

# DOSSIÊ RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Apresentação*

Rafael A. D. Villa

Uma das disciplinas que vive um *boom* no âmbito acadêmico brasileiro são as Relações Internacionais. A demanda pelos cursos intensificou-se<sup>1</sup>, tendo crescido o interesse de setores da opinião pública nos assuntos de política internacional e também pela atuação externa dos governos brasileiros. Como explicar essa tendência e esse interesse tão forte numa disciplina relativamente tão nova para o público nacional?

A disciplina das Relações Internacionais é um legado anglo-saxônico. É uma tentativa – bem-sucedida, diga-se de passagem – da Ciência Política norte-americana, a partir da II Guerra Mundial, em superar as contribuições descritivas e formais das abordagens historicistas e do direito internacional que tanto influenciaram a compreensão dos fenômenos da política internacional. Procurava-se, assim, avançar na construção de marcos analíticos baseados na definição de categorias rigorosas capazes de constituir paradigmas e teorias explicativas da ação do Estado e das motivações de sua *intelligentzia* política no sistema internacional.

Certamente, como acontece com qualquer disciplina nas ciências humanas ou nas ciências naturais, o nascimento das Relações Internacionais como disciplina não se operou em um vazio histórico. Também as Relações Internacionais foram o resultado da confluência de profundos movimentos que se operavam na dinâmica das sociedades nacionais de atores estatais de especial im-

portância, como os Estados Unidos e a União Soviética. A partir da II Guerra Mundial o desenvolvimento da arma atômica sugeria aos analistas políticos das Relações Internacionais que a lógica do relacionamento entre os estados e de seus intercâmbios diplomáticos e belicistas havia mudado. Se a lógica da guerra convencional era a vitória sobre o inimigo e seu desarmamento, mas não sua destruição, o surgimento do artefato atômico significava que ao menos em tese o confronto entre os principais atores estatais do sistema internacional já não era mais possível, uma vez que a possibilidade de uma guerra total fazia surgir o fantasma da *destruição*, não de um, mas de *todos* os atores envolvidos. Em outras palavras, para as elites políticas o problema deixava de ser de cálculo de ganhos e perdas pensados em termos de poder para transformar-se em uma temática de ordem civilizatória.

Como não poderia deixar de ser, as Relações Internacionais nasceram como uma disciplina normativa por excelência. Alguma das contribuições mais importantes, como a de Hans Morgenthau em *Politics Among Nations*, tinha o duplo objetivo de tentar criar uma ciência que entendesse de maneira racional a ação do Estado no sistema internacional e de prescrever padrões de comportamento para as corporações diplomáticas a serem seguidos pelos estados nas suas interações externas dados os novos contextos históricos. Tem-se insistido bastante no fato de que as Relações Internacionais, enquanto uma ciência que se institucionalizou nas universidades americanas durante as duas primeiras décadas da Guerra Fria, teriam nascido para pensar, de maneira prescritiva, a hegemonia dos Estados Unidos no mundo contemporâneo. No entanto, quando olhamos em re-

---

<sup>1</sup> Só para se ter uma idéia dessa explosão de demanda, o curso de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, com apenas dois anos de existência, já é o segundo em nota de corte nessa instituição.

prospectiva algumas contribuições realistas, como *Paz e guerra entre as nações* de Raymond Aron (2002), que lançaram bases firmes para a construção de arcabouços teóricos, tal hipótese parece no mínimo suspeita de conter um juízo valorativo que procura mostrar estreitas vinculações entre hegemonia e reflexão teórica no campo da política internacional. Não que isso não tenha acontecido em alguns casos, e provavelmente a obra de Morgenthau não esteja isenta do propósito normativo de pensar as condições do exercício da hegemonia norte-americana no mundo posterior a 1945. Contudo, quando observado o surgimento de diversas teorias nessa área de conhecimento nos últimos quarenta anos, pensamos que o esforço dirigiu-se não só para refletir sobre as condições nas quais se dá o exercício do poder entre os principais atores estatais da política internacional, mas também para compreender e problematizar o surgimento de novas forças sociais e políticas que tensionam os enfoques centrados no Estado.

A afirmação de novas forças internacionais, naquilo que Raymond Aron descreveu a partir do conceito de sociedade internacional como “uma totalidade que incluiria ao mesmo tempo o sistema interestatal, o sistema econômico e os movimentos transnacionais, as sociedades e as instituições supranacionais” (ARON, 1997, p. 27), supôs a ampliação da agenda internacional com a subsequente ampliação não só do número de atores estatais (que passaram, na Organização das Nações Unidas, de 143 em 1990 para 200 em inícios do século XXI), mas também evidenciou a crescente influência de atores não-estatais (como empresas multinacionais e organizações não-governamentais) na política mundial. Porém, a consequência mais importante disso foi que se permitiu a emergência de uma agenda pública que permitia incorporar os temas de política externa dos estados nas preocupações de indivíduos formadores de opinião e de outros atores sociais que agiam no duplo âmbito do nacional e do transnacional. Um exemplo foram os chamados movimentos antiglobalistas, que, incorporando temas como questões ambientais, financeiras, exclusão social, democratização do sistema internacional e direitos trabalhistas, simbolizam também uma clivagem, senão nos processos de tomadas de decisão, no mínimo nas demandas societais às corporações de política externa e às cúpulas de tomadores de decisão no nível internacional. Sem negar que tal tendên-

cia ainda é embrionária, surge assim um conceito de Relações Internacionais não confinado ao âmbito dos *decision-makers* principais da política internacional.

A incorporação pelos segmentos da sociedade organizada, nacional ou transnacional, de temáticas de política externa e relações internacionais teve um impacto efetivo na popularização da disciplina e dos temas das relações internacionais. Vários fatores que permitiram ainda mais essa popularização devem ser mencionados: a consolidação de um processo de globalização (ou de “globalizações”, como preferem alguns), a política americana no pós-Guerra Fria e o surgimento da opinião pública como um ator de relações internacionais.

O processo da globalização gerou uma nova polarização entre críticos e apologistas dos impactos sociais e políticos que gerava. Todavia, mesmo que se concorde que a globalização não é um processo novo e sim uma fase nova do capital internacional, certamente se trata de uma novidade o fato de as forças sociais e políticas que se lhe opõem estarem mais organizadas agora que no passado. E uma segunda questão importante é que os desenvolvimentos tecnológicos produzidos não só têm o efeito benéfico sobre elites políticas ou tecnocráticas ou em sociedades do mundo desenvolvido: os desenvolvimentos tecnológicos (TV a cabo, satélites, microinformática, internet), bem como a acelerada modernização dos transportes (aviões, navios e automotores), tornaram possível que cidadãos e políticos testemunhassem a agregação de microações em macro-resultados. As sociedades passaram a poder observar, ao vivo, os impactos das guerras, os pronunciamentos oficiais, a resposta dos adversários, os comentários dos manifestantes, o escape dos refugiados e outras variedades de acontecimentos que conduzem a consenso, apoio ou rejeição das posturas abordadas (ROSENAU, 2000, p. 367).

Em outras palavras, nem tudo o que é produzido tecnologicamente por essa nova globalização tem um impacto negativo nas sociedades nacionais. E, certamente, muito da massificação das Relações Internacionais no mundo contemporâneo liga-se ao fenômeno da globalização, especialmente ao desenvolvimento da internet. Milhões de pessoas acompanharam bem de perto a nova guerra no Iraque valendo-se desse meio privilegiado.

Um segundo elemento, diríamos de primeira ordem, está dado pelo papel dos Estados Unidos

no pós-Guerra Fria. O chamado unilateralismo da política externa americana não é uma característica que nasceu com a administração Bush, mas tem seus inícios na administração Clinton. A diferença está mais no estilo que na essência. As várias políticas americanas desde a época de Clinton, que se intensificam na atual administração (veto ao Protocolo de Quioto, ao Tribunal Penal Internacional, ações militares sem o consentimento da ONU etc.) não só tiveram o impacto de criar uma onda de antipatias e de protestos pelo mundo mas também motivaram o crescente interesse de milhões de cidadãos pelas temáticas de política internacional. Talvez nunca na história dos modernos meios de comunicação os cidadãos acompanharam com tanto interesse os movimentos diplomáticos e bélicos dos principais atores da política internacional, especialmente dos Estados Unidos.

Finalmente, a emergência da opinião pública como um ator de relações internacionais, que deve muito de seu surgimento exatamente ao papel crítico frente ao processo de globalização e frente à atuação dos Estados Unidos pelo mundo, é uma expressão cabal da possibilidade de eclosão de uma *sociedade civil transnacional* que elabora demandas inclusive frente a temas como a guerra e a paz, questões tradicionalmente de domínio reservado aos *decision-makers* da política externa. É certo que à opinião pública ainda faltam mecanismos institucionais, como poder de veto sobre as escolhas de política externa de suas elites nacionais, que lhe permitam operar de maneira eficaz no processo decisório. No entanto, o desenvolvimento importante caminha em três direções: primeiro, o antigo sonho dos idealistas de início do século XX começa a tomar corpo na medida em que a opinião pública dá seus primeiros passos na fiscalização dos acordos e barganhas de poder dos atores estatais; segundo, aparece como uma forma nova, ainda incipientemente institucionalizada, de agregação de interesses societais transnacionais; e terceiro, o surgimento da opinião pública como um ator nas relações internacionais indica uma nova evidência: os temas de relações internacionais deixaram de ser o centro de preocupações apenas do mundo acadêmico ou dos formuladores estatais de política externa. Dito de outra maneira, os impactos que as temáticas internacionais vêm tendo na opinião pública nacional ou internacional é também uma evidência importante de quanto as relações internacionais massificaram-se.

O dossiê do número 20 da *Revista de Sociologia e Política* é uma contribuição acadêmica que se insere no contexto histórico dos desdobramentos históricos e conceituais indicados nos parágrafos anteriores. É um número exemplar, em que se misturam temas de relações internacionais nas suas diferentes dimensões: global, regional e nacional.

Abre o dossiê um autor e um tema que dispensam apresentações: Giovanni Arrighi. O autor de *O longo século XX* (1996), amplamente conhecido no Brasil, passa em revista, com uma crítica contundente, a idéia segundo a qual o Estado-nação teria se tornado uma “unidade simplesmente econômica” coexistindo ao lado das corporações econômicas multinacionais. Arrighi desenvolve seus argumentos por meio da interlocução com duas escolas de pensamento que têm realizado uma reflexão sistemática sobre os efeitos da globalização sobre o Estado-nação: a Sociologia Histórica Comparativa, de Charles Tilly, e a Sociologia Histórica e Comparativa e a Macrossociologia da Economia Política, de Immanuel Wallerstein. O artigo em si é uma bela contribuição a um método que parecia ter sido esquecido na teoria contemporânea das Relações Internacionais e que teve em Raymond Aron e Marcel Merle os seus dois mais ilustres representantes: o método da sociologia das relações internacionais. A contribuição de Arrighi chega em boa hora, dado o revigorado debate entre agentes societais e Estado na política internacional, no chamado processo de globalização.

Dentro da mesma problemática iniciada pelo artigo de Arrighi a contribuição de Ana Lúcia Guedes aprofunda o tema dos cruzamentos entre os níveis transnacionais das empresas multinacionais e os estados nacionais. A autora argumenta, baseada nas premissas conceituais do realismo crítico aplicado às relações internacionais, que as abordagens sobre empresas transnacionais (ETNs) e as questões ambientais não levam em conta as clivagens produzidas pelas interações entre relações de poder e linguagem. Para Guedes, a retórica e a ausência de transparência por parte das ETNs apóiam seus interesses nas questões ambientais e preservam sua imagem enquanto atores destituídos de poder. Sem dúvida, é uma contribuição importante em termos analíticos, pois são raros no Brasil os escritos dentro dessa perspectiva teórica, sempre muito marcados pelas contribuições realistas ou neo-realistas que tão pouca

atenção dão às possibilidades abertas pelos atores não-estatais.

O artigo do Tullo Vigevani, Marcelo de Oliveira e Marcelo Mariano concentra seus esforços em tema inédito nas pesquisas da área no Brasil: procuram evidências históricas das relações entre os conceitos de *livre-comércio* e de *protecionismo* na política de comércio exterior dos Estados Unidos. Os autores tentam mostrar a importância normativa da legislação e dos princípios formulados naquele país e seu impacto nas motivações da estrutura do comércio internacional pós-1945. Dessa maneira, sustentam uma presença marcante de tais conceitos e perspectivas normativas nas negociações do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) até a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) em 1995. O artigo é uma contribuição importante não só pelo ineditismo do tema nas pesquisas de Relações Internacionais no Brasil, mas pela forma sistemática e convincente pela qual os autores trabalham e amarram seus achados empíricos.

No caso da América Latina, o dossiê traz um artigo de minha autoria, em que discuto a emergência da questão democrática na agenda da Organização dos Estados Americanos (OEA) no pós-Guerra Fria. Nesse trabalho tentei mostrar como, no âmbito dessa organização, os princípios democráticos confrontam-se com os constrangimentos criados pelo princípio de não-intervenção e pela concorrência de interesses regionais, o que acaba limitando a efetiva atuação de mecanismos institucionais da OEA como a chamadas Missões de Observadores.

Abrindo a parte de artigos na qual a política externa brasileira aparece como foco de reflexão, Adriana Marques apresenta excelente ensaio, em que combina pesquisa teórica e empírica. Nele a autora enfoca a reformulação das concepções estratégicas brasileiras na primeira metade da década de 1990, mostrando suas interconexões com a formulação da política externa no período. A autora sustenta que mudanças acontecidas no sistema internacional – como a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul e a incorporação, com o fim da ditadura militar, de outros atores e interlocutores (Parlamento e representantes de setores da sociedade civil organizada) – acabaram impondo condicionantes políticos à autonomia política e institucional das Forças Armadas brasileiras e suas definições estratégicas. Não

temos dúvida de que o artigo de Adriana Marques constitui uma importante contribuição no esclarecimento das relações, nem sempre harmoniosas, entre os formuladores da política externa, setores não-tradicionais em atuação na política externa brasileira e visões estratégicas da corporação militar.

A seguir, o diplomata e pesquisador das Relações Internacionais Paulo Roberto de Almeida oferece-nos talvez uma das primeiras reflexões sobre aquilo que se espera ser a atuação da administração do Presidente Luís Inácio Lula da Silva em matéria de política externa. Baseado em documentos produzidos pelo próprio Partido dos Trabalhadores (PT) e pelos primeiros movimentos da nova administração em política internacional, Paulo Roberto sustenta a hipótese de que a política externa brasileira caracterizar-se-á por “uma diplomacia evolutiva, tanto em seus contornos conceituais como em seu *modus operandi*”. Isso não descartaria que alguns temas “caros à antiga agenda internacional do PT” sejam perseguidos. Porém, o autor enxerga que as grandes linhas desenhadas na administração anterior serão mantidas, restando pouco espaço para a inovação ou para rupturas mais acentuadas. O artigo é uma contribuição no mínimo polêmica, mas que não foi escrito com propósitos normativos e sim como um diagnóstico estratégico e prospectivo da atuação externa da administração Lula.

Finalmente, Shiguenoli Miyamoto aprofunda-se no tema da institucionalização do ensino das Relações Internacionais no Brasil e elabora algumas considerações sobre o mercado do trabalho dos profissionais egressos desses cursos no país. É de lembrar-se que a contribuição de Miyamoto dá continuidade a uma reflexão que já havia sido iniciada por ele no n. 12 da *Revista de Sociologia e Política* (MIYAMOTO, 1999). Esse novo texto não poderia ter aparecido em melhor momento, justo quando as Relações Internacionais, tanto no ensino de graduação quanto entre setores da opinião pública, atingem um ponto de massificação.

Em suma, o número 20 da *Revista de Sociologia e Política* brinda-nos com análises de primeira ordem que acabam refletindo uma produção e uma diversificação temática que respondem, de um lado, à institucionalização das Relações Internacionais no país e, de outro, mostra uma produção sensível ao contexto e ao espírito da nossa época.

Rafael Duarte Villa (rafaelvi@usp.br) é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor do Departamento de Ciência Política da USP.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIGHI, G.** 1996. *O longo século XX*. Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro : Contraponto.
- ARON, R.** 1997. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Paz e guerra entre as nações*. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- MIYAMOTO, S.** 1999. O estudo das Relações Internacionais no Brasil : o estado da arte. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 12, p. 83-98, jun.
- ROSENAU, J. N.** 2000. A cidadania em uma ordem mundial em mutação. *In* : ROSENAU, J. N. & CZEMPIEL, O. (orgs.). *Governança sem governo : ordem e transformações na política mundial*. Brasília : UnB/Imprensa Oficial do Estado de S.Paulo.