da OTAN, até pressupõem a existência de guerras; todavia, essas guerras ocorreriam não entre os membros da aliança, mas entre estes e um inimigo comum. Entretanto, no interior de um cenário de interdependência complexa, haveria lugar para a guerra?

É preciso compreender que a guerra representa o grau mais extremo que a violência pode atingir dentro do processo político. Ela é, pois, espécie de um gênero maior chamado “violência política”, que compreende, v.g., a xenofobia, as ameaças, as sanções econômicas, etc. Entretanto, a guerra corresponde à única forma de violência política que se utiliza da coerção física. Todas as formas de violência política visam uma ruptura do contexto vigente para produzir uma nova ordem. Por isso, quando houver guerra — bem como qualquer outra forma de violência política — haverá necessariamente uma ruptura nas condições vigentes de interdependência complexa. Mas isso não significa que haverá a destruição da interdependência complexa: pode haver uma destruição na interdependência complexa

quando o Estado desejar substituir as instituições em vigor por outras. Aliás, não há nada mais maquiavélico do que impor aos inimigos derrotados uma estrutura institucional que sedimente a sua hegemonia. Em linguagem institucionalista, pode traduzir-se essa afirmação de acordo com diferenças de assimetria: de sensibilidade, de vulnerabilidade e militar. As guerras ocorreriam em razão do fato de a assimetria militar de um Estado em relação aos seus competidores não coincidir com as assimetrias de sensibilidade e de vulnerabilidade em relação a esses mesmos competidores; ou seja, quando um Estado se depara com instituições que não o beneficiam, e ele dispõe de forças para modificar todo o quadro institucional.

Mas uma conjuntura de interdependência complexa não existe para evitar as guerras de maneira geral? Para responder a essa questão, faz-se necessário entender por que razões os Estados entram em guerras. As condições de interdependência complexa não afastam todos os motivos que conduzem às guerras. Embora não se possa coletar nenhum dado empírico para comprovar um tipo ideal, pode validar-se essa hipótese se for possível provar que as causas que provocam as guerras persistem na interdependência complexa, porque então será possível presumir a persistência das guerras nesta conjuntura. Os realistas argumentam que as guerras ocorrem quando os Estados desejam, e têm condições para implementar, uma diferente repartição de poder, ou quando empregam esforços para conservar a repartição de poder reinante.³¹³ Essa afirmativa procede da definição maquiavélica de política. Historicamente, segundo Hedley Bull, os Estados foram à guerra por um ou mais dos seguintes três motivos:

Primeiro, guerras foram travadas por ganhos econômicos, mensurados em termos de barras de ouro, monopólios comerciais ou acesso a mercados, matérias-primas e oportunidades de investimento; os exemplos clássicos foram talvez as guerras comerciais e coloniais travadas pelas potências européias durante a era do mercantilismo. Segundo, guerras foram travadas por razões de segurança, para resistir ou remover alguma ameaça externa à integridade ou independência do Estado; os exemplos clássicos são as grandes guerras preventivas — como a Guerra do Peloponeso, a Guerra da Sucessão Espanhola e, até certa medida, a Primeira Guerra Mundial. Se uma grande guerra tivesse eclodido entre os EUA e a [então] URSS no nosso tempo, seu motivo subjacente seria o de segurança neste sentido. Terceiro, guerras foram travadas para promover objetivos ideológicos, para expandir uma profissão de fé política ou religiosa; as guerras de expansão islâmica, as Cruzadas, as guerras da Revolução Francesa e as napoleônicas foram, ao menos em parte, por motivos ideológicos.³¹⁴

³¹³ Cf. NYE JR., Joseph. *Understanding International Conflicts*, p. 188.

³¹⁴ "First, wars have been fought for economic gain, measured in terms of bullion, or trade monopolies or access to markets, raw materials and investments opportunities; the classic examples were perhaps the trading and colonial wars fought by the European powers in the age of mercantilism. Second, wars have been fought for reasons of security, to resist or remove some external threat to the state's integrity or independence; classical examples are the great preventive wars — such as the Peloponnesian War, the War of the Spanish Succession, and perhaps the First World War. If a great war between the United States and the Soviet Union had broken out in our time, its underlying motive would have been security in this sense. Third, wars have been fought to promote ideological objectives, to advance a religious or political faith; the wars of Islamic expansion, the

É aqui que as teses da paz por meio do comércio não encontram guarida: os ganhos econômicos constituem apenas um dos três motivos possíveis para haver uma guerra. A razão principal, que é a segurança, permanece como uma possível causa de discórdia entre os Estados mesmo em situação de interdependência complexa. Por isso também, precisa ser melhor contextualizada a afirmação de Keohane de que a guerra, em condições de interdependência complexa, seria um recurso da política externa ineficaz em razão do seu custo. Padrões de estreita cooperação não afastam as guerras por motivo de segurança, porque a política se revela a “arte de conquista e conservação do poder”. O incremento no fluxo de informação tende a reduzir a probabilidade dos dilemas de segurança, como foi visto na crítica ao dilema do prisioneiro. Mas não reduz sonhos imperialistas.

O significativo volume de intercâmbio comercial registrado entre a Inglaterra e a Alemanha no começo do século XX, por exemplo, não impediu uma corrida naval entre ambas. O memorando Crowe, elaborado em 1º de janeiro de 1907 por *Sir Eyre Crowe*, afirma que a Grã-Bretanha deve se opor à Alemanha se esta não abandonar a sua busca pela supremacia naval. O documento chega a mencionar duas alternativas para a política alemã de incremento da construção naval: hegemonia e ascendência marítima ou a “promoção de seu comércio exterior, a expansão da cultura germânica, a extensão do escopo de suas energias nacionais e a criação de novos interesses germânicos por todo o globo, quando e onde uma oportunidade pacífica se apresentar”. Entretanto, fiel aos princípios da *Realpolitik*, Crowe argumenta que as intenções dos alemães são irrelevantes, o que importava era o aumento de seu poder.

(...) é claro que o segundo modelo (de desenvolvimento semi-consciente, não sem o auxílio estatal) pode, em qualquer momento, se fundir ao primeiro, ou o modelo de desenvolvimento consciente. Ademais, se o modelo de desenvolvimento se realizar de qualquer modo, a posição ocupada pela Alemanha irá constituir-se obviamente numa formidável ameaça ao resto do mundo da mesma maneira que a conquista deliberada de posição similar em razão de uma “malícia planejada”.³¹⁵

Crusades, the wars of the French Revolution and Napoleon were for ideological objectives, at least in part.” (BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 188.)

³¹⁵ (...) “to promote her foreign commerce, spread the benefits of German culture, extend the scope of her national energies, and create fresh German interests all over the world wherever and whenever a peaceful opportunity offers”. “(...) it is clear that the second scheme (of semi-independent evolution, not entirely unaided by statecraft) may at any stage merge into the first, or conscious-design scheme. Moreover, if ever the evolution schem should come to be realized, the position thereby accruing to Germany would obviously constitute as formidable a menace to the rest of the world as would be presented by any deliberate conquest of a similar position by ‘malice aforethought’.” (Crowe Memorandum of January 1, 1907. In: Kenneth Bourne and D. Cameron Watt, gen. eds., *British Documents on Foreign Affairs*, part I, vol. 19, p. 384. Apud KISSINGER, Henry. *Diplomacy*, p.193.)

Ainda que um tipo ideal não possa apresentar exemplos históricos, o comércio e/ou padrões de cooperação entre a Alemanha e a Inglaterra registrado no início do século XX representam uma aproximação possível com a interdependência complexa. Esses padrões de cooperação não impediram a Inglaterra de buscar aliança com dois adversários do passado (recente), a Rússia e a França, contra um Estado que passava ao *status* de inimigo porque crescia em potência. O simples fato de a Alemanha aumentar seu poder fazia dela uma potencial inimiga, que deveria ser derrubada com uma guerra preventiva. Uma alteração nas relações de força é que determina, de modo geral, os objetivos políticos de cada ator. Assim, o crescimento alemão provocou a seguinte dicotomia: a Alemanha como um país de políticas imperialistas (*weltpolitik*) e a Inglaterra como um país de defesa do *statu quo*. Isso, em termos institucionalistas, é resultado da discrepância entre as assimetrias acima referidas. Os padrões de comércio existentes eram desfavoráveis à Alemanha e favoráveis à Inglaterra; por isso, aquela procurava alterá-los, e esta conservá-los.

A interdependência complexa apresenta padrões de estreita cooperação econômica e comercial, o que também pressupõe um relativo consenso ideológico. Parece, portanto, pouco provável a ocorrência de guerras, neste tipo ideal, de cunho exclusivamente econômico ou ideológico. Ainda assim, cabe tecer algumas considerações em relação aos determinantes econômicos. De fato, a guerra, neste caso, consistiria num instrumento de implementação de objetivos políticos pouco eficaz em relação aos custos. Os padrões de cooperação que existem dentro da União Européia são os que hoje mais se aproximam do tipo ideal interdependência complexa. Não há nada mais remoto, contudo, do que uma guerra entre a Alemanha e a França por causa de uma eventual discordância em relação à Política Agrícola Comum. Mesmo assim, não se pode descartar por completo a ocorrência de guerras em interdependência complexa por motivos econômicos. Uma escassez de um determinado bem vital, como a água, ou de um produto estratégico, como o petróleo, ainda são motivos bastantes para um país romper com padrões de cooperação vigentes.³¹⁶

No livro *Peace and War*, Kalevi Holsti analisa 177 guerras compreendidas no período entre 1648 e 1989 e seleciona as seis principais causas de conflito: território, nacionalismo,

³¹⁶ Ainda que, no início da década de 1990, as relações do Kuwait com o Ocidente se encontrem muito aquém das condições de interdependência complexa, a Guerra do Golfo constitui um exemplo a se investigar. Salienta Caubet que o Kuwait dispunha de 120 bilhões de petrodólares investidos nos países ocidentais. (Cf. CAUBET, Christian Guy. *As Verdades da Guerra contra o Iraque*, p. 41). O Iraque, como potência agressora de fora dos padrões de cooperação, foi exemplarmente punido. Entretanto, é de se questionar qual teria sido a reação americana se, em virtude de alguma revolução, esses petrodólares fossem ameaçados pelo próprio Kuwait. Cabe lembrar que a Inglaterra, só para manter a continuidade do comércio de um produto ainda que ilegal, como o ópio, promoveu uma guerra contra a China.

ideologia, economia, afinidades étnicas e religiosas e sobrevivência nacional.³¹⁷ Na tabela a seguir, encontra-se sistematizada toda a pesquisa do autor que indica a frequência de todos os temas que ele utilizou, inclusive outros além destes seis, por período histórico. Ao ressaltar apenas seis, Holsti condensa nestes uma ou mais causas que constam da tabela. Infelizmente, o autor chega tão-somente a conclusões descritivas e limita-se a indicar o aumento ou o declínio da frequência de um ou outro tema por período. Em “território”, v.g., o autor condensa os três primeiros tópicos da tabela, mas exclui as guerras que foram resultado de libertação do jugo colonial, de unificação e de secessão — estes três últimos temas compõem a causa “nacionalismo”. Dessa forma, é imperioso concordar que os conflitos por simples territórios, sem qualquer componente nacional ou econômico envolvido, têm, de fato, diminuído com o passar dos anos. Há também limitações de outra ordem no levantamento do autor. A caracterização de uma causa como ideológica abrange desde as guerras de religião, como as guerras da Revolução e até alguns conflitos de “contenção” do comunismo. Essa classificação mistura questões um tanto díspares, bem como revela alguns preconceitos “idealistas” por parte do autor.³¹⁸

Tabela 3.1 Frequência de temas que geraram conflitos, 1648-1989 (percentagem do total de temas por período).

| Temas | 1648-1714 | 1715-1814 | 1815-1814 | 1918-1941 | 1945-1989 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Território | 24 | 26 | 14 | 14 | 8 |
| Território estratégico | 10 | 7 | 4 | 9 | 7 |
| Territórios adjacentes | — | 1 | — | — | 3 |
| Guerras de libertação | 2 | 3 | 10 | 4 | 9 |
| Unificação | — | 1 | 9 | — | 6 |
| Secessão | — | — | — | — | 2 |
| Criação de império | — | 4 | 3 | 6 | — |
| Comércio/navegação | 16 | 14 | 4 | — | 1 |
| Comércio/recursos | 2 | — | — | 6 | 3 |
| Competição colonial | 4 | 4 | 1 | — | — |
| Proteção dos interesses privados | — | — | 1 | 5 | 3 |
| Proteção de camaradas da religião | 6 | 4 | 3 | — | — |
| Proteção de camaradas étnicos | — | — | 5 | 2 | 3 |
| Unificação religiosa e étnica | — | — | 2 | 5 | 4 |
| Defesa de aliado | 2 | 4 | — | 3 | 5 |
| Cruzada ideológica | — | 1 | 3 | 3 | 5 |
| Composição de governo | — | 5 | 4 | 5 | 9 |
| Manutenção da integridade do Estado/império | — | 3 | 18 | 9 | 9 |
| Reforço de tratados | 6 | 3 | 1 | 9 | 2 |
| Manutenção da hegemonia regional | — | — | 3 | 2 | 2 |
| Sucessão dinástica | 14 | 9 | 3 | — | — |
| Sobrevivência do Estado/governo | 10 | 7 | 2 | 11 | 7 |
| Autonomia | — | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Equilíbrio de poder | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Fonte: HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 307.

³¹⁷ Cf. HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 307-324.

³¹⁸ É bastante discutível a caracterização de alguns conflitos do período da Guerra Fria como ideológicos, como se a principal disputa subjacente fosse entre capitalismo e comunismo, e não entre EUA e URSS.

Não obstante algumas generalizações e/ou classificações controversas, o trabalho de Holsti representa um material fértil para a reflexão, se a concepção maquiavélica de política continuar pautando as indagações. Assim, pode perguntar-se para cada tema em que medida constitui um determinante para a conquista e/ou conservação do poder. A resposta será que podem ser subsumidos a um ou mais de um dos três temas apontados por Bull.

O território revela-se uma causa para conflito à medida que for visado diretamente como recurso de poder (*power resource*) — no caso de se utilizar o espaço como mera fonte de prestígio e potencial fonte para outros recursos — ou como meio para agregar mais segurança — quando se atribui a ele importância geopolítica por causa da exploração de algum recurso natural valioso ou estratégico. Sob essa ótica, percebe-se que o território nunca perdeu relevância como causa para as guerras; ao contrário, “somos lembrados quase diariamente sobre a importância das Colinas de Golan, o Vale de Bekaa, os territórios a norte do Japão, o Estreito de Ormuz e outros.”³¹⁹ De todo o modo, o tema da conquista e/ou da manutenção de territórios pode ser reconduzido para a causa da segurança do Estado: na primeira acepção, a mera posse do espaço correspondia, à época das grandes navegações, à própria idéia de segurança; na segunda, constitui um meio para promover o incremento da segurança. Os conflitos ocorridos sob a influência do nacionalismo e da ideologia, à exceção provavelmente das guerras de religião, também podem ser entendidos como disputas por territórios estratégicos ou por ganhos econômicos. A exploração petrolífera do Kuwait no campo de Rumailá representava para o Iraque um desvio das suas próprias jazidas de petróleo.³²⁰ É dessa forma, v.g., que o *Lebensraum* e as zonas de influência importam para a segurança e a economia do Estado.

Os temas economia e afinidades étnicas e religiosas correspondem, respectivamente, às causas de ganho econômico e às causas ideológicas. Há, contudo, um tema que não encontra correspondência naqueles apontados por Hedley Bull: o da sobrevivência nacional. Sob este rótulo, Holsti designa as causas das guerras de aniquilação, das guerras totais. Uma guerra só se torna total se ambas as partes não aceitam o outro como interlocutor, se a mera sobrevivência de um inviabiliza a do outro. Como foi visto no primeiro capítulo, a destruição nesse tipo de guerra extrapola os objetivos políticos. Trata-se de um fenômeno histórico, mas

³¹⁹ “We are reminded almost daily about the importance of the Golan Heights, the Bekaa Valley, the Northern Territories off Japan, the Strait of Hormuz, and the like.” (HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989*, p. 310.)

³²⁰ Cf. CAUBET, Christian Guy. *As Verdades da Guerra contra o Iraque*, p. 15.

não político, segundo o pensamento de Clausewitz. A arte da conquista e manutenção do poder pressupõe a existência de contendores. Ultrapassa o escopo deste trabalho analisar se, em condições de interdependência complexa, persistem guerras totais pelo simples motivo de que estas ultrapassam o escopo da política. Guerras puramente ideológicas, como foi a Primeira Cruzada de 1095, também não visam a conquista/manutenção do poder e são movidas por convicção, e não por interesses.³²¹ Assim, não permitem o exercício da política.

Uma hipótese, para ser válida, não precisa necessariamente ser comprovada de modo empírico. A política, conforme Maquiavel, revela-se essencialmente conflitiva, e a guerra, segundo Clausewitz, integra o desenvolvimento “normal” da política. As condições de interdependência complexa apresentam-se como um cenário político. As causas **políticas** das guerras, a segurança e os ganhos econômicos, persistem nesse cenário. Dessa maneira, as guerras persistem em condições de interdependência complexa.

Como esse raciocínio pode ser verdadeiro? Um cenário com um grau elevado de institucionalização deve apresentar normas para as contingências mais importantes, inclusive a guerra. As normas sobre a guerra não existem — ou **devem** existir — para humanizá-la, ou mesmo proibi-la? O conjunto de regras desse tipo ideal não o torna — ou não o deve tornar — incompatível com a violência organizada em forma de guerra? As respostas a essas questões são o objeto do próximo item.

3.4 A cooperação na guerra

As indagações anteriores partem do pressuposto de que o desenvolvimento humano caminharia para a paz, de que existiria progresso e de que este teria por finalidade a eliminação de toda a violência e/ou mazelas do convívio entre os homens. Toda a inventividade do gênio humano refletiria esse esforço: o sentido das regras que estabelecessem a ordem nas sociedades corresponderia ao da elevação moral e da supressão da violência. É este o espírito que inspirou a proibição da guerra por parte da ONU, que

³²¹ “(...) o motivo predominante que gerou a Primeira Cruzada foi o religioso. Ninguém poderia partir para uma cruzada por puro cálculo, pois não podia prever com certeza que conquistaria novas terras. Na verdade, qualquer cálculo racional só poderia prever, na melhor das hipóteses, uma viagem de volta sem remuneração, ou, mais provavelmente, a morte nas mãos dos muçulmanos. A viagem, porém, oferecia grande conforto para a alma cristã. Durante séculos as peregrinações tinham sido o tipo mais popular de penitência, e a peregrinação a Jerusalém era considerada a mais sagrada e eficaz dentre todas. Obviamente, a suprema recompensa espiritual adviria da participação em uma peregrinação armada a Jerusalém, a fim de retomar o mais santo de todos os lugares sagrados do Cristianismo.” (BURNS, Edward *et ali*. *História da Civilização Ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. Trad. Donaldson Garschagen. 30. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988. v. 1, p. 281.)

motivou incontáveis estudos sobre a necessidade de supressão das guerras³²² e que foi também, em parte, responsável pelo surgimento da disciplina de Relações Internacionais. Se, de fato, as construções do homem tendem para a paz, então as normas da interdependência complexa deveriam, com sucesso, evitar qualquer guerra. Entretanto, isso não ocorre assim.

A idéia de que Direito e violência são dois termos contraditórios, em que o aumento de um corresponde necessariamente a uma diminuição em igual medida no outro, é anterior ao século XX. [No contratualismo de um modo geral, o estado de natureza, como um estado não-jurídico — pois as leis da natureza, por si mesmas, na ausência do temor de um poder, não são capazes de se fazerem respeitar³²³ —, revela-se um estado de guerra “de todos contra todos”. Para pôr termo à insegurança generalizada resultante, só mesmo um instrumento do Direito, um contrato. Nessa acepção, o reino do Direito contrapõe-se ao reino da força. Trata-se de uma tese nem um pouco incontroversa que distingue ontologicamente o Direito da força e até subordina este àquele: a força garante a eficácia do Direito. Grócio, em especial, submete a guerra ao Direito ao encontrar causas segundo as quais as guerras podem ser justas. Assim, há situações nas quais a guerra não se opõe ao Direito Natural; pelo contrário, serve a ele: “porque o fim da guerra, a conservação da vida e dos membros, e a retenção ou aquisição das coisas úteis para ela [a vida], está plenamente conforme esses princípios naturais”³²⁴. E, no Direito das gentes, haverá guerra justa ou solene, se a causa for conforme ao Direito: “E Florentino disse que existe o direito das gentes para que rechacemos a violência e a injúria, para que defendamos nosso corpo.”³²⁵ Assim, segundo Lupi, não é de causar espanto que Grócio tenha se afastado de Maquiavel, ao submeter a *raison d'État*, o critério político da conveniência, ao critério jurídico da licitude.³²⁶

No segundo capítulo foi visto que nem sempre as normas oriundas de uma instituição são justas. Agora, cumpre demonstrar que nem sempre as normas oriundas de uma instituição são jurídicas; por vezes, podem ser meramente operacionais e não encampam nenhum “mínimo ético”. Se isso for verificado, então, a tese da persistência da concepção

³²² Um dos maiores foi o de Quincy Wright, *A Study of War*. “This investigation, begun in the hopeful atmosphere of Locarno and completed in the midst of general war, has convinced the writer that the problem of preventing war is one of increasing importance in our civilization (...).” (WRIGHT, Quincy. *A Study of War*. Abridged by Louise L. Wright. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1964. p. ix.)

³²³ Cf. HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XVII, p. 103.

³²⁴ “porque ya el fin de la guerra, la conservación de la vida y de los miembros, y la retención o adquisición de las cosas útiles para ella, está conforme muy mucho con esos principios naturales (...).” (GROCIO, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. I, II, I-4, p. 72.)

³²⁵ “Y Florentino dice que existe el derecho de gentes, para que rechacemos la violencia y la injuria, para que defendamos nuestro cuerpo.” (GROCIO, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. I, II, IV-2, p. 80.)

³²⁶ Cf. LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Soberania, OMC e Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 82.

maquiavélica de política em interdependência complexa permanece válida, e a noção de que o Direito avança para a paz deve ser investigada em outros trabalhos.

Os padrões perenes de cooperação chamados “instituições”, em condições de interdependência complexa, refletem a existência de um grau de ordem internacional, ainda que precária. Existem atividades que, de fato, funcionam, como o correio, o comércio, a representação, etc. Quando, para o institucionalismo, se afirma que o sistema de Estados consiste num meio anárquico, o termo “anarquia” deve ser entendido como ausência de um governo comum, não como “caos” ou “desordem”. A anarquia internacional não exclui um mínimo de ordem. Este tema será melhor desenvolvido ao final deste capítulo, quando se tentará provar que as guerras e a ordem internacional podem coexistir. Por enquanto, esse problema deverá ficar em suspenso e, para os propósitos deste item, basta aceitar-se a asserção de que as instituições revelam a existência de um nível mínimo de ordem internacional.

A ordem internacional, na interdependência complexa, não é mantida exclusivamente por normas jurídicas. Por “ordem” entenda-se a interrelação de determinados elementos pautados por um dado princípio — este chamado de “princípio ordenador”. Dessa feita, vários livros espalhados pelo chão não se encontram em ordem; todavia, se esses livros estiverem numa estante podem apresentar ou não um mínimo de ordem. Haverá esta se existir um princípio ordenador: as obras podem estar arrumadas de acordo com o título, o assunto, o autor.³²⁷ Numa ordem social, os princípios ordenadores serão os objetivos que asseguram a convivência, bem como as metas que o grupo se propôs. As normas que consagram um determinado princípio e não outro — “os livros devem ser agrupados por autor”, “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”, etc — são as mais importantes e, numa ordem social, correspondem às normas jurídicas e morais.³²⁸ As normas que não guardam relação com o princípio, e que correspondem a todas as demais, consistem em regras meramente operacionais. As regras que estabelecem “que os livros devem estar na estante e não no chão”, “que a unidade federativa ‘Município’ será chamada com este nome”, são necessárias para uma dada ordem, mas não integram a sua essência.

³²⁷ Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 3.

³²⁸ Esse modelo simplifica em demasia a temática da essência das normas jurídicas, pois não pretende contribuir para esse debate específico. Aqui, intenta-se apenas demonstrar que essas normas encerram determinados valores considerados pelo grupo como válidos em si mesmos, e não como valores transitórios, de índole política e, pois, sujeitos às necessidades da conquista e da conservação do poder.

O fato de que essas normas operacionais não guardam relação com o princípio ordenador não significa que elas sejam indiferentes. No sistema internacional, elas se encontram sujeitas às flutuações dos juízos de prudência da política. Assim, a regra que estabelece a composição do Conselho de Segurança em apenas cinco membros permanentes não guarda ligação com nenhum princípio de Direito Internacional; em certa medida, até atenta contra o princípio da igualdade jurídica dos Estados. No entanto, essa regra possui uma importância ímpar para a política internacional. As normas operacionais também pertencem ao domínio do embate dos interesses egoístas dos Estados.

As instituições podem consagrar normas jurídicas e também regras operacionais. Quando a instituição ONU proibiu a guerra, salvo em legítima defesa própria ou de terceiros, estabeleceu uma norma jurídica, ainda que ineficaz, pois se relaciona com o princípio da busca da paz. Esse gênero de interdição não ocorre sem problemas. Se, como foi visto anteriormente, a política é a “arte de conquistar e manter o poder”, e a guerra “a continuação da política por outros meios”, uma proibição da guerra corresponde a uma proibição do próprio exercício da política internacional, ao menos em uma de suas principais modalidades. Trata-se de um princípio ordenador que provoca conflito com as demais regras operacionais (oriundas de outras instituições e insertas no domínio da política). Uma tal proibição equivale à outra de arrumar os livros na estante com uma distância de dois metros entre cada volume, quando se dispõe de apenas uma prateleira. O princípio ordenador entra em conflito com as limitações (no caso da vedação da guerra, correspondem a limitações de natureza política) para a construção da ordem.³²⁹ Assim, não deve causar estranheza o fato de essa prescrição ser imperfeita: os conflitos armados assumem outra designação e contornam a proibição; o Direito Internacional proíbe a guerra, mas paradoxalmente admite a existência de um *jus in bello*, um direito feito para vigor durante a guerra; os atos posteriores e decorrentes da deflagração da guerra, como, v.g., o tratado de paz e as anexações, são considerados válidos, e assim uma série de outras “imperfeições”.

Atente-se para o fato de que, na interdependência complexa, se a dinâmica da conquista e da manutenção do poder pressupõe a existência de regras operacionais, essa arte

³²⁹ Em relação à proibição da guerra, as limitações da ordem internacional em aceitar um princípio como a busca da paz talvez residam na própria natureza humana — como afirmaria Hobbes, ou na natureza da própria dinâmica do sistema de Estados — como defende o neo-realismo de Waltz. Para maiores informações, consulte: HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. e WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Berkeley: McGraw-Hill, 1979. Vide também: NYE JR., Joseph. *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*. 2. ed. New York: Harvard University, 1997. Para as finalidades deste texto, basta indicar a existência de uma limitação.

possibilita também a coexistência destas com a guerra (entendida como a “continuação da política por outros meios”).³³⁰ Como isso é possível? A guerra é comumente considerada uma realidade que, com a sua destruição inerente, faz tábula rasa de todas as construções humanas. No entanto, isso não acontece assim. Como foi visto no primeiro capítulo, à exceção das guerras totais, a guerra não faz tábula rasa da política. Afirmar que a guerra constitui a “continuação da política por outros meios” é o mesmo que afirmar que a guerra consiste numa série de atos de destruição **ordenados** em função de um determinado fim político. Os elementos de uma ordem podem ser livros, Estados ou até batalhas. A guerra ela mesma guarda semelhança com uma ordem cujo princípio ordenador seria o objetivo político.

Assim, em condições de interdependência complexa, a existência de regras operacionais numa guerra não deve causar espanto. Trata-se tão-somente de uma consequência da idéia de que a política não desaparece em tempos de guerra. São os interesses políticos, não um eventual “mínimo ético”, o fundamento de validade dos, v.g., códigos de honra das guerras dos séculos XVII e XVIII e das Convenções de Genebra. Não é no valor intrínseco da vida humana que se deve buscar o fundamento da proibição — bastante eficaz, segundo Stacey³³⁰, durante as guerras do século XVIII e XIX — da morte de nobres feitos prisioneiros, mas num cálculo utilitário: em exércitos pequenos, compostos por mercenários, perder os oficiais, que são nacionais, cuja formação levava bastante tempo, não seria nada “produtivo”. Dessa feita, cada Estado abstinha-se de provocar essa destruição ao erário público do outro contendor a fim de que a reciprocidade fosse mantida.

Outras normas, como a proibição do Tratado de Washington, de 1922, sobre a utilização de “agentes asfixiantes, tóxicos e similares” e do Protocolo de Genebra, de 1925, que veda o uso de gases asfixiantes e venenosos, também têm o mesmo fundamento. Todavia, essas regras operacionais só serão eficazes à medida que não atrapalharem o objetivo político, o princípio ordenador. Assim, apesar das proibições acima, na Guerra do Golfo, os Estados Unidos utilizaram tanto napalm como *Fuel Air Explosives*, que provocam uma total destruição em um diâmetro de cem metros e ocasionam queimaduras e asfixia. A prescrição não foi observada, segundo Celso D. de Albuquerque Mello, porque a “finalidade destas armas era ‘limpar’ as fronteiras e deslocar as tropas iraquianas”³³¹. Desde a Guerra do Vietnã, a opinião pública americana tem se mostrado cada vez mais intolerante com a baixa de soldados nacionais. Então, a solução é evitar o choque direto ou atenuá-lo ao máximo.

³³⁰ Cf. STACEY, Robert C. *The Age of Chivalry*. In: HOWARD, Michael; ANDREOPOULOS, George; SHULMAN, Mark (ed.). *The Laws of War: constraints on warfare in the Western World*, p. 37.

³³¹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*, p. 344.

Vale a pena repetir uma observação de Clausewitz: não é o progresso da civilização que limita a violência da guerra, mas um cálculo utilitário.

Se a guerra é um ato de violência, também a **sensibilidade** necessariamente fará parte dela. Ainda que a guerra não provenha desta, incide, todavia, mais ou menos sobre ela, e este mais ou menos não depende do grau de civilização, mas sim da importância e persistência dos interesses inimigos.

Quando se vêem povos civilizados recusar-se, quer a conduzir os prisioneiros à morte, quer a saquear cidades e campos, **é porque a inteligência tem um lugar muito mais importante na sua forma de conduzir a guerra**, e que ela lhes ensinou a utilizar a força de um modo mais eficaz do que através da manifestação brutal do instinto.³³² (grifo do autor).

Por causa da presença dessas regras operacionais — as quais são fruto de um cálculo interesseiro — e do acaso, as guerras são, por vezes, comparadas a jogos: “A guerra é um jogo. Exige ao mesmo tempo coragem e cálculo; este nunca chega a excluir o risco, e, em todos os níveis, a aceitação do perigo se manifesta como prudência e como audácia.”³³³ Também Clausewitz realiza essa mesma analogia: “introduz-se, de improviso, um jogo de possibilidades e de probabilidades, de boa ou má sorte, que se desenvolve ao longo de cada fila, forte ou fraca, em que está tecida a sua trama e que faz [da guerra] a atividade humana que mais se assemelha a um jogo de cartas”³³⁴.

Num jogo, os adversários aceitam a existência de determinadas regras de acordo com as quais possam digladiar-se. Em certa medida, os contendores “cooperam”. Rapoport distingue a luta da idéia de jogo, pois aquela “não envolve cálculos, nem considerações estratégicas”³³⁵. Nesse sentido, as guerras tenderiam muito mais para os jogos do que para as lutas. Contudo, a guerra, de fato, não pode ser considerada um jogo, na acepção que a teoria dos jogos empresta a esta palavra, porque tem por objetivo “fazer mal ao adversário”. Ela consistiria num jogo que se vale dos métodos da luta. A semelhança que guarda com a noção de “jogo” advém de dois fatores: o acaso e a cooperação sobre determinados comportamentos.

É essa cooperação que, num cenário de interdependência complexa, vai possibilitar a criação de instituições a respeito da guerra. Porque na guerra os Estados se utilizam de ponderações e de cálculos utilitários, porque na guerra os Estados continuam a exercer a política, é que as instituições são construídas. Perceba-se que, de fato, há ordem na guerra.

No entanto, “ordem” ainda não se mostra um termo completamente adequado para caracterizar a guerra. Embora ambas apresentem regras operacionais e um princípio

³³² CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 9-10.

³³³ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*, p. 71.

³³⁴ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*, I, I, p. 24-25.

³³⁵ RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*, p. 15.

ordenador político, a ordem consiste numa interrelação não necessariamente eterna, mas **perene** de elementos. A guerra, por sua vez, é uma realidade transitória; aliás, cada contendor procura sair do estado de destruição o mais depressa possível, com um mínimo de esforço. A ordem tende à permanência; por mais tempo que tenham durado as guerras (v.g., Guerra dos Cem Anos: 116 anos), nenhum lado deseja que o conflito perdure de forma indefinida, pois a guerra representa uma medida para forçar o adversário a cumprir a nossa vontade. Quanto mais perdurar a lei das armas, maior será a espera.

Ademais, segundo Bull, um dos objetivos das ordens sociais é o da manutenção da vida.³³⁶ Este não precisa ser o valor principal (*overriding value*), vários outros, como, v.g., a busca por poder podem suplantá-lo, mas deve ser um dos mais importantes, porque pressupõe a conservação e/ou a permanência da própria ordem. A ordem internacional como um todo preenche este requisito; a guerra considerada em si mesma, contudo, por mais eficaz que possa algum dia se tornar o *jus in bello*, não valoriza tanto a vida humana.

3.5 Guerra e Ordem

Até o momento, discorreu-se sobre o fato de que, em condições de interdependência complexa, as instituições refletem uma suposta ordem internacional, a qual comporta a possibilidade de coexistência com as guerras. Procurou demonstrar-se que as guerras ainda compõem o tipo ideal porque perduram os motivos que as originam e porque, mesmo com a existência de regras operacionais na ordem internacional, perdura a política. Por essa razão, Keohane e Nye rejeitam o rótulo de “globalistas”, dos que apregoam um “mundo sem fronteiras”³³⁷, como se a presença de instituições e de padrões de ordem pudesse alterar a natureza das relações internacionais como política de potência. Cumpre agora precisar o sentido dessa ordem e mostrar qual a função que a guerra representa nela.

Os padrões perenes de cooperação chamados “instituições” refletem a existência de interesses convergentes entre os Estados. Cumpre salientar que esses interesses são **convergentes**, não **harmônicos**. A harmonia consiste num cenário apolítico, não pressupõe barganha, nem a transação ou a acomodação de posições. A inflexibilidade absoluta e a harmonia de interesses representam situações-limite nos quais o diálogo político se revela impossível ou desnecessário. A inflexibilidade ocorre nos casos de fanatismo religioso, em que se está de posse de “verdades” com as quais não se pode negociar, ou quando os interesses são considerados válidos em si mesmos, não como meios para um determinado fim.

³³⁶ Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 4.

Na grande maioria das vezes, os interesses, por mais egoístas que possam parecer, encontram-se entre os dois extremos e, portanto, podem ser submetidos à luta política. Nestes casos, qual o fundamento dessa convergência de interesses?

Keohane responde essa indagação com base num cálculo utilitário. As instituições vão ser criadas se houver, de um lado, uma demanda (a necessidade de seus serviços) por parte dos Estados e, do outro, uma oferta (cujo custo é medido em termos de conquista/manutenção de poder). Há duas situações-limite em que não se deve esperar a formação de instituições: quando a demanda por acordos for nula ou quando a oferta for ilimitada. No primeiro caso, não haverá necessidade alguma; no segundo, como os custos dos regimes são irrisórios, a cooperação entre os Estados pode ser firmada de forma *ad hoc*.³³⁸

Assim as instituições só surgem quando houver um equilíbrio entre a oferta e a demanda. Esse equilíbrio ocorre na presença destes três fatores: ausência de uma base legal reconhecida que reforce pela coerção a permissividade do comportamento pretendido; imperfeições no fluxo de informação que a torna um bem escasso e, portanto, caro, e a existência de custos em toda a transação. Em política internacional, todos esses requisitos são preenchidos: não há um governo mundial, informação é difícil de obter, e, em toda transação, um dos Estados-parte pode comprometer o seu ganho relativo com o outro.³³⁹

Há formas mais simples de afirmar o mesmo. Segundo Bull:

O seu [dos Estados] senso de interesses comuns pode ser derivado do medo da violência irrestrita, da instabilidade dos acordos ou da insegurança acerca da sua independência ou soberania. Pode ter sua origem em cálculos racionais acerca da anuência dos Estados em aceitarem restrições sobre sua liberdade que sejam recíprocas.³⁴⁰

Assim, os fundamentos das instituições são dois: o temor da violência generalizada e um cálculo utilitário que faz aceitar a lei da reciprocidade. À exceção deste último elemento, ressalte-se que o temor generalizado também vai servir de fundamento, em Hobbes, da passagem do estado de natureza para o estado civil: “O fim último, causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver nos Estados, é o **cuidado com**

³³⁷ Cf. KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*, p. 3.

³³⁸ Cf. KEOHANE, Robert Owen. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 110.

³³⁹ Cf. KEOHANE, Robert Owen. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*, p. 111.

³⁴⁰ “Their sense of common interests may derive from fear of unrestricted violence, of the instability of agreements or of the insecurity of their independence or sovereignty. It may have its origins in rational calculations that the willingness of states to accept restrictions on their freedom of action is reciprocal.” (BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 64.)

sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita.”³⁴¹ (grifo do autor). Essa semelhança não é tão-somente uma coincidência. O estado de natureza hobbesiano apresenta-se como o sistema de Estados que os realistas vão conceber; aliás, por “sugestão” do próprio filósofo inglês, quando ele afirma que o estado de natureza existe nas relações entre os soberanos.³⁴²

Então por que não ocorre um pacto entre os Estados para formar um grande “superestado” e deixar o estado de guerra vigente?³⁴³ No estado de natureza, a situação de insegurança é tamanha que o medo e a razão vão concorrer para a construção do contrato. Já que, segundo os realistas, o cenário de relações internacionais coincide com o estado de natureza hobbesiano, por que os Estados, os “homens artificiais”, não seguem o exemplo das pessoas naturais? A escola realista de relações internacionais não encontra resposta a essa pergunta. Contudo, uma perspectiva realista do estudo da política pode encontrar: porque o consenso entre os Estados não é tão amplo; só é possível atingir **esferas de consenso** em determinadas áreas. Por isso, o sistema internacional não apresenta um governo mundial, e a cooperação (que é resultado das mesmas motivações do pacto hobbesiano) é pontual. Portanto, em determinados tópicos (em que ocorre consenso), criam-se instituições, as quais se revelam o meio termo entre um governo mundial, fruto de um pacto entre os Estados, e o próprio estado de natureza.

E por que esse consenso não se mostra tão amplo no sistema internacional? Observe-se que Hobbes não admite um meio-termo entre o contrato e o estado de natureza.

Porque divergindo em opinião quanto ao melhor uso e aplicação de sua força, em vez de se ajudarem só atrapalham uns aos outros, e devido a essa oposição mútua reduzem a nada a sua força. E devido a tal não apenas facilmente serão subjugados por um pequeno número que se haja posto de acordo, mas além disso, mesmo sem haver inimigo comum, facilmente farão guerra uns aos outros, por causa de seus interesses particulares.³⁴⁴

Se o consenso não for tão amplo, segundo Hobbes, quando da realização do pacto, os recalcitrantes devem acatar o que a maioria decidir, pois integram a congregação. “Aquele que voluntariamente ingressou na congregação dos que constituíam a assembléia, declarou suficientemente com esse ato sua vontade (e portanto tacitamente fez um pacto) de se

³⁴¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XVII, p. 103.

³⁴² “No que se refere às atribuições de um soberano para com o outro, que estão incluídas naquele direito que é comumente chamado **direito das gentes**, não preciso aqui dizer nada, porque o direito das gentes e a lei de natureza são uma e a mesma coisa. E qualquer soberano tem o mesmo direito, ao procurar a segurança de seu povo, que qualquer homem privado precisa ter para conseguir a segurança de seu próprio corpo.” (grifo do autor). (HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XXX, p. 210.)

³⁴³ Como o contrato é uma idéia da razão, é preciso entender essa pergunta de forma alegórica.

³⁴⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XVII, p. 104.

conformar ao que a maioria decidir.” Para a minoria, recusar-se a aceitar o pacto equivale a violar esse pacto. Tampouco pode discutir-se a sua pertença à congregação: “E quer faça parte da congregação, quer não faça, e quer seu consentimento seja pedido, quer não seja, ou terá que se submeter a seus decretos ou será deixado na condição de guerra em que antes se encontrava, e na qual pode, sem injustiça, ser destruído por qualquer um.”³⁴⁵

Perceba-se que, nas relações entre os Estados, a falta de consenso ocorre em relação tanto à **extensão** da adesão entre os membros (que Hobbes resolve em favor da maioria e do pacto), como ao **grau** dessa adesão (que, segundo o filósofo, não haveria um meio-termo entre o estado civil e o de natureza). Então, por que, no sistema internacional, não houve um consenso com a mesma extensão e no mesmo grau que o ocorrido no estado de natureza entre os homens, se ambos os cenários se caracterizam por um estado de guerra permanente?

Porque as relações entre os Estados não são como as relações entre os indivíduos no estado de natureza. Há uma diferença sutil na base que acaba originando um desenvolvimento posterior bastante distinto. No estado de natureza hobbesiano, os homens são naturalmente iguais.

A natureza fez os homens tão iguais, quanto às faculdades do corpo e do espírito que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isto em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que qualquer um possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele.³⁴⁶

Nas faculdades do corpo, não há pessoa tão forte que não possa temer uma maquinação ou uma aliança entre os mais fracos. E, nas faculdades do espírito,

a natureza dos homens é tal que, embora sejam capazes de reconhecer em muitos outros maior inteligência, maior eloquência ou maior saber, dificilmente acreditam que haja muitos tão sábios como ele próprios, porque vêem sua própria sabedoria bem de perto, e a dos outros homens à distância. Mas isto prova que os homens são iguais quanto a esse ponto, e não que sejam desiguais. Pois geralmente não há sinal mais claro de uma distribuição eqüitativa de alguma coisa do que o fato de todos estarem contentes com a parte que lhes coube.³⁴⁷

Os Estados, pelo contrário, são bastante desiguais; nem mesmo “considerados todos em conjunto”, pode constatar-se a igualdade. Como considerar iguais países como os Estados Unidos e o Haiti? Qual é a igualdade existente entre a China de um bilhão e duzentos milhões de pessoas e a Micronésia de cerca de cem mil habitantes? Os Estados podem ser juridicamente iguais, mas são naturalmente desiguais. Os fatores que geram a desigualdade

³⁴⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XVIII, p. 109.

³⁴⁶ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XIII, p. 74.

são vários: economia, tamanho do território, população, força militar, etc. Atente-se para o fato de que essas não são desigualdades quaisquer, como a cor dos olhos ou o formato da face, mas correspondem a assimetrias que afetam a conquista e a manutenção do poder.

Dessa maneira, o estado de insegurança que perpassa o sistema de Estados não se apresenta tal como o existente no estado de natureza hobbesiano, pois não é geral. Enquanto para uns a sensação de temor se revela irrisória, para outros a simples continuidade da existência constitui um favor. Essa diferença ocasiona diferenças de liberdade e de autonomia na condução das políticas externas. Alguns podem, com mais facilidade, impor a sua vontade e ditar as regras para terceiros, outros barganham uma maior autonomia na obediência. Se o postulado da perfeita fungibilidade do poder for relativizado — como ele o é na interdependência complexa —, vai haver tantas assimetrias quantas forem as áreas de interesse.

Essa “comodidade” aos mais fortes faz com que estes considerem um pacto entre os Estados para um governo internacional comum uma alternativa nada atraente, dada a renúncia às suas soberanias e independências. Como são os próprios Estados mais fortes que conseguem impor sua vontade, esse pacto internacional revela-se inviável, um sonho “idealista”.

Se não se consegue realizar um tal pacto, acordos parciais, de menor escopo e de menor abrangência, apresentam-se mais “realistas”. Como foi analisado anteriormente, as instituições, no momento de sua criação, surgem de uma determinada conjunção de forças e, nessa medida, refletem a hegemonia existente.³⁴⁸ Os ganhos, com a cooperação, existem para ambos os lados, mas não são necessariamente iguais. O critério de justiça entre desiguais mostra-se bastante peculiar. Se, num tratado de paz, o vencedor consegue implementar todos os seus objetivos, e o vencido consegue manter sua sobrevivência, então os termos do tratado foram “justos”.

Esse exemplo constitui um caso extremo; há outros mais brandos em que a diferença de ganhos entre as duas partes se torna sutil. Mesmo quando a assimetria militar entre os Estados for muito grande, a cooperação possível não irá pender necessariamente para o Estado mais forte; nem sempre os objetivos políticos deste serão tão grandiosos a ponto de justificar uma guerra para dobrar a vontade do outro. Essa afirmação ganha mais sentido em

³⁴⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XIII, p. 74.

³⁴⁸ A desigualdade natural dos Estados como diferença entre as relações internacionais e as relações entre os indivíduos no estado de natureza hobbesiano foi percebida por Hedley Bull. Entretanto, o autor não fundamenta a cooperação nessa desigualdade. (Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 48.)

se relaxando o postulado da fungibilidade: ganhos em demasia numa área temática podem corresponder a uma perda em outra.

Nesse sentido de “consensos parciais”, é que se pode falar de **padrões** de ordem internacional: em condições de interdependência complexa, para cada área temática, há um número razoável de instituições que se sobrepõem, normalizam procedimentos e moldam expectativas. Essa asserção será melhor compreendida no contraste com o estado de natureza hobbesiano. Foi afirmado que havia uma diferença de base entre o sistema internacional e aquele cenário: a desigualdade entre os Estados. Essa desigualdade vai produzir consensos parciais os quais geram as instituições. O ambiente institucionalizado revela diferenças ainda mais acentuadas em relação ao estado de natureza. Hobbes define este estado do seguinte modo:

Numa tal situação não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto; conseqüentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; na há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta.

A descrição prossegue:

Desta guerra de todos os homens contra todos os homens também isto é conseqüência: que nada pode ser injusto. As noções de bem e de mal, de justiça e injustiça, não podem aí ter lugar. (...) Outra conseqüência da mesma condição é que não há propriedade, nem domínio, nem distinção entre o **meu** e o **teu** (...).³⁴⁹ (grifo no original).

Assim, são três as características apontadas pelo filósofo de Malmesbury: um estado de guerra permanente, de todos contra todos; a ausência de qualquer empreendimento humano, pois há uma impossibilidade para o trabalho nesse estado, e a inexistência de qualquer forma de Direito, pois não há título de propriedade, nem noção de certo ou errado, permitido ou defeso, lícito ou ilícito.

Das três características, a ordem internacional só apresenta a primeira.³⁵⁰ O estado de guerra permanente permeia o sistema de Estados, mesmo em condições de interdependência complexa, pois é uma qualidade inerente à política. Entretanto, os outros elementos não estão presentes. O Direito Internacional pode não ter a eficácia reforçada do direito interno, mas consegue definir noções de meu e teu, lícito ou ilícito. A agressão armada, por exemplo, constitui um ilícito.

³⁴⁹ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XIII, pp. 76 e 77.

³⁵⁰ Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 46.

É curioso o fato de Hobbes afirmar que o estado de guerra nas relações entre os soberanos é condição necessária para que haja a indústria no **interior** do Estado, mas, **entre** os Estados, aquele contexto impossibilitaria qualquer empreendimento humano.³⁵¹ Isso não é verdade. Há, de fato, um correio internacional que funciona; um comércio exterior que só se interrompe quando o estado de guerra se transforma em guerra propriamente dita; um sistema financeiro que permite a existência de um imenso volume de capital volátil, o qual circula pelo globo e permeia as fronteiras nacionais; entre outras atividades. Isso significa que empreendimentos humanos “florescem” no plano internacional, apesar do estado de guerra permanente.

O estado de natureza hobbesiano pressupõe uma sensação de insegurança absoluta que não encontra similar nas relações internacionais. Isso ocorre porque as relações internacionais são um cenário político, e a política pressupõe intercâmbio entre os atores, ainda que conflituoso. O conflito não pode ser tamanho que destrua as relações; essa magnitude de destruição corresponderia a uma situação apolítica de guerra total. O *pathos* do estado de natureza hobbesiano é o mesmo da guerra total; a política passa a existir, em Hobbes, após o advento do Leviatã. Só pode haver conquista e manutenção do poder quando os homens já passaram do estágio de lutar pela simples sobrevivência. Nesse sentido, a interpretação belicista da história está correta ao afirmar que a guerra, enquanto luta pelo poder, ultrapassa o mero instinto de sobrevivência. E esse estágio ulterior é conquistado, no plano internacional, com a criação de instituições.

Mas em que medida um meio institucionalizado, como a interdependência complexa, revela padrões de ordem? Foi visto que “ordem” designa um arranjo de elementos de acordo com um princípio. Também foi visto que as ordens sociais têm como um dos propósitos — ainda que não constitua o principal — a preservação da vida humana, até em função da necessidade de sobrevivência da própria ordem. Bull acrescenta ainda outros dois valores também essenciais a qualquer ordem social, mas não necessariamente os principais (*overriding values*): as promessas e os acordos devem ser cumpridos e a propriedade deve ser razoavelmente estável.³⁵²

Esses princípios devem ser universais, no sentido de que toda ordem deve apresentá-los, e elementares, no sentido de que todos os demais princípios e objetivos que uma determinada ordem se propõe — mesmo aqueles considerados mais importantes — devem pressupor a existência deles. Assim, a vida humana seria um valor importante, pois os homens

³⁵¹ Cf. HOBBS, Thomas. *Leviatã*. XIII, p. 77.

só passam a se dedicar à política depois de assegurada — ao menos de modo provisório — a sobrevivência. O *pacta sunt servanda* importa na medida em que, no mínimo, permite a estabilização das regras que cada qual mesmo se prescreve. E a definição acerca do estatuto da propriedade (seja privada ou comum) revela-se necessária, do contrário, “visto que os homens são como são, e as coisas que eles desejam possuir são limitadas, seria difícil de imaginar relações sociais estáveis de qualquer tipo”³⁵³. Regras sobre a propriedade são necessárias porque os homens se mostram egoístas, e as coisas não são absolutamente abundantes, nem absolutamente escassas. Faz-se mister repetir: esses princípios não são necessariamente os mais importantes, mas, segundo o autor, devem constar de toda ordem social e, certamente, encontram-se em situações em que vigora a interdependência complexa.

Consoante Hedley Bull, uma ordem **internacional** vai existir quando os seguintes princípios estiverem presentes (ainda que não constituam *overriding values*): preservação da ordem em si, manutenção da independência ou da soberania externa dos Estados, aceitação da paz como condição normal do relacionamento dos Estados e limitação da violência contra a vida e contra as promessas e a propriedade.³⁵⁴ Cabe observar que este autor vai defender a idéia de que esses elementos que estabelecem a ordem definem uma verdadeira **sociedade internacional**.

Contudo, mesmo em condições de interdependência complexa, um tipo ideal, a ordem internacional encontra maiores limitações. O primeiro princípio parece evidente: uma organização momentânea de elementos não forma uma ordem; esta pressupõe continuidade. Sobre essa questão, já se discorreu. O segundo princípio não se apresenta totalmente adequado para a interdependência complexa: embora os Estados permaneçam como entidades autônomas, em razão da relativização do postulado da racionalidade, o interesse nacional não se revela de modo tão objetivo. Outros canais de contato entre as sociedades — as relações transnacionais e as transgovernamentais — são criados. Os Estados, de fato, permanecem como os principais atores e os intercâmbios interestatais como as principais relações, mas afirmações bastante rígidas acerca da independência e soberania dos atores são difíceis de sustentar.

Se o primeiro princípio pode ser aceito, e o segundo incorporado com ressalvas, o terceiro, embora desejável, não encontra guarida na interdependência complexa. Afirmar que

³⁵² Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 4.

³⁵³ “given that human beings are what they are, and given that the things human beings want to possess have only limited abundance, it is difficult to imagine stable social relations of any sort”. (BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 5).

³⁵⁴ Cf. BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, pp. 16, 17 e 18.

“a paz constitui a condição normal das relações internacionais” ou significa que a paz **deve** constituir a condição normal das relações internacionais, ou que a **guerra** constitui a condição **anormal** das relações internacionais. Em respeito à primeira alternativa, à exceção de um adepto da interpretação belicista da história, dificilmente um homem que viveu **no** e **o** século XX (e o século XXI parece não escapar à sina) não irá deixar de defender essa prescrição enquanto juízo de valor. Entretanto, como tal, não consegue descrever o fenômeno; no máximo, é possível admitir que a paz é uma bandeira que todos (ou a maioria) desejam. Portanto, a partir de uma perspectiva realista (mas não segundo a escola realista), essa asserção revela-se imprópria para uma descrição científica. Já em relação à segunda alternativa, se, como foi definido, aquele tipo ideal constitui um cenário político, e a política se traduz pela “arte de conquistar e manter o poder”, e a guerra é a “continuação da política por outros meios”, então, na interdependência complexa, a guerra se torna um instrumento “normal” de condução da política internacional. No primeiro capítulo, defendeu-se tese oposta, a da naturalização da guerra, não da paz. Isso não significa a presença constante do conflito propriamente dito, mas do **estado** de guerra. Essa asserção não exclui a possibilidade de paz, apenas salienta o fato de que esta é definida em função da guerra.

O quarto e último princípio estabelecido por Hedley Bull pode ser aceito para a conjuntura de interdependência complexa. De fato, a violência na ordem não pode atentar contra a própria ordem (e, como será visto a seguir, há casos em que ela “ajuda” a ordem). Entretanto, faz-se mister não olvidar de que, como as regras que limitam as guerras em interdependência complexa são de natureza operacional, essas normas não serão eficazes quando entrarem em atrito com um interesse político.

Assim, dos quatro princípios de Hedley Bull restaram apenas três, dois dos quais ainda foram relativizados. Entretanto, a interdependência complexa constituiria uma ordem bastante instável se fosse mantida apenas por isso. De fato, este cenário baseia-se em outros dois objetivos essenciais (além dos mencionados), embora não principais.

Consta, no próprio conceito de instituição, como finalidade precípua a normalização de comportamentos. A previsibilidade corresponde ao quarto princípio ordenador da interdependência complexa. Quando os homens atribuem algum valor positivo à ordem, eles o fazem porque ela permite a normalização de determinados procedimentos. Pode conceber-se uma situação irreal caracterizada pela ausência de normas jurídicas; contudo, não se pode imaginar um estado sem normas de qualquer espécie. As relações sociais seriam impossíveis num vácuo normativo absoluto. Como não se trata de um *overriding value*, alguns comportamentos no tipo ideal estudado ainda se apresentam imprevisíveis, e essa margem

torna a informação um bem precioso. O custo da informação é o que faz persistir a demanda por instituições. Assim, a falta de previsibilidade revela-se um estímulo à própria previsibilidade.

Ademais, o ambiente institucionalizado como um todo — ainda que constituído por instituições diáfnas e pouco estruturadas, como o costume — provoca um efeito que cada instituição singularmente considerada não se propõe. Como já foi assinalado, a política ultrapassa a simples luta pela sobrevivência; trata-se de uma contenda por uma diferente repartição de poder. Só quando os homens aceitam determinados procedimentos e ações é que começa a haver poder. A política passa a existir, em Hobbes, no estado civil, a partir do surgimento do Leviatã. Como não há um governo mundial, mas, mesmo assim, a “arte de conquista e conservação do poder” aparece nas relações internacionais, então, na falta de um Leviatã, são as instituições, até mesmo as mais toscas, que asseguram a existência do próprio jogo político.

Existe ainda um quinto e último princípio ordenador em interdependência complexa: a presença das guerras. Até o momento, procurou demonstrar-se que a guerra persiste no tipo ideal. Mas ela poderia persistir como uma espécie de fatalidade, uma inevitabilidade indesejável. Agora, cuida provar-se que a guerra persiste porque deveria persistir. As guerras cumprem um papel na interdependência complexa para assegurar a própria ordem. Trata-se da manutenção da tese da naturalização da guerra, exposta no primeiro capítulo, que Clausewitz criou para condições realistas. Essa tese persiste na interdependência complexa porque ela não é própria da escola realista, mas do realismo como princípio epistemológico para o estudo da política.

3.5.1 A função da guerra na ordem

É comum encontrar-se os termos “paz” e “guerra”, “ordem” e “conflito”, como exemplos de antítese.³⁵⁵ Segundo essa concepção corrente, um e outro termo corresponderiam a extremos opostos em tensão, que se excluem. Dessa forma, ou há um período de paz e não há ocorrências de guerra, ou há períodos de guerra e não há ocorrências de paz. A realidade, entretanto, é um pouco mais matizada: a guerra está na paz, como o conflito está na ordem. Poderia acontecer uma situação em que existam períodos de paz com ocorrências de guerra, ou que existam períodos de guerra com ocorrências de paz.

³⁵⁵ Cf. BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 509.

Uma concepção que exclua absolutamente a guerra da paz permeia tanto o irenismo como a concepção belicista da história — com uma diferença de valoração para cada termo nas duas teorias. Na última acepção de “interpenetração” dos conceitos, ambas as alternativas (períodos de paz com ocorrências de guerra e períodos de guerra com ocorrências de paz) correspondem à existência de um estado de guerra permanente. Todavia, a segunda alternativa designa o estado de natureza hobbesiano, em que “guerra” é o termo mais forte.³⁵⁶ Nele, além de normal, a guerra ocupa a maior parte do tempo. Este tipo de situação poderia haver entre inimigos que não reconhecem no outro o direito de existência. Apresenta o *pathos* de uma guerra total.

A primeira alternativa, contudo, designaria o estado de guerra permanente das relações internacionais e, em especial, dessas relações em situação de interdependência complexa. A possibilidade de guerra entre dois Estados nunca está de todo excluída, mesmo em relacionamentos bastante cooperativos como aqueles observados entre os EUA e o Canadá; no entanto, os períodos de paz são mais prolongados. A diferença de tempo ocupado pela paz em detrimento da guerra é essencial para uma maior ou menor sensação de insegurança, o que vai possibilitar a criação de instituições. Nesse cenário, o conflito ocorre dentro da ordem, não fora dela.

No exemplo dos livros numa estante, o conflito existente pode ser por uma arrumação segundo diferentes critérios: por assunto, por autor, etc. Dificilmente, alguém iria contestar o fato de, v.g., os livros estarem em cima de uma estante ao invés de uma mesa. Dessa forma, não se trata de um conflito que exclui a ordem (a organização por assunto seria tão “ordeira” como a por autor), mas de um conflito por um outro tipo de ordem. O motivo do conflito não seria as regras operacionais da ordem — as quais, inclusive, poderiam ser as mantidas —, mas o próprio princípio ordenador. Perceba-se que o consenso acerca das regras operacionais ou não é questionado, ou quando se questiona é para que essas regras sejam melhor adaptadas a um novo princípio ordenador (sempre segundo os interesses egoístas dos atores).

Nas relações internacionais em interdependência complexa, as guerras ocorrem não por causa da ordem, mas por uma outra ordem. Não se pretende nessas guerras destruir as instituições que definem a ordem, mas alterar a parcela do benefício que cabe a cada ator. Isso significa que as guerras ainda são feitas pelas mesmas razões: a conquista e a manutenção do

³⁵⁶ Na verdade, em ambas as alternativas, a guerra seria o termo mais forte, se nela for pressuposta a presença de movimentação armada, e na paz a ausência desta movimentação. Uma seria a expressão positiva, e a outra a negativa. Entretanto, se a guerra e a paz forem concebidas, de modo metafórico, como dois pesos tendentes ao equilíbrio em uma balança, a expressão “forte” designaria o lado para o qual a balança permaneceria mais tempo em desequilíbrio.

poder. Entretanto, trata-se de uma conquista ou manutenção do que se chamou no segundo capítulo de “capacidades organizacionalmente dependentes”³⁵⁷; ou seja, poder dentro de uma instituição. A Guerra do Ópio constitui um bom exemplo dessa guerra na ordem, embora os padrões de cooperação existentes entre os atores se encontrassem muito aquém dos níveis de interdependência complexa. A Inglaterra declarou a guerra porque julgou que os padrões de cooperação comerciais anteriores ao conflito fossem inferiores ao desejável. Foi uma guerra típica para a conquista de mais poder. Após o conflito, o comércio entre os países intensificou-se, em vez de diminuir como se supõe que aconteça em todas as guerras.

A força pode derrotar ou repelir um adversário, mas são as instituições que sedimentam a hegemonia, que estabelecem padrões de autoridade, os quais pressupõem a força, mas prescindem do seu constante emprego para assegurar os ganhos. Dessa forma, o poder de alterar a hegemonia e os padrões de autoridade (capacidades organizacionalmente dependentes), o poder de controle sobre uma instituição torna-se ainda mais disputado do que a própria força física. Esta se revela, na interdependência complexa, um meio para atingir aquele: se as assimetrias de sensibilidade e de vulnerabilidade — os meios pacíficos — não garantirem aquele controle, então se recorre à assimetria militar.

Indubitavelmente, toda violência política — da qual a guerra representa uma entre várias espécies — pressupõe uma ruptura na ordem vigente; no entanto, em interdependência complexa, as guerras rompem com determinadas formas de cooperação para impor outras novas. Cumpre salientar que, neste tipo ideal, promovem-se guerras para modificar o princípio ordenador, não as normas meramente operacionais. Não se pretende alterar as instituições, mas obter maior poder com elas. A cooperação em si é preservada como valor e reflete a conquista e a manutenção do poder. Assim, guerras são feitas por mais cooperação, por uma outra forma de cooperação; todavia, guerras não são feitas por menos cooperação, pois esta constitui uma dimensão importante da política. Quando esses dois modos de mudança não são realizados eficazmente com a utilização das assimetrias de sensibilidade ou de vulnerabilidade, então se emprega a assimetria militar. A guerra, em condições de interdependência complexa, representa a última *ratio* da mudança institucional.

A guerra na ordem pode ser explicada de outra forma. A idéia de guerra deve ser entendida em duas acepções: uma formal e a outra material. Na primeira, guerra seria toda violência organizada qualificada pela satisfação de um critério normativo-político: a

³⁵⁷ Capacidade de um ator de, no interior de uma organização internacional, definir os temas da agenda de debates, mobilizar votações, conduzir as reuniões, etc. Como o papel das instituições mostra-se essencial, controlar as instituições corresponde a controlar as próprias relações internacionais.

titularidade do *jus ad bellum*, do direito de declarar a guerra — que pertencia exclusivamente aos Estados, mas, a partir de 1960, tem sido reconhecido aos movimentos de libertação nacional.³⁵⁸ Assim, a matança numa guerra diferencia-se de uma simples matança em razão do caráter oficial, da possibilidade da atribuição simbólica do assassinato não ao soldado, mas a uma organização política maior que está legitimada para esse ato. Nesse sentido, a oposição entre guerra e paz é absoluta e não comporta gradações. Ainda que existam conflitos violentos durante os períodos de paz, a guerra só passa a existir quando for reconhecida pela ordem normativa em vigor. Isso resulta em alguns paradoxos. Durante o século XX, várias contendas receberam o designativo genérico de “conflitos armados internacionais”, mas não foram guerras. Em 1933, a Liga das Nações considerou que não havia guerra no conflito sino-nipônico. O contrário também já ocorreu. Em 1935, quando da invasão italiana à Abissínia, a Liga interpretou o conflito como guerra, mas ambas as partes afirmavam o contrário.³⁵⁹ Graças ao recurso a uma ficção legal, é possível manter a distinção entre guerra e paz.

Se não for feito uso desse expediente, e resolver buscar-se uma definição material de guerra, então “é por vezes difícil de distingui-la da paz. Entre os dois estados, existem gradações (...)”.³⁶⁰ Essa indefinição ocorre porque a política se revela uma atividade conflituosa por natureza. Onde quer que exista a política, existirá a guerra, ou melhor, o **estado** de guerra. O que a ordem pode fazer é modificar os objetivos da guerra; em vez de lutar por territórios, os Estados passam a brigar por melhores arranjos e acomodações dentro da ordem. Desse modo, a guerra consiste num elemento de reorganização da ordem.

O contraponto com as idéias de Hedley Bull irá servir para elucidar a função que a guerra perfaz na interdependência complexa. Para este autor, a guerra desempenha um papel positivo para a manutenção da ordem. “Primeiro, a guerra é considerada um possível meio de reforçar o Direito Internacional.”³⁶¹ Visto que não há um governo central nas relações internacionais que possa garantir o Direito Internacional com uma coerção estruturada, a guerra pode ser encarada como uma forma de defesa dos direitos dos Estados. Num grau mínimo, essa concepção de guerra como garante da eficácia do Direito Internacional refere-se somente a casos de guerras promovidas em legítima defesa para preservar o território. Num grau máximo, essa concepção refere-se a casos de legítima defesa de terceiros, e a guerras

³⁵⁸ Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 1418.

³⁵⁹ Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*, p. 1412.

³⁶⁰ “is sometimes hard to distinguish from peace. Between the two states of affairs, there are gradations (...)” BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 179.

promovidas em defesa de outros direitos da soberania além da integridade territorial. Cumpre salientar que, embora Bull não discrimine, os motivos que levam os Estados a entrar em guerra não precisam ser tão altruístas como a própria defesa do Direito Internacional em si. Basta que isso seja uma consequência, que a guerra acabe **também** defendendo o Direito. Apesar do discurso norte-americano, a Guerra do Golfo não foi promovida em legítima defesa do Kuwait; todavia, serviu **também** para que este recuperasse a sua integridade física.

No entanto, a assertiva de que a guerra tem por função a defesa do Direito Internacional, ainda que esta defesa não seja o motivo que a ensejou, é muito cômoda e não revela nada sobre a guerra na ordem. Numa guerra, há duas partes (a pluralidade de Estados numa aliança não descaracteriza essa condição), um lado está sempre provocando a lesão a um direito alheio — ainda que justifique de forma contrária —, e o outro está sempre defendendo um direito da lesão. O Direito Internacional nunca poderá se revelar indiferente a qualquer guerra, sobretudo após a sua proibição. Como, numa guerra, a parte que defende o Direito não precisa ser vitoriosa para que a função de defesa do Direito seja mantida, a afirmação de Bull não acrescenta informação alguma. Em todas as guerras, há sempre alguém que defende um direito lesado.

“Segundo, a sociedade internacional, ao menos desde o início do século XVIII, tem encarado a guerra como um meio para a preservação do equilíbrio de poder; isto é, a situação em que não há Estado preponderante e que possa ditar a lei para os demais.”³⁶² De fato, guerras preventivas constituem o principal instrumento para a preservação do equilíbrio de poder. O autor aduz essa função porque crê que o equilíbrio de poder seja essencial para a preservação da ordem internacional. Foge ao escopo deste texto investigar essa importância; entretanto, uma situação de desequilíbrio extremo, como o império universal, não conduziria, de fato, a uma ordem **internacional**, pois a ordem resultante seria análoga àquela no interior de um país. Ao menos para esse caso radical, a guerra seria importante para a ordem internacional. Nos demais, teria uma relevância mediata: a guerra seria essencial para a existência de outro mecanismo — *balance of power* — o qual seria importante para a ordem internacional.

“Terceiro e mais duvidoso, é possível afirmar que a sociedade internacional como um todo delega, por vezes, à guerra uma função positiva, mesmo quando ela não se refere ao

³⁶¹ “First, it has seen war as a possible means of enforcement of international law.” (BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 182.)

³⁶² “Second, international society, at least from the beginning of the eighteenth century, has seen in war a means of preserving the balance of power, that is the situation in which no one state is preponderant and can lay down the law to others.” (BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 182.)

Direito Internacional, nem ao equilíbrio de poder, mas quando ela pode trazer uma mudança justa.”³⁶³ O autor não explica o que seria uma mudança “justa”. Em razão da polissemia da palavra justiça, uma mudança justa poderia ocorrer em todas as guerras, pois a história é contada pelos vitoriosos. O sistema internacional está muito distante de estabelecer consenso sobre o conteúdo de justiça. Mesmo em interdependência complexa, não é possível firmar consenso entre os atores, pois esse cenário consiste, antes de tudo, numa conjuntura política, e não se pode extrair juízos de valor de juízos de prudência.

No entanto, se a citação de Hedley Bull for entendida à luz de Maquiavel, “*iustum enim est bellum quibus necessarium*”³⁶⁴, pode perceber-se uma função importante que as guerras desempenham: a mudança na ordem. Nem toda mudança institucional se revela célere o bastante ou adequada a um ator que possua uma diferença de assimetria militar, de vulnerabilidade e de sensibilidade. Como as instituições persistem mesmo após a hegemonia, pode haver um descompasso entre o poder que um Estado efetivamente tem e a posição que ele ocupa no quadro institucional, e os processos de mudança institucional podem não satisfazer um ator que tem capacidade de alterá-los. O relativo grau de autonomia das instituições em relação aos Estados nem sempre é considerado uma virtude pelos atores mais fortes.

Essa função de mudança desempenhada pelas guerras, em condições de interdependência complexa, significa que a conquista e conservação do poder, num meio institucionalizado, passa pela conquista e conservação do poder nas instituições. Num cenário desprovido de instituições, o objetivo da guerra poderia ser a imposição da vontade de um Estado sobre o outro; entretanto, no tipo ideal referido, a simples imposição da vontade não provoca resultados duradouros sem a presença de mecanismos que assegurem a manutenção dessa imposição. Isso implica, de modo necessário, uma mudança nos termos da cooperação.

No item sobre a não abolição da guerra, foi visto que as instituições permitem a mudança. Por que um Estado iria preterir os mecanismos que possibilitam a alteração institucional — os quais correspondem a meios pacíficos — e preferir a guerra? Porque nem sempre será possível promover uma mudança sem o recurso à guerra, uma vez que os próprios mecanismos de alteração institucional podem estar comprometidos com esta ou aquela hegemonia. As instituições são criadas, modificadas ou destruídas pela cooperação

³⁶³ “Third, and more doubtfully, it is possible to argue that international society at large has sometimes regarded war as fulfilling a positive function when it is fought not on behalf of the international legal order or the balance of power, but in order to bring a just change.” (BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 182.)

³⁶⁴ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, p. 162. Justa é a guerra necessária.

entre os Estados, a qual pressupõe o emprego de outro instrumento da política que não a guerra: a barganha. Numa barganha, há sempre o risco de transação ou renúncia de posições. Por isso, é importante garantir uma boa negociação pelo uso da força. Diplomacia e estratégia não são realidades estanques. A cooperação posterior a uma guerra pode obter resultados bastante distintos da cooperação realizada anteriormente ao conflito.

Por causa das três funções que elenca — das quais este texto desenvolve uma —, Hedley Bull conclui que a guerra constitui uma **instituição** da ordem internacional. O conceito de instituição deste autor difere um pouco do de Keohane: “Por uma instituição, não tomamos necessariamente uma organização ou maquinaria administrativa, mas um conjunto de hábitos e práticas moldados em prol da realização de objetivos comuns.”³⁶⁵ Nesse sentido, a guerra corresponde, de fato, a uma instituição, pois é um conjunto de ações militares com vistas a um objetivo político particular de um ator, mas realiza um objetivo comum da ordem internacional: a possibilidade de mudança para além dos procedimentos pacíficos — que talvez não sejam tão pacíficos, nem tão distintos da guerra, se for considerada a definição material de guerra. Isso não significa que a guerra esteja a serviço de um bem comum, mas que constitui um meio normal a essa própria ordem para operar mudanças. Desse modo, não houve nenhum desvio do que foi exposto no primeiro capítulo: trata-se da mesma tese da “naturalização da guerra”. A fórmula de Clausewitz é válida mesmo em condições de interdependência complexa: a guerra ainda é a “continuação da política por outros meios”.

Contudo, o conceito de instituição de Hedley Bull não abrange aqueles outros fenômenos que o conceito anterior abarcava. A guerra, para a teoria institucionalista, não é uma instituição. Mas tampouco corresponde a uma atividade alheia às instituições. Além de fazer parte, ela desempenha uma função de mudança da ordem no universo político da interdependência complexa. Portanto, os elementos das relações internacionais neste tipo ideal são: o sistema internacional (e as diversas estruturas conforme cada área temática), os atores (não necessariamente estatais), as instituições (as regras que definem o jogo) e a guerra (a forma violenta de mudança das regras de um jogo para regras de outro jogo).

³⁶⁵ “By an institution we do not necessarily imply an organisation or administrative machinery, but rather a set of habits and practices shaped towards the realisation of common goals.” (BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, p. 71.) Vale a repetição do conceito de Keohane e Nye: “Institutions are defined as persistent and connected set of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.” (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, p. 3.)

3.6 Síntese

A guerra, portanto, não se apresenta como um atributo exclusivo da política realista, mas como um elemento da política em si. A guerra persiste, num cenário de interdependência complexa, como um modo válido e normal de implementação de objetivos políticos, pois os motivos que a engendram também persistem nessa conjuntura. As instituições não tornam obsoleta a guerra, porque não tornam obsoleta a política.

Tampouco os padrões de ordem resultante desse tipo ideal revelam-se antitéticos em relação à guerra. A anarquia das relações internacionais não exclui a existência de ordem, e esta não exclui a existência de guerras. A ordem não precisa ser igualitária ou justa; pode bem refletir as desigualdades de potência e exprimir as relações de preponderância ou de hegemonia. Essa desigualdade constitui um eterno pomo de discórdia. Há conflito no interior da ordem, por uma ordem diferente, mas não contra a existência de ordem.

Em condições de interdependência complexa, as partes envolvidas numa guerra visam, por meio da derrota do adversário, impor a sua vontade e sedimentar novos padrões de cooperação. O objetivo político da guerra torna-se, portanto, qualificado pela alteração institucional. Isso não significa que todas as guerras necessariamente provoquem grandes rupturas, como aquelas que acompanham as mudanças de um sistema internacional para outro, v.g., de um modelo multipolar do século XIX para o modelo bipolar da Guerra Fria. Entretanto, a conquista e a conservação do poder pressupõem alteração no mecanismo institucional de preponderância de um ator.

Dessa forma, “vencer” uma guerra não constitui tarefa simples. O Estado que não sabe fazer uso da assimetria militar para obter melhores termos de cooperação na barganha, arrisca “perder” a guerra, embora tenha saído vitorioso nos campos de batalha. Mais importante do que a própria assimetria militar, revela-se o uso que se faz dela. De um modo geral, os realistas enfatizam que a guerra constitui um importante trunfo para uma bem-sucedida negociação diplomática. Em condições de interdependência complexa, pode afirmar-se que a recíproca também é verdadeira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa, foi admitido como axioma a concepção maquiavélica de política. A partir deste, derivou-se, como teorema, a naturalidade/instrumentalidade da guerra. Procurou demonstrar-se a permanência desta tese em condições de interdependência complexa. Intentou provar-se que, mesmo num cenário em que prevalece a cooperação, a guerra ainda é a “continuação da política por outros meios”.

Este texto, portanto, parte do realismo. “Realismo”, contudo, é um termo bastante ambíguo, pois todos acreditam que suas próprias teorias são realistas. Mesmo os “utopistas” — nome dado por Carr a todos aqueles que comungam do sonho wilsoniano de segurança coletiva — crêem ter baseado-se na “correta” visão de homem. O realismo político, entretanto, refere-se às idéias desenvolvidas por autores como Maquiavel e Hobbes, que não desprezam a violência potencial nos atos humanos. Para esses autores, o progresso tecnológico não é sinônimo de progresso moral; cada inovação técnica encerra em si a semente tanto de um bem, como de um mal. A mesma invenção que possibilita um grau de conforto e de segurança maior também permite um grau maior de destruição. A política, como uma atividade humana, reflete a condição de seu próprio criador. Na arte de conquistar e manter o poder, a violência constitui um instrumento nada desprezível.

É nesse sentido que a guerra representa a continuação da política por outros meios. As guerras não constituem fenômenos que ocorrem nas relações internacionais por causa de desvios na compreensão dos políticos e estadistas. A paz, assim, seria uma meta até mesmo pedagógica, pois bastaria submeter os chefes de Estado a um processo de reeducação para que este erro chamado guerra fosse extirpado da espécie humana. Consoante a concepção irenista, a guerra seria contrária à natureza — porque os animais não fazem guerra —, contrária à natureza humana — porque o homem é um ser de compleição frágil — e contrária ao Cristianismo — porque o Cristo preferia dar a outra face. Os conflitos internacionais poderiam ser evitados, de forma satisfatória, pelo recurso à arbitragem. Contudo, a experiência mal-sucedida da Sociedade das Nações demonstra que a natureza humana (e os cristãos) continua recalcitrante, apesar de sua suposta inclinação para a paz, e prefere valer-se da guerra.

Tampouco, a guerra se mostra um impulso vital segundo o qual os Estados podem expandir-se, da mesma maneira que acontece no crescimento orgânico. Segundo a concepção

belicista da história, as guerras constituem o “verdadeiro” momento da existência do Estado e são criadoras de todo o direito e de toda a moral. Se assim fosse, o único intercâmbio possível entre os Estados seria a guerra, e a política poderia ser substituída pela estratégia. Contudo, a violência integra a política, mas não a substitui. Não se pode perder de vista a relatividade dos meios. Isso não significa que os fins políticos sejam menos violentos; quando conveniente, os homens não possuem escrúpulos em destruir ou escravizar outros homens. No entanto, isso quer dizer que a violência tem um propósito, que ela não provém tão-somente de um surto de bestialidade da parte reptiliana do cérebro humano, mas também de um cálculo frio e utilitário.

O homem, como ser dotado de consciência, apercebe-se de sua pequenez e procura transcender seus limites. O realismo, todavia, reconhece que esses esforços se originam de uma criatura finita que almeja o infinito. O homem quer ser Deus. Desse modo, o realismo não advoga como universal nenhuma concepção particular de uma específica teoria, cultura ou sociedade. Por essa razão, o irenismo e a concepção belicista da história não são “realistas” no sentido descrito: um considera a paz o valor universal, o outro a guerra.

Clausewitz, contudo, é Maquiavel: a fórmula demonstra que a guerra faz parte da política no âmbito internacional. Há quem afirme que a guerra representa a falência do direito e da moral; entretanto, segundo Clausewitz, ela não significa o malogro da política, mas a sua continuidade fora dos períodos de paz. O realismo aceita a tese da “naturalização” da guerra nas relações internacionais. O progresso da civilização não diminui nem a freqüência, nem a intensidade dos conflitos; apenas torna as forças armadas mais eficazes. A diplomacia constitui um instrumento importante, mas não pode substituir inteiramente a guerra porque a violência integra a política. Ademais, se for admitida uma gradação na violência, torna-se difícil delimitar com precisão as fronteiras entre a diplomacia e a estratégia.

O rigor na distinção entre estratégia e diplomacia só vai existir com o fenômeno da guerra total; contudo, esse tipo de guerra não é uma forma de violência política. Na guerra total, não há a submissão da vontade do adversário, mas o próprio aniquilamento do adversário. A relação política não pressupõe um intercâmbio **igual** de vontades, mas demanda, ao menos, a existência do intercâmbio. Nas guerras totais, a guerra deixa de ser a continuação da política por outros meios. “Poder” consiste numa noção relacional; por isso, a conquista e a manutenção do poder exigem a presença do “outro”.

O realismo não descarta a violência na ação humana, mas reconhece a necessidade de limitá-la para que haja o convívio. É para reduzir a insegurança que Hobbes vai afirmar que os homens saem do estado de natureza. Atente-se para o fato de que, no *Leviatã*, quando se

inicia o estado político, a violência também existe, embora ela constitua um monopólio do soberano. Com a política, os homens conseguem reduzir a violência, mas não acabar com ela.

A mesma motivação que leva os homens a deixarem o estado de natureza por meio do contrato — o temor e a sensação de insegurança — não existe num grau tão elevado nas relações internacionais. Por isso, os Estados não formam um “superestado”. Entretanto, consensos parciais podem ocorrer e vão motivar a construção de instituições. Cumpre salientar que as instituições não produzem, necessariamente, ganhos simétricos para os seus participantes, pois elas também são um domínio em que há a luta pelo poder. Ainda assim, os Estados participam de instituições porque os ganhos sem elas se revelam ainda menores. Por um lado, as instituições não consistem num mero reflexo das relações de força porque sacramentam comportamentos e moldam expectativas, mesmo após a conjuntura que as engendrou. Por outro, cooperação não significa harmonia: as instituições constituem instâncias de exercício de dominação e de autoridade, e o controle de uma instituição torna-se até mesmo um recurso de poder. Nesse sentido, o institucionalismo é um realismo.

Uma vez que o realismo aceita a naturalização/instrumentalidade da guerra e reconhece as instituições como uma nova instância de confrontação política, num cenário institucionalizado, como a interdependência complexa, as guerras também são naturais. Ao contrário do que vulgarmente se imagina, de que as instituições promovem a paz, de fato, elas não previnem a emergência de guerras. As razões que conduzem os Estados a declararem guerra têm origem política e, como tal, não desaparecem em condições de interdependência complexa. Isso significa que violência e ordem não são termos antitéticos, mas que, até certo ponto, são complementares. Guerras e instituições utilizam-se umas das outras: as instituições sedimentam a vitória de uma guerra, e a guerra permite melhores termos de negociação de instituições. Ademais, os conflitos armados persistem, na interdependência complexa, não como fatalidades involuntárias; há um desígnio e um propósito bastante consciente por trás. A guerra representa a mudança para uma nova organização de poder; uma ruptura de **uma** ordem para **outra**. Cumpre salientar que ela não promove uma simples ruptura da ordem em si. Nada mais maquiavélico do que exercer o poder por meio da ordem.

Por fim, o próprio realismo (escola de relações internacionais) pode não ser tão realista (perspectiva epistemológica do estudo da política) como deveria ser. A ótica Estado-cêntrica encobre fenômenos nada desprezíveis para o sistema internacional, e o estado de natureza hobbesiano não representa uma ilustração válida para esse sistema, porque é um estado apolítico. Dessa feita, é possível comprovar que o realismo (na primeira acepção) não

representa, com fidelidade, as relações internacionais; revela-se também outro tipo ideal, mas no extremo oposto à interdependência complexa.

No entanto, quando Edward Carr afirmava a necessidade de se superar a fase realista das relações internacionais, ele se referia ao termo em seu segundo significado. O autor escrevia *Vinte anos de Crise* com o intuito de criticar o estágio utopista da disciplina de Relações Internacionais para que esta entrasse no realismo. Mas a Ciência não pode se acomodar mesmo neste último ponto. O próprio Carr, apesar de ser considerado um dos maiores realistas, reconhecia os limites desse realismo: é estéril, não permite a evolução. A nova fase, todavia, não poderá menosprezar a crítica realista. O homem precisa sonhar com o infinito, mas não deve esquecer de seu tamanho. A violência, segundo o realismo, faz parte da condição humana. Assim, o homem precisa sonhar com a paz, mas não deve esquecer da guerra.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ABADIE-AICARDI, Aníbal. Expansion Imperial y Pathos Espacial: Un Aspecto de la Mentalidad Imperial Iberica. *Mélanges de la Casa de Velasquez*. Tome XXIII. Paris: Diffusion de Boccard, 1987, p. 253-279.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- ALVES, Marcelo. *Leviatã o Demiurgo das Paixões*. Uma introdução ao contrato hobbesiano. Cuiabá: UNICEN Publicações e Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2001.
- ARON, Raymond. A Metralhadora, o Carro de Assalto e a Idéia. *Documentação e Atualidade Política*, Brasília, n° 3, p. 19-27, abril/junho de 1977.
- _____. *Clausewitz. Philosopher of War*. Trad. Christine Booker e Norman Stone. London: Prentice-Hall, 1985.
- _____. *O Espectador Engajado*. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- _____. *Estudos Políticos*. Trad. Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: EdUNB, 1985. (Coleção Pensamento Político, 18).
- _____. *Paz e Guerra entre as Nações*. 2. ed. Tradução Sérgio Barthes. Brasília: EdUNB, 1986. (Coleção Pensamento Político, 7).
- _____. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Trad. Elisabeth Maria Speller Trajano. Brasília: EdUNB, 1986. 2 v. (Coleção Pensamento Político, 71 e 72).
- BARRAL, Welber (org.). *O Brasil e a OMC*. Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant*. Trad. Alfredo Fait. 2. ed. Brasília: EdUNB, 1992.
- _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Brasília: Brasiliense, 1995.

- BOBBIO, Norberto. *Qual Socialismo?* Discussão de uma alternativa. Trad. Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 3. ed. Tradução Cláudio DeCicco. Brasília: Polis/EdUnB, 1991.
- _____. *A teoria das formas de governo*. Trad. Sérgio Barth. 9. ed. Brasília: EdUNB, 1997.
- _____. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAPARTE, Luigi. *A Guerra*. Trad. Maria Tereza Buonafina e Afonso Teixeira Filho. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.
- BORGES DE MACEDO, Paulo Emílio. *Leviatã Domesticado?* 1996. Monografia de Conclusão de Curso de Graduação (em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.
- BROWN, Michael; COTÉ JR., Owen; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (editores). *Theories of War and Peace*. Cambridge, Massachusetts, London: MIT Press, 1998.
- BUCKLEY, Walter. Modelos de Sistemas Sociais. In: *A Sociologia Moderna e a Teoria dos Sistemas*. São Paulo: Cultrix, 1971, p. 24-68.
- BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. 2. ed. New York: Columbia University Press, 1995.
- _____. As Relações Internacionais como disciplina acadêmica. *Documentação e Atualidade Política*, Brasília, nº 3, p. 45-53, abril/junho de 1977.
- BURNS, Edward *et ali*. *História da Civilização Ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. Trad. Donaldson Garschagen. 30. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988, 2 v.
- CANÍSIO, Maria Jabôr. A dupla dialética das relações internacionais: elementos para a elaboração de uma visão do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro e Brasília, Ano 39, nº 2, p. 74-96, 1996.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Trad. Luiz Alberto Machado. Brasília: EdUNB, 1981. (Coleção Pensamento Político, 24).
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *Curso de Direito Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1991.
- CASSEN, Bernard. Le piège de la gouvernance. *Le Monde Diplomatique*. Paris, junho de 2001, p. 28.
- CASTILHO, Monique. *A Paz: razões de Estado e sabedoria das nações*. Trad. Maria Tereza Pontes. Rio de Janeiro: Difel, 2001. (Coleção Enfoques. Filosofia).

CAUBET, Christian Guy. O comércio acima de tudo (e o meio ambiente fora da lei). *Lua Nova*, São Paulo, p. 151-172, nº 52, 2001.

_____. Legitimidade democrática interamericana e transição para a democracia no Brasil. In: _____ (org.). *O Brasil e a dependência externa*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

_____. Por uma (nova?) epistemologia da geopolítica. *Ciências Sociais Hoje — 1985*, São Paulo, p. 292-316. (Anuários de Antropologia, Política e Sociologia).

_____. Por um Direito Internacional Público não dogmático. *Seqüência*, Florianópolis, p. 18-35, v. 4, dezembro de 1981.

_____. *As Verdades da Guerra contra o Iraque*. São Paulo: Acadêmica, 1991.

CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago: CEPAL, 1998. 2 v.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. Trad. Silvana Foá. São Paulo: Xamã, 1996, p. 13-20.

CLAUSEWITZ, Carl von. *A Campanha de 1812 na Rússia*. Trad. Lúcia Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

_____. *Da Guerra*. Trad. Maria Teresa Ramos. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes e Brasília: EdUNB, 1996.

_____. *Principles of War*. Translated by Hans W. Gatske. California: The Military Service Publishing Company, 1942. Disponível em:

<<http://www.mnsinc.com/cbassfrd/CWZHOME/PrincWar/>>. Acesso em: 20 mar. 2001.

COULOMBIS, Theodore; WOLFE, James. *Introduction to International Relations: power and justice*. New Jersey: Prentice-Hall, 1986.

COUTO e SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1967.

DAHL, Robert. *On Democracy*. London: Yale University Press, 1998.

EDD, Paul; LINKLATER, Magnus. *The Falklands War*. London: Sphere Books Limited, Sunday Times, 1982.

ERASMO DE ROTERDÃO. *A Guerra e a Queixa da Paz*. Trad. A. Guimarães Pinto. Lisboa: Edições 70, 1999. (Coleção Textos Filosóficos).

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8. ed. São Paulo: EdUSP, Fundação para o desenvolvimento da educação, 2000.

FERREIRA, Oliveiros. Clausewitz e a política. *Lua Nova*, São Paulo, nº 34, p. 27-36, 1994.

GALLIE, W.B. *Os filósofos da paz e da guerra: Kant, Clausewitz, Marx, Engels e Tolstoi*. Trad. Silvia Rangel. Brasília: EdUNB; Rio de Janeiro: Artenova, 1979.

- GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- _____. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GOLLWITZER, Heinz. *O Imperialismo Europeu 1880-1914*. Trad. António Gonçalves Mattoso. Lisboa: Verbo, s/d.
- GROCIO, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. Livro I. Trad. Jaime Torrubiano Ripoll. Madrid: Editorial Réus, 1925. (Clásicos Jurídicos, volumen XV).
- GRONDONA, Mariano. *Os pensadores da liberdade: de John Locke a Robert Nozick*. Trad. Ubiratan de Macedo. São Paulo: Mandarim, 2000.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Trad. Cristina Soreanu Pecequilo. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.
- HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, p. 307-324, vol. 40, nº 2, 1997.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).
- HOBSBAWN, Eric J. *A Era das Revoluções 1789-1848*. Trad. Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. *A Era do Capital 1848-1875*. Trad. Luciano Costa Neto. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- _____. *A Era dos Impérios 1875-1914*. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. *The Age of Extremes. A history of the world, 1914-1991*. London: Pelham Books, 1994.
- _____. *O Novo Século*. Entrevista a Antonio Polito. Trad. do italiano para o inglês Allan Cameron; trad. do inglês para o português Cláudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- HOWARD, Michael; ANDREOPOULOS, George; SHULMAN, Mark (ed.). *The Laws of War: constraints on warfare in the Western World*. New Haven and London: Yale University Press, 1994.
- JACKSON, John; DAVEY, W. J.; SYKES, Alan. *Legal Problems of International Economic Relations*. 3. ed. St. Paul: West, 1995.

- JOLL, James. *Europe since 1870*. 4. ed. London: Penguin, 1990.
- KANT, Immanuel. *La Metafísica de las Costumbres*. Trad. Adela Orts. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1999.
- _____. *À Paz Perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995. (Coleção Textos Filosóficos).
- KENNEDY, Paul (ed.). *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princetown: Princetown University Press, 1984.
- _____. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. Boulder, San Francisco and London: Westview Press, 1989.
- _____. *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regime, 1967-1977*. *Center for International and Strategic Affairs*, working paper n° 22. Los Angeles: University of California, 1980.
- KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, p. 81-94, vol. 77, n° 5, 1998.
- _____. *Power and Interdependence*. 2. ed. New York: Longman, 1989.
- _____. *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph; HOFFMANN, Stanley (ed.). *After the Cold War. International institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*. 3. ed. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1997.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.
- KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.
- LACOSTE, Yves. *A Geografia — isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Trad. Maria Cecília França. Campinas: Papyrus, 1988.
- LEONARD, Roger Ashley (seleção e introdução). *Clausewitz: trechos de sua obra*. Tradução de Delcy G. Doubrawa. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988.
- LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Soberania, OMC e Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *A Arte da Guerra e Outros Ensaio*s. Trad. Sérgio Bath. Brasília: EdUNB, 1987. (Coleção Pensamento Político, 22).
- _____. *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: EdUNB, 1979. (Coleção Pensamento Político, 3).

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*: (com notas de Napoleão Bonaparte). Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MATTOS, Adherbal Meira. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12 ed. Rio de Janeiro; Renovar, 2000, 2 v.

_____. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. *Guerra Interna e Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1985.

MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. 3. ed. New York: Alfred Knopf, 1963.

NYE JR., Joseph. *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*. 2. ed. New York: Harvard University, 1997.

OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). *Paradigmas das Relações Internacionais*. Ijuí: UNIjuí, 2000.

_____. *Relações Internacionais: estudos de introdução*. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. (coord.). *Relações Internacionais & Globalização: grandes desafios*. 2. ed. Ijuí: UNIjuí, 1999.

_____. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.

ORTEGA Y GASSET, José. *El Espectador*. Madrid: Biblioteca Edef, 1998.

_____. *A Rebelião das Massas*. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

PARETO, Vilfredo. Propriedade dos resíduos e das derivações. In: _____. *Sociologia*. Organizador da coletânea José Albertino Rodrigues; Trad. Ruy Cunha. São Paulo: Ática, 1984.

PLATÃO. *A República*. Trad. de Carlos Alberto Nunes. Belém: Globo, 1976.

POPPER, Karl. *The open society and its enemies*. 5. ed. New Jersey: Princeton University Press, 2 v.

RAPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. Trad. Sérgio Duarte. Brasília: EdUNB, 1980. (Coleção Pensamento Político, 21).

RAPOSO FILHO, Amerino. *Dimensões da Estratégia: evolução do pensamento estratégico*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1990. v. 1. (Coleção Avulsa).

RAYMOND ARON NA UNB: conferências e comentários de um simpósio internacional realizado de 22 a 26 de setembro de 1980. Brasília: EdUNB, 1981.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, J. B. *Introdução à História das Relações Internacionais*. Trad. Hélio de Souza. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

- REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Trad. Rolando Roque da Silva. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 1995.
- SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e Arbitragem Internacional Comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: livraria do advogado, 2000.
- SHIGENOLI, Miyamoto. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. The real new world order. *Foreign Affairs*, p. 183-198, vol. 76, nº 5, 1997.
- TELO, António José. *Do Tratado de Tordesilhas à Guerra Fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: FURB, 1996.
- THOMPSON, Kenneth W. *Masters of International Thought*. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1980.
- TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. 2. ed. London and New York: Routledge, 1999.
- UNIVERSIDADE DE COLUMBIA. Tratado de Nanquim. In: *The Opium War and Foreign Encroachment*. Disponível em: <http://afe.easia.columbia.edu/teachingaids/china/modern/opium.htm#Treaty of Nanking>. Acesso em: 13 fev. 2002.
- VESENTINI, José William. *Imperialismo e geopolítica global*. Campinas: Papyrus, 1987.
- VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo C.; MARIANO, Karina Lilia. Realismo versus globalismo nas relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, nº 34, p. 5-26, 1994.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Berkeley: McGraw-Hill, 1979.
- _____. *Man, the State and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3.ed. Brasília: EdUNB, 1994.
- _____. *Metodologia das Ciências Sociais*. Trad. Augustin Wernet. 2. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1993. parte 1.
- WENDZEL, Robert L. *Relações Internacionais: o enfoque do formulador de políticas*. Trad. João de Oliveira Dantas, Julio Galvez e Pantaleão Soares de Barros. Brasília: EdUNB, 1985. (Coleção Pensamento Político, 68).

WIENER, Norbert. *Cibernética e Sociedade: o uso humano de seres humanos*. São Paulo: Cultrix, 1993.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/R, 15 de maio de 1998.

_____. *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 de outubro de 1998.

WRIGHT, Quincy. *A Study of War*. Abridged by Louise L. Wright. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1964.