

Relações Internacionais como área do conhecimento e sua consolidação nas instituições de ensino e pesquisa.

Eiiti Sato.

Como citar: SATO, Eiiti. Relações Internacionais como área do conhecimento e sua consolidação nas instituições de ensino e pesquisa. *In:* POSSAS, Lídia M. V.; SALA, José Blanes (org.). **Novos atores e relações internacionais.** Marília: Oficina Universitária, 2010. p.335-382. DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-065-5.p335-382>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ÁREA DO CONHECIMENTO E SUA CONSOLIDAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA¹

*Eiiti Sato*²

INTRODUÇÃO: JUSTIFICATIVA PARA UM CAMPO DE ESTUDO CIENTÍFICO

Este trabalho discute a formação do campo de estudo das relações internacionais e seus desdobramentos e perspectivas. O trabalho sustenta que, a grande popularidade desse campo de estudo em nossos dias decorre da globalização. A noção de globalização é entendida aqui como a resultante do conjunto de desenvolvimentos que tornou as relações internacionais uma realidade que influencia de maneira substantiva não apenas o quadro social e político dos países, mas até mesmo o dia-a-dia das organizações e dos indivíduos. Assim, o trabalho procura mostrar que, ao contrário do que costumeiramente se entende, a grande expansão do interesse por esse campo de estudo não resulta da presunção da existência de um destino profissional específico para aqueles que decidem estudar relações internacionais mas resulta, principalmente, do fato de que trata de um aspecto central do modo de vida e das preocupações que afetam as sociedades em nossos dias. O pressuposto básico desse

¹ Trabalho preparado para a V Semana de Relações Internacionais – Unesp/setembro/2007.

² Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

entendimento é o de que um campo de estudo se estabelece como área distinta do conhecimento quando há uma motivação social suficientemente forte para canalizar energia e recursos no sentido de sustentar a reflexão sistemática e organizada a respeito de uma particular classe de fenômenos. Outro pressuposto, de certa forma implícito no primeiro, é o de que a reflexão sobre as relações internacionais acompanha a evolução da ordem internacional, isto é, a variação nas características do ambiente internacional foram fundamentais para determinar o interesse e a orientação nas reflexões sobre os fenômenos internacionais.

Do ponto de vista epistemológico mais geral um campo de estudo se justifica como área distinta do conhecimento pelas especificidades do objeto de estudo e, em consequência, pela possibilidade de desenvolvimento de um instrumental teórico e metodológico aplicável a uma certa classe de fenômenos. O problema é que esse entendimento é aplicável, praticamente, a qualquer classe de fenômenos que podem ser agregados de muitas maneiras diferentes. Além disso, na hipótese de se examinar com rigor mais extremado, a busca dos fundamentos daquilo que deveria a ser entendido como conhecimento científico, as muitas vertentes ou campos do conhecimento existentes, ao invés de serem individualmente explicados, convergiriam para os fundamentos comuns, ou seja, retornariam para a matriz básica da discussão filosófica de Aristóteles, Platão e dos filósofos dos séculos XVII e XVIII.³ Conseqüentemente, essa ordem de argumentação não ajuda muito a esclarecer o fenômeno do surgimento e da expansão do campo de estudo das relações internacionais. Possivelmente o entendimento mais promissor é aquele derivado do pensamento de David Hume que, no seu *Tratado sobre a Natureza Humana*, no Livro III, afirma que “[o sentimento] moral excita paixões e produz ou evita ações [...] [em contraste] a razão é completamente inerte.” (HONDERICH, 1995, p. 380). Com efeito, sob essa ótica, a motivação mais significativa

³ A discussão dessa questão aparece nas obras que tratam da teoria da ciência. Ver p. ex. DANCY, J. *Introduction to contemporary epistemology*. Oxford: University Press, 1985; CHRISHOLM, R. M. *Theory of knowledge*, N. J: Englewood Cliffs, 1977.

para o surgimento de um campo de estudo distinto seriam os sentimentos morais que os fenômenos compreendidos num determinado campo do conhecimento despertam nos indivíduos e na consciência das sociedades de uma época.

A partir desse entendimento é possível inferir que, em grande medida o generalizado interesse pelas relações internacionais verificado nos últimos anos pode ser comparado ao que ocorreu no entre-guerras quando o que Hans Morgenthau chamou de “ciência da política internacional” estabeleceu-se como área distinta do conhecimento no mundo universitário moderno.⁴ Com efeito, a história das relações internacionais como área distinta de estudo dentro do mundo acadêmico de nossos dias deu-se no entre-guerras e a principal motivação estava relacionada com os efeitos da trágica experiência da Grande Guerra de 1914-1918. A esse respeito E. H. Carr (2003) em sua famosa obra *Vinte Anos de Crise* escreveu “a guerra de 1914-18 pôs um fim à opinião de que a guerra é um assunto que afeta unicamente soldados profissionais e, fazendo isso, dissipou a impressão correspondente de que a política internacional podia ser deixada com segurança nas mãos dos diplomatas profissionais.” (CARR, 2003, p. 4). Esse argumento é desenvolvido em toda a primeira parte do livro sugerindo que o desenvolvimento dos vários ramos das ciências ocorre essencialmente em decorrência de demandas sociais e, nesse sentido, afirma: “é o objetivo de dar saúde que cria a ciência médica, e o objetivo de construir pontes é que cria a ciência da engenharia.” (CARR, 2003, p. 5). Da mesma forma, argumenta Carr (2003), os efeitos trágicos da guerra de 1914-1918, foram decisivos para que o fenômeno da guerra e, de forma mais ampla, para que a política internacional, passasse a ser objeto de reflexão e estudo usando-se a lógica e as práticas da ciência moderna.

⁴ H. J. MORGENTHAU, dedica o capítulo dois de seu livro à explicação de seu propósito de construir uma ciência da política internacional “... visto que a finalidade de todos os empreendimentos científicos consiste em descobrir as forças subjacentes aos fenômenos sociais e o modo como elas operam” (p. 29). *A Política entre as Nações. A Luta pelo Poder e pela Paz*. (Capítulo II) Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/FUNAG, Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo & Editora Universidade de Brasília, 2003.

Outros campos da ciência como economia e sociologia tiveram também motivações semelhantes, muito embora essas motivações não estivessem assentadas sobre acontecimentos tão trágicos. De qualquer modo, geração de riqueza, redução da criminalidade e construção e aperfeiçoamento da ordem social têm proporcionado motivações suficientes para despertar até hoje o interesse dos indivíduos e grupos. A motivação primária de Augusto Comte era a de produzir um padrão de sociedade cientificamente organizada.⁵

O SURGIMENTO DO ESTADO NACIONAL E OS EFEITOS SOBRE A REFLEXÃO SOBRE A ORDEM POLÍTICA

Entre os muitos aspectos envolvidos no processo de substituição da sociedade feudal pela sociedade moderna na Europa está o surgimento do Estado Nacional como categoria central da ordem política. A reflexão política acompanhou esse processo motivada pelas inquietações geradas pela incompatibilidade entre as demandas de uma realidade em transformação e as instituições formais e informais que organizavam a ordem política e social. Entre as fontes de inquietação que demandavam mais atenção estava a do relacionamento entre os povos e unidades políticas que, em nossos dias, passou a ser designada como “relações internacionais”. As guerras religiosas refletiam a perda da autoridade da Igreja como instituição universal e a emergência do Estado Nacional como instituição central da ordem política. Tratava-se de um processo de transformação com profundas implicações na vida dos indivíduos e das sociedades da Europa que ainda levaria um bom tempo para ser completado e, mesmo depois de consolidado, o Estado Nacional iria substituir apenas de forma parcial o papel tradicionalmente desempenhado pela Igreja. Com efeito, o Estado Nacional estruturava novas bases para a legitimação da autoridade e, sob alguns aspectos, poderia servir até de modo mais eficiente como

⁵ AUGUSTO COMTE (1798-1857), considerado fundador da Sociologia, foi influenciado por SAINT-SIMON (1760-1825) que, tal como COMTE, era um entusiasta da idéia de que a lógica da ciência poderia ser aplicada à ordem social (GOUTHIER, 1931).

elemento organizador da ordem interna das unidades políticas, entretanto não trazia em si nenhum recurso institucional que organizasse a convivência entre os Estados.

Ao longo da Idade Média ocorreram muitos conflitos e guerras entre reinos e entre outras unidades políticas, a maioria delas por direitos de sucessão no entanto, no século XVI, os conflitos tornam-se mais frequentes e mais cruéis em razão da fragmentação do cristianismo. A autoridade de um governante, mesmo que reconhecida como legítima em termos dos direitos de hereditariedade podia passar a ser contestada em razão de sua fidelidade ou de sua falta de fidelidade à Igreja. Assim, o surgimento do Estado Nacional solucionava apenas em parte a crescente intolerância religiosa entre cristãos. Além disso, a autoridade dos governantes precisava ser afirmada continuamente, não apenas em relação a outros governantes, mas também em relação a seus súditos, uma vez que nenhum reino era unanimemente católico ou protestante. É nesse quadro que emerge o contratualismo como a resposta mais promissora encontrada pela filosofia política para explicar e justificar a organização do Estado em novas bases. Todavia, foi apenas no final do século XVIII que a noção de “governo com o consentimento dos governados” assumiu contornos mais claros e definidos em condições de servir como princípio legitimador do Estado Moderno, capaz de incorporar a tolerância nas instituições políticas.

Nesse quadro, as relações “internacionais” tornavam-se críticas pois as esperanças de minorias católicas dentro de um reino de maioria protestante estavam sempre postas em outros reinos governados por “papistas” da mesma forma que, nos reinos católicos, os protestantes deveriam ser vistos como potenciais conspiradores associados a Estados governados por príncipes protestantes. A proposta cheia de certeza de Dante Alighieri sobre a constituição de uma monarquia universal feita no final do século XIII⁶ é compreensível dentro do ambiente político da Idade Média, mas

⁶ Em *Da Monarquia*, obra concluída em 1298, Dante Alighieri resume no Livro II as concepções e a forma de construir a argumentação do que poderia ser entendida como visão da ordem política na Idade Média: um império cristão sob a autoridade de Roma. (ALIGHIERI, 1960).

contrasta com os escritos de Hobbes que, no século XVII, refletem as angústias e as incertezas de uma ordem em transformação, onde a autoridade é continuamente desafiada. Em *Da Monarquia*, Dante extrai a conclusão de que “sendo o direito bom, é existente primeiramente na mente de Deus.” (ALIGHIERI, 1960, p.155) e que o Império cristão, ao traduzir para as relações políticas os desígnios divinos, cuidará de dirimir as discórdias que naturalmente surgem entre príncipes. Hobbes, diante de uma realidade completamente diferente, vai afirmar que “o Estado – forma própria da sociabilidade humana – é criado pelos homens tendo em vista a sua conservação comum.” (HOBBS, 1993, p. 30) e, neste caso, não há qualquer proposição acerca de um império que possa arbitrar conflitos entre príncipes. É nesse ambiente que emerge o Estado Nacional como categoria política que vai garantir as liberdades de culto mas, ao mesmo tempo, vai trazer um mundo cheio de incertezas onde a segurança vai depender basicamente da capacidade de cada nação prover os meios de sua defesa e de sua preservação e não da garantia de direitos proporcionada por códigos reconhecidos por instituições universais. Nos tempos de Dante, os direitos de hereditariedade eram parte essencial do direito divino e tornavam legítimos tanto a posse de propriedades quanto o exercício do poder. À época de Hobbes a quebra desse código deixava a garantia de direitos exposta ao arbítrio da força.

Na tradição do pensamento político, Jean Bodin foi quem traduziu em termos teóricos a noção fundamental que emergia no âmago das transformações no sistema de relações entre “repúblicas e principados”, a que se referia Maquiavel. De fato, o conceito de soberania não foi inventado por Bodin, mas suas reflexões se concentraram na percepção de que esse conceito era essencial para se compreender as relações entre povos e unidades políticas e que, principalmente, precisava ser reinterpretado em face do surgimento do Estado Nacional.⁷ A noção de “meio internacional

⁷ O conceito de *soberania* é discutido no Livro I da obra *Six Livres de la République*, foi publicada em 1576, mas suas reflexões sobre o tema são anteriores, desde que ensinava na Universidade de Toulouse, duas décadas antes. (BODIN, J. *On Sovereignty*, Editado por J. H. FRANKLIN, Cambridge University Press, 1992)

anárquico” – central no estudo das Relações Internacionais até hoje – está assentado sobre o conceito de soberania reinterpretado por Bodin. Para se compreender adequadamente o significado dessa transformação é necessário considerar os motivos e o ambiente político que levaram a tornar as instituições da ordem política medieval inadequadas para o contexto marcado pela instabilidade que emergiu com o fim da unidade religiosa no continente europeu.

AS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E A REFORMA RELIGIOSA

O cristianismo nunca se constituiu numa prática homogênea na Europa. Apesar de tudo, a Reforma iniciada no século XVI teve um significado bem mais profundo para a ordem estabelecida porque tornou inviável a manutenção do princípio da autoridade da Igreja de Roma como garantia dessa ordem. Como a Igreja Católica poderia exercer sua autoridade sobre unidades políticas que não mais aceitavam sua jurisdição? Fato ilustrativo da autoridade exercida pela Igreja sobre as relações entre povos e governos na ordem medieval foi o evento que ficou conhecido como a penitência de Canossa na qual o Imperador Henrique IV, envolvido numa disputa de poder com o Papa Gregório VII, foi excomungado pelo Sínodo de Lenten em 1076. Além das implicações religiosas e morais, a excomunhão significava também que todos os súditos estavam liberados de quaisquer deveres e obrigações de vassalagem em relação ao Imperador o que, na prática, significava retirar do Imperador toda a autoridade sobre as forças políticas, os indivíduos e as instituições que deveria governar. Em janeiro do ano seguinte, a fim de conseguir a suspensão da excomunhão, Henrique IV foi procurar Gregório VII que o obrigou a permanecer por horas descalço sobre a neve diante do castelo de Canossa até ser recebido pelo Papa e, finalmente, ter seu arrependimento aceito.⁸

⁸ Obviamente essa autoridade não era exercida de forma linear e simples. A tensão entre a autoridade papal e o poder dos governantes estava sempre presente. Mesmo essa disputa entre Gregório VII e Henrique IV continuou depois da humilhação de Canossa. Outra disputa por poder célebre ocorreu entre Felipe o Belo, da França, e o Papa Clemente V, envolvendo o destino da Ordem dos Templários. Nessa disputa a vontade de Felipe prevaleceu sobre a do Papa. (READ, P. P. *Os templários*. Rio de Janeiro: Imago, 2001)

A história mostra que esse episódio não encerrou a disputa entre o imperador e a Igreja, mas serve para ilustrar a importância incontestável da instituição religiosa como autoridade universal. Além disso, de uma forma geral, a história registra apenas os casos mais dramáticos em que algum conflito assumiu proporções de crise social e política, mas não costuma registrar os eventos rotineiros que regulam a vida das pessoas e das sociedades. Os princípios e as normas do direito de sucessão ou de cobrança e pagamento de tributos eram estabelecidos pela autoridade de uma Igreja universal que arbitrava eventuais disputas que por ventura surgissem no dia-a-dia das pessoas e das instituições. Em grande medida o Direito Civil se confundia com o Direito Canônico. Dessa forma, a Igreja se constituía num elemento fundamental na organização das relações sociais e políticas. Sua autoridade permitia regular e ordenar a maioria das questões essenciais que compõem as expectativas e aspirações das pessoas e que orientam os padrões essenciais para a sociedade como, por exemplo, o direito de sucessão, que implicava diretamente a manutenção da estabilidade da ordem vigente. É bastante ilustrativo o que conta Gilberto Freire em *Casa Grande e Senzala* a respeito da expressão “vá queixar-se ao Bispo” cujo sentido irônico de hoje não se coaduna com o significado original que refletia o grande prestígio dos prelados a quem, ao tempo de Felipe II, sempre se podia apelar depois de esgotados os recursos junto à polícia e às instâncias judiciárias regulares.⁹

Formas de entender e cultuar Cristo e seus ensinamentos, diferentes daquelas recomendadas pela doutrina oficial, surgiram e desapareceram na Europa ao longo de toda a Idade Média. Seitas formaram-se associadas a pregadores e por vezes referiam-se apenas a crenças em capacidades milagrosas de relíquias e outras vezes à descrença nessas capacidades. Um dos casos mais notáveis,

⁹ *Casa Grande e Senzala*, capítulo III, sobre o colonizador português no Brasil. GILBERTO FREYRE chama a atenção, no entanto, para o fato de que no Brasil esse prestígio foi, em grande medida, transferido para a figura do coronel, proprietário da casa grande. A Constituição brasileira de 1824 estabelecia no seu artigo 5º. que “A religião Católica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo”.

envolvendo questões doutrinárias mais substantivas foi a dos Cátaros no sul da França. Usou-se a força após tentativas fracassadas feitas no sentido de convencer os hereges por meio da pregação. Bernard de Clairvaux e depois Domingos de Guzmán, que mais tarde seriam canonizados como São Bernardo e São Domingos respectivamente, estavam entre os pregadores enviados por Roma com o propósito de reconverter os cátaros à doutrina oficial mas, apesar do empenho e da reconhecida força de persuasão, esses notáveis pregadores fracassaram. Finalmente, a seita foi esmagada pela força com a tomada de Montségur e a morte na fogueira de seus líderes e de todos quantos se recusaram a abjurar sua crença.¹⁰ Huss e Wycliff foram pregadores que, em larga medida, podem ser considerados como precursores da Reforma iniciada com Lutero no século XVI e ambos foram tratados com toda a severidade aplicada às heresias e tiveram também um fim trágico.¹¹

Esses antecedentes mostram que não havia qualquer razão para supor que Lutero ou Calvino, assim como seus seguidores, viriam a ser tratados de forma diferente de outras dissidências, isto é, como hereges a serem combatidos por meio de argumentos, pela intimidação e, em última instância, por meio da força e da eliminação física. A grande diferença é que no século XVI o poder dos reformistas crescera de forma substancial por refletir muitos anseios acumulados que clamavam por mudanças no entendimento tanto do papel da religião na sociedade quanto na maneira de praticá-la. As vendas de indulgências feitas sem nenhum pudor, por exemplo, não desmoralizavam apenas a faceta secular do comportamento dos religiosos, mas acabavam por constituir também um fator de fomento ao descrédito da própria substância do ato religioso. O fato é que as idéias de Lutero, Calvino e Zwingli rapidamente se disseminaram por grande parte do coração da Europa,

¹⁰ A Inquisição foi criada nesse combate aos Cátaros e a execução na fogueira de seus líderes deu-se em 16 de março de 1244. (PICAR, M. *Os cátaros*. Mem Martins, Portugal: Publicações Europa-América, 1989).

¹¹ Jan Huss foi condenado à fogueira pelo Concílio de Constança em 1415 e, na ocasião, os ossos de Wycliff foram exumados para que fossem queimados juntamente com Huss (TUCHMAN, B. W. *Um espelho distante*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999. p. 311).

passando a contar com o apoio de casas reais, algumas delas candidatas até a ocupar o trono do Sacro Império.

A ação da contra-reforma não conseguiu barrar a expansão das idéias reformistas. Razões políticas faziam com que o caminho da reforma se tornasse um elemento integrante do jogo de poder tanto dentro dos estados quanto entre os reinos que, ao longo de séculos, haviam tecido uma intrincada teia de ligações de família nos mais diferentes níveis. Ao longo da Idade Média era comum integrantes da nobreza de um reino se casarem com membros da nobreza de outros reinos. Após a vitória em Hastings, em 1066, os normandos estabeleceram na Inglaterra uma dinastia de reis normandos que, mais tarde, iriam reivindicar o trono da França. Os franceses derrotados em Poitiers, em 1356, foram levados prisioneiros para a Inglaterra e entre os prisioneiros, encontrava-se o próprio rei de França. Mais tarde, o duque Enguerrand de Coucy, oriundo da Picardia, integrou uma comitiva de 40 nobres franceses que foram trocados pelo rei João como reféns na Inglaterra e, enquanto lá permaneceu, esse duque acabou por conquistar os favores e a própria mão de Isabel, filha de Eduardo III (TUCHMAN, 1999). Uniões desse tipo eram comuns e serviam tanto para assentar questões políticas quanto para dar origem a intermináveis disputas por direitos de sucessão.

Dessa forma, no tempo em que o movimento da Reforma se espalhava pela Europa, rivalidades como aquela surgida entre a Inglaterra e a Espanha não se restringiam a interesses e questões políticas entre estados, mas envolvia também o casamento de Henrique VIII com Catarina de Aragão, uma união que, para ser desfeita, inevitavelmente traria a intervenção direta de Roma. Assim, a separação do casal real tornava-se, ao mesmo tempo, uma disputa pelo exercício do poder e da autoridade religiosa e uma disputa entre dois reinos poderosos. Nessa complexa equação, obviamente, a questão religiosa e a própria figura política do Papa assumiam um papel central. Essa disputa, no entanto, não terminaria com Thomas More sendo levado ao patíbulo e com o Estado inglês consumando a separação de Roma. Depois da morte de Henrique VIII, a luta pelo poder na Inglaterra entre seus herdeiros levou

Elizabeth ao trono e Mary Stuart ao calabouço e à decapitação. Por cerca de um século, o reino da Inglaterra ainda viveria as tensões de uma contínua luta pelo poder que misturava disputas religiosas com direitos de sucessão e relações com outros Estados.

Na história da França, Henrique IV constituiu-se num de seus mais notáveis soberanos e sua ascensão deu-se na esteira de uma feroz disputa entre católicos e huguenotes (protestantes franceses). Antes de ascender ao trono da França em 1594, Henrique IV era o protestante Henrique de Navarra mas, entendendo que um rei protestante teria dificuldade para governar uma nação onde 90% da população era católica, Henrique teria se convertido proferindo a famosa frase “Paris bem vale uma missa” ao entrar na cidade.¹² Na sua exposição de motivos, diante dessa desproporção entre protestantes e católicos, Henrique IV alega que é o rei que deve adotar a religião do povo, e não o contrário. No entanto, um século depois, sob Luiz XIV, as disputas religiosas voltariam a assumir proporções desastrosas mostrando que a intolerância religiosa continuava tragicamente viva.

A Guerra dos Trinta Anos e, ao final do conflito, a Paz de Westphalia – eventos emblemáticos do surgimento do sistema de Estados Nacionais – foram, essencialmente, um reflexo da total impossibilidade da Igreja continuar tentando tratar o protestantismo em suas várias vertentes como heresias a serem combatidas. Nessa guerra, também as questões religiosas misturavam-se com as questões políticas de tal forma que não podiam ser tratadas de maneira separada das lutas pelo poder tanto no plano interno quanto nas relações entre estados. Com efeito, os motivos da guerra eram difusos e opunham reinos e principados por variadas razões envolvendo interesses, direitos de sucessão e temores quanto à segurança e à ordem interna. Nesse quadro, as diferenças religiosas constituíam um elemento importante mas não o suficiente para determinar com clareza a formação de alianças. A historiadora

¹² O famoso artista flamengo Rubens pintou uma alegoria ilustrando a entrada triunfal de Henrique IV em Paris, muito embora a história não confirme que tenha existido uma tal recepção.

Veronica Wedgwood argumenta que “o Congresso [de Westphalia] já se reunia por quase um ano quando seus delegados chegaram à conclusão de que ainda estavam em dúvida quanto ao *subjecta belligerantia*.” (WEDGWOOD, 1992, p. 479). Iniciou-se então, relata a historiadora, um debate para se formar uma idéia mais clara sobre porque haviam lutado, para que haviam lutado e, afinal, que questões deveriam ser assentadas pela conferência de paz. Assim, embora a questão religiosa fosse ainda bastante central, visivelmente se apresentava fortemente misturada com outras razões políticas que influenciavam diretamente o curso das alianças e das disputas por poder.

A autoridade exercida pela Igreja de Roma de forma universal sobre as instituições políticas e sociais da Europa claramente se revelava impossível de ser sustentada trazendo consigo a necessidade de se buscar termos de convivência fundados em outras fontes de legitimação do poder. O direito divino se fragmentara, perdendo seu caráter universal, e a forma com que esse direito podia ser contestado na ordem temporal era a formação de estados em torno de príncipes que não aceitavam a jurisdição da Igreja sobre suas instituições. Assim, o conceito de Estado Nacional revelava-se uma estrutura naturalmente mais adequada à Europa fragmentada em termos religiosos e políticos. No entanto, isto não queria dizer que um Estado protestante era totalmente protestante e nem que um governo católico governasse um povo composto apenas por católicos. Autoridades e lideranças situadas em importantes posições na escala social e política sempre podiam professar uma fé discordante da ordem vigente e podiam alimentar alianças e conspirações com reinos estrangeiros. Assim, a substituição do direito divino medieval como base de legitimação da ordem foi um processo que levou muito mais tempo e a onda de absolutismo – em alguns casos chamados de “esclarecido” – marcou boa parte desse período da história europeia. Foram precisos cerca de dois séculos até que a noção de governo exercido com o consentimento dos governados se transformasse no fundamento básico de sustentação da ordem no Estado Nacional moderno.

FILOSOFIA POLÍTICA, DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesse período de transição para a modernidade, é que devem ser entendidos os escritos de pensadores como Hobbes, Grotius e Bodin. Os *Six Livres de la République*, de Jean Bodin, são apenas parte de um extenso tratado geral sobre as leis e a ordem pública, mas foi a parte de seu pensamento que mais contribuiu para a construção de sua reputação (BODIN, 1992). É nessa parte que Bodin define o conceito de soberania que, pelas implicações que trazia para o entendimento da ordem política, constituiu-se num verdadeiro marco no pensamento político. Um autor que pode ser considerado verdadeiro precursor do intenso debate sobre o que mais tarde viria a ser chamado de “relações internacionais” foi Francisco de Vitória (1486-1546). Ao tratar das relações entre governos europeus com os povos encontrados nas Américas, mesmo sendo um dominicano, Vitória levantou a questão dos povos não cristãos terem seus governos considerados como legítimos. O fato é que, ao tempo de Vitória, a noção de direito divino já era objeto de contestação como princípio universal. Em *“Sobre o Poder Civil”* o direito divino é apresentado de forma mais analítica, pondo em destaque os seus fundamentos mais essenciais e, embora parta do reconhecimento da supremacia da fé, já prenuncia o advento dos contratualistas que, a partir do século XVII, iriam fornecer os fundamentos racionais da ordem política caracterizada pelo Estado Nacional moderno.¹³

Uma obra notável e reveladora da riqueza e da importância da reflexão sobre o quadro das relações entre Estados no período foi o *Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa*, escrita por Abbé de Saint-Pierre (1658-1743) (ABBÉ DE SAINT-PIERRE, 2003). A obra publicada em 1713, como o próprio título indica, é uma proposta de institucionalização de um sistema político cujo propósito seria regular as relações entre os principais reinos da Europa de modo muito semelhante à Liga das Nações e à própria

¹³ As *Relectiones* de Francisco de Vitória eram compilações de aulas magistrais ministradas em Salamanca e foram reunidas no codex de 1539 e depositado na Biblioteca Capitular da Catedral de Palencia. (VITÓRIA, F. *Relectiones. Del Estado, de los Indios y del Derecho de la Guerra*. México: Editorial Porrúa, 1974.

ONU de nossos dias. Ao procurar uma fórmula jurídica para organizar o funcionamento do sistema internacional nascente, paradoxalmente deixa transparecer de forma exemplar as dificuldades das condições políticas das relações entre Estados na Europa de então. O comentário de Rousseau, ao ser consultado sobre a proposta do Abade, revela o forte conteúdo moral do pensamento sobre as relações internacionais e dá indicações da enorme dificuldade de se construir uma ordem nas relações entre Estados dotados da prerrogativa da soberania recém conquistada. A avaliação de Rousseau inicia afirmando que “nunca a mente humana concebeu um esquema mais nobre, mais belo ou útil do que o de uma paz perpétua e universal entre todos os povos da Europa [...]”, mas após uma extensa apresentação e análise do projeto, avalia com pessimismo que “[...] embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos do seu fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar” para, finalmente, perguntar com desalento “[...] quem ousaria afirmar se devemos desejar ou temer uma confederação européia?” e conclui: “Ela talvez provocasse mais danos em um só momento do que os prejuízos que pudesse evitar ao longo de muito tempo.” (ROUSSEAU, 2003, p. 110). Em larga medida, esse sentimento de angústia permanece até nossos dias. Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância de uma instituição como a ONU, com objetivos e princípios universais, também se assume como pressuposto a inadmissibilidade de qualquer autoridade que ameace a prerrogativa da soberania dos Estados, sejam esses Estados ricos e poderosos ou pobres e pouco expressivos no cenário internacional.

Pode-se dizer que a publicação, em 1795, de “*À Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico*” de Immanuel Kant encerra esse primeiro grande movimento na trajetória da reflexão sobre relações internacionais (KANT, 2006). Com efeito, ao longo de mais de dois séculos, as reflexões sobre relações internacionais, a filosofia política e o direito se confundiam. Mesmo um verdadeiro código de direito internacional como “*O Direito das Gentes*”, de Emer de Vattel (1714-1767), ao mesmo tempo em que vai enumerando

direitos e obrigações dos Estados e até dos agentes diplomáticos, vai discutindo a natureza e as razões políticas e filosóficas que justificariam tais direitos e obrigações (VATTEL, 2004).

SÉCULO XIX: A DILUIÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO PENSAMENTO ECONÔMICO

Ao longo do século XIX a preocupação com as relações internacionais perdeu a dramaticidade que caracterizara o período de consolidação do Estado Nacional moderno, entre o início da reforma religiosa e as guerras napoleônicas. Como se viu, até o século XIX a reflexão sobre relações internacionais era parte essencial da filosofia política e também do pensamento jurídico. Após mais de dois séculos de guerras e conflitos religiosos, os principais Estados na Europa haviam ganhado reconhecimento e estabilidade diante de seus iguais formando um verdadeiro “sistema de Estados”, isto é, a Europa passava a ser formada predominantemente por Estados independentes, estáveis e reciprocamente importantes entre si, com regras ou padrões de comportamento relativamente aceitos.

De forma simbólica, o Congresso de Viena selara esse novo pacto. A trégua que se seguiu ao fim das guerras napoleônicas representou bem mais do que o reconhecimento de um equilíbrio de poder que deixava clara a impossibilidade da imposição de uma hegemonia por parte de qualquer potência, como tentara Napoleão. Em outras palavras, a trégua significou mais do que o simples reconhecimento – talvez até por exaustão, após tantas guerras – de um *status quo* formado por unidades políticas capazes de afirmar e sustentar sua existência *soberana* diante de outras unidades políticas. Príncipes, que exerciam a condição de governantes de um Estado, não poderiam reivindicar autoridade sobre outros Estados.

Do ponto de vista da ordem social, o século XIX foi, na verdade, o período em que a economia moderna realmente sobrepujou os padrões e as práticas que caracterizaram a vida econômica medieval. Paul Johnson, em *The Birth of the Modern*,

argumenta que a modernidade teria, de fato, nascido entre 1815 e 1830 (JOHNSON, 1991). Na sua ousada interpretação, 1815 teria sido fundamental por que marcou o fim dos grandes conflitos sustentados pela Grã-Bretanha trazendo, pela primeira vez, um período de paz significativamente longo, de cerca de uma geração, capaz de permitir que a sociedade britânica colhesse efetivamente os frutos econômicos da revolução industrial e depois disseminasse esse padrão para outras regiões com quem se relacionava mais sistematicamente. Para esse autor, o ano de 1815 seria simbolicamente importante porque, na Europa, Waterloo marcou o fim das guerras napoleônicas enquanto a batalha de New Orleans, em janeiro daquele ano, marcou o término da guerra de 1812 contra os Estados Unidos. De acordo com Johnson, embora se reconheça a importância que os historiadores geralmente atribuem à Revolução Francesa, os elementos da modernidade (comércio, finanças, capacidade de administração, ciência e tecnologia) só teriam podido florescer efetivamente quando a paz permitiu que o imenso potencial de conhecimento tecnológico pode ser transformado em atividade econômica organizada e produtiva. Teriam sido esses desenvolvimentos que possibilitaram afastar os temores de Malthus quanto aos limites do crescimento e da capacidade da economia inglesa e mundial no sentido de prover alimentos em ritmo compatível com o crescimento das populações.¹⁴

Com efeito, ao longo do século XIX, a renda per capita cresceu a uma taxa média de 1,5% ao ano em países como Estados Unidos, Argentina e outros países produtores de bens primários. As principais economias européias cresceram menos mas, mesmo assim, mantiveram uma taxa aproximada de 1,0% a 1,25% ao ano (KENWOOD; LOUGHEED, 1983). No plano individual, agricultores, comerciantes ou artesãos, isto é, pessoas simples podiam enriquecer e tornar-se ricos e poderosos, desde que tivessem disposição, coragem e talento para desbravar e ocupar novas

¹⁴ O famoso *Essay on the Principle of Population as It Affects the Future Improvement of Society* de THOMAS R. MALTHUS foi publicado em 1798.

terras ou para desenvolver novas máquinas.¹⁵ Dessa forma, o pressuposto do pensamento liberal de que a escassez e a busca da riqueza eram objetivos que podiam ser atingidos por meio do comércio e da liberdade econômica era confirmado pelos fatos correntes em que nações e indivíduos enriqueciam sem que, necessariamente, outros indivíduos e outras nações precisassem empobrecer ou serem objeto de pilhagem, e o comércio tornava-se a expressão objetiva dessa nova realidade.

Benjamin Constant (1767-1830), no início do século XIX, escrevendo sobre o significado da guerra afirma: “finalmente atingimos a era do comércio, uma era que necessariamente substitui a era da guerra, da mesma maneira que esta estava fadada a preceder aquela. Guerra e comércio são apenas dois meios diferentes de atingir o mesmo fim, isto é, o de possuir aquilo que se deseja”.¹⁶ De fato, do ponto de vista das relações internacionais, é possível afirmar que, em larga medida, a reflexão sobre os tradicionais temas da guerra e da paz migrou para o campo da economia. Os avanços na tecnologia permitiam, continuamente, a abertura de novas fronteiras geográficas e também novas técnicas e novos produtos. No lado geográfico, regiões distantes – em especial as Américas e a Oceania – foram incorporadas à economia européia que, assim, tornava-se efetivamente global. No lado técnico, o progresso tecnológico permitia aumentar a produtividade de bens tradicionais, reduzindo significativamente os custos e permitindo o acesso de uma crescente parcela da população a esses bens. Além disso, o avanço tecnológico trazia também uma quantidade crescente de novos produtos que, ao ampliar as opções de consumo, ampliava também a variedade de indústrias e de necessidades de matérias primas. Ao ampliar dessa forma as

¹⁵ JACOB BRONOWSKI & BRUCE MAZLISH argumentam que a revolução industrial foi um fenômeno que começou nos campos e nas pequenas cidades e também foi um fenômeno liderado basicamente por gente simples como Richard Trevethick que, antes de fazer fortuna com a invenção da locomotiva, era um ferreiro que gostava de participar de lutas de rua. (BRONOWSKI, J.; B MAZLISH, *A tradição intelectual do Ocidente*. Lisboa: Edições 70, 1960)

¹⁶ O trecho foi extraído do início do capítulo 2 intitulado *The Character of Modern Nations in Relation to War* do livro *The Spirit of Conquest and Usurpation and their Relation to European Civilization*, publicado em 1814.

possibilidades de crescimento, no sentido contrário, reduzia-se o potencial de conflito. O crescimento generalizado reduzia os focos de tensão e os motivos de disputa por territórios e por mercados.

Com efeito, ao longo do século XIX o fenômeno do crescimento manifestou-se em todas as direções e pode ser traduzido em números bastante expressivos na produção, no comércio, nos fluxos financeiros e também no movimento migratório, que aliviava na Europa as pressões demográficas expressas no *Essay on the Principle of Population* por Malthus. Entre 1840 e 1870 o comércio cresceu mais de 250% e, ao longo de todo o século XIX, entre 1800 e 1913, o comércio mundial cresceu a uma taxa de 33% por década revelando que uma transformação fundamental ocorrera. No início do século XIX o comércio internacional representava apenas 3% do produto mundial e às vésperas da I Guerra Mundial essa proporção havia evoluído para 33%, isto é, uma proporção onze vezes maior de uma economia mundial que havia crescido continuamente ao longo de todo o século (KENWOOD; LOUGHEED, 1983, p.. 91).

Estruturalmente, o comércio refletia um novo padrão de divisão do trabalho. O avanço das relações econômicas internacionais tornava a tradicional divisão do trabalho entre campo e cidade, entre indústria, agricultura e serviços, em algo mais complexo onde sobretudo o comércio fazia com que os mercados de trabalho interagissem no plano internacional fazendo avançar o que o liberal de nossos dias costuma chamar de interdependência. Com efeito, o regime de comércio constitui o mecanismo básico de articulação entre os mercados de trabalho, isto é, quem irá ser empregado, fazendo o que e onde. Em outras palavras, o comércio, ao distribuir os mercados, distribui também os empregos e, ao longo do século XIX, a expansão do comércio deu-se essencialmente por meio de uma divisão do trabalho que, em larga medida, perdurou até meados do século XX: os “países fábricas” (*workshops*) – produtores de manufaturados – e os “países celeiros” (*granaries*) – produtores de bens primários. O conjunto de dados indica que uma mudança bastante radical ocorrera na economia mundial: o comércio internacional deixara de ser um

componente quase irrelevante e se tornara um elemento fundamental de riqueza e progresso para as nações.

Acompanhando essa evolução do comércio internacional, o movimento migratório das populações constitui um dos melhores indicadores de que importantes transformações estruturais estavam em curso uma vez que o movimento das populações sempre reflete crises, problemas e oportunidades que se apresentam diante das sociedades. Segundo o entendimento dos geógrafos, as populações migram devido a forças de expulsão e a forças de atração. As forças de expulsão estão associadas a crises e dificuldades (revoluções, conflitos, perseguições, secas prolongadas ou simplesmente falta de oportunidades) enquanto, por outro lado, as forças de atração estão associadas a oportunidades.¹⁷ Com efeito, a combinação dessas duas forças é perfeitamente visível, por exemplo, na imigração em grandes levadas de irlandeses e escandinavos para os Estados Unidos, especialmente na segunda metade do século XIX. Entre 1850 e 1900, milhões de imigrantes deixaram a Europa e se estabeleceram nas novas terras das Américas e da Oceania. A população da América do Norte (sem incluir o México) passou de 6 milhões em 1800 para 81 milhões no final do século XIX, a Europa (incluindo a Rússia) dobrou a população no período enquanto a população na África cresceu apenas pouco mais de 30% (KENWOOD; LOUGHEED, 1983, p.. 30). Em outras palavras, as relações entre nações ao contrário de serem problemáticas, davam motivos de sobra para o florescimento da doutrina liberal da complementaridade seja no comércio, que permitia ganhos mútuos, seja nos fluxos migratórios, que aliviavam as pressões demográficas nos velhos países e, ao mesmo tempo, proporcionavam a mão-de-obra necessária ao crescimento das jovens nações.

¹⁷ ALFRED SAUVY é um desses geógrafos que estudaram conceitualmente o assunto das migrações (*Histoire Économique de la France entre les Deux Guerres*. Paris: Ed. Economica, 1984). SAUVY também é importante para os estudiosos de Relações Internacionais por ter sido considerado aquele que, primeiro, teria empregado o termo “terceiro mundo” para designar a categoria de países que não se identificavam com nenhuma das duas grandes alianças da guerra fria.

O fato é que no período compreendido entre o surgimento do Estado Nacional e as guerras napoleônicas, a reflexão sobre relações internacionais se confundia com a Filosofia Política e o Direito em autores como Grotius, Vattel e Rousseau. No século XIX, essa reflexão migrou para os domínios da nascente disciplina da economia política, apresentando-se em autores como Adam Smith, Stuart Mill e David Ricardo. Com efeito, implicitamente no pensamento desses autores, faz-se presente a idéia de que a Economia era, antes de mais nada, uma disciplina moral, isto é, lidava com questões que diziam respeito a motivações gerais que davam sentido às ações humanas. Desse modo, no pensamento econômico que nascia sob a inspiração do liberalismo, as relações entre povos, organizados em Estados, se constituíam em oportunidades de progresso e geração de riqueza e não de conflito. O entendimento era o de que a lógica do comportamento econômico transformava a competição na busca por benefícios individuais, que passava a ser chamada de concorrência, em um fator de riqueza e progresso. Antes de Adam Smith, os fisiocratas já defendiam a idéia de que o comércio não deveria ser visto como uma disputa por ganhos a serem obtidos à custa de outros, mas como fator de geração de riqueza para todas as nações que dele participassem.¹⁸ Essa visão aparece em Bernard de Mandeville (1670-1733) que, na sua famosa *Fábula das Abelhas*, já sugeria que a riqueza e o progresso não eram gerados por virtudes como a bondade e o altruísmo, mas muito mais por vícios como a vaidade e a ambição (MANDEVILLE, 1714). A metáfora moral da “mão invisível” está fundada nesse entendimento e a partir de Smith essas percepções tomam a forma de uma teoria econômica estruturada.

Mesmo Karl Marx, considerado o mais importante crítico do liberalismo econômico, na verdade, para efeito da presente análise, trazia no seu pensamento uma valorização das relações econômicas até mais exagerada – embora de forma negativa – do que Smith e

¹⁸ A expressão *laissez-faire, laissez passer*, indicando que a liberdade na atividade econômica era a melhor receita para a geração de riqueza foi criada pelos fisiocratas.

Ricardo. Em outras palavras, enquanto Smith e Ricardo viam positivamente o comércio, como fator de progresso e como elemento capaz de permitir que os povos explorassem e se beneficiassem mutuamente da complementaridade existente entre suas economias, Marx, ao contrário, entendia que o argumento da complementaridade era uma farsa e que as relações econômicas constituíam o meio pelo qual uma classe social impunha sua dominação sobre outras parcelas da sociedade, e que a própria divisão do mundo em “países” era também uma farsa. Outros pensadores como Hamilton e List, embora críticos do liberalismo comercial, também viam na economia o padrão mais relevante ou promissor das relações entre as nações.¹⁹ Um reflexo dessa percepção aparece de forma clara no discurso de despedida de Washington, que aconselha: “A grande regra de conduta para nós a respeito de nações estrangeiras é, ao ampliar nossas relações comerciais, a de manter com elas a menor ligação política possível”.²⁰ Em outras palavras, o pensamento que vai prevalecer ao longo de todo o século XIX é o de que, enquanto o comércio aproxima positivamente as nações, a política afasta e constitui fonte de problemas e conflitos.

O FIM DE UMA ERA E O RENASCIMENTO DO INTERESSE POR RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO CAMPO DISTINTO DO CONHECIMENTO

Em grande medida a crise do entre-guerras (1919-1939) foi uma crise do liberalismo econômico do século XIX e, como consequência, também foi uma crise na reflexão sobre as relações internacionais que, em larga medida, havia se diluído na doutrina liberal. O ambiente de crescimento da economia mundial sustentada ao longo de todo um século favorecia o entendimento de que a promoção dos interesses dos Estados era um processo que podia

¹⁹ ALEXANDER HAMILTON na verdade foi Secretário de Fazenda de George Washington e o seu *Report on Manufactures* (1792) uma avaliação das perspectivas de industrialização dos EUA; FRIEDERICH LIST, *The National System of Political Economy* (1841).

²⁰ Este discurso, na verdade, jamais foi proferido verbalmente, mas sim publicado no *Philadelphia Daily American Advertiser* em 19 de setembro de 1796.

ser conduzido harmonicamente. O longo período de crescimento confirmava o pressuposto de que o comércio podia substituir o emprego dos recursos político-estratégicos e que as nações, para prosperar e enriquecer, não precisavam apossar-se de territórios e recursos de outras nações. Isto é, o comércio seria o meio mais adequado e eficiente para uma nação obter tudo aquilo de que precisa e, além disso, não precisava ser entendido como um “jogo de soma zero”.²¹

Essa é a razão porque, entre os elementos críticos das tensões internacionais apontados por E. H. Carr estava o que ele identificava como “utopia da harmonia de interesses.” (CARR, 2003, p. 57-83). Na visão de Carr a tensão surgia porque os governantes e autoridades teimavam em transplantar para o entre-guerras o liberalismo do século XIX. Na sua avaliação, ao longo do século XIX, os mercados em contínua expansão em razão das possibilidades abertas pela tecnologia e pela formação de uma economia verdadeiramente mundial, tornava possível a prática da liberdade econômica sem restrições: sempre havia um novo espaço econômico a ser explorado e a produção sempre podia ser aumentada e exportada para novos mercados. A competição não deveria ser vista como uma ação predatória, mas um fator de progresso e de geração de novas riquezas. A crise do entre-guerras representou o esgotamento dessas possibilidades com o conseqüente aparecimento de tensões crescentes nas relações entre Estados.

Ao publicar em 1910 *A Grande Ilusão*, Norman Angell pressente o retorno do recurso da guerra como instrumento passível de ser empregado pelas nações para promoverem seus interesses (ANGELL, 2002). As tensões crescentes manifestas na corrida armamentista refletiam o ambiente internacional cada vez mais tenso e preocupante e é bastante revelador o fato de Norman

²¹ Tanto o argumento das vantagens absolutas, de SMITH, quanto o das vantagens comparativas, de RICARDO, insistem na idéia de que todos os participantes do sistema de trocas podem ganhar com o comércio. A visão do comércio como “jogo de soma zero” típica do protecionismo mercantilista, ao contrário, entendia que no jogo do comércio se um dos participantes está lucrando algo, os demais participantes, em conjunto, estão perdendo um valor equivalente.

Angell colocar o foco da argumentação de sua obra sobre a hipótese de que a guerra não traz benefício algum, inclusive para a nação vencedora. Assim, havia ainda a presunção de que se podia contar com uma base de racionalidade nas guerras em termos de obtenção de ganhos que, em larga medida, servira de fundamento a pensadores como Benjamin Constant e outros liberais que, mesmo sem o declarar, traziam implicitamente o pressuposto de que o comércio era uma alternativa para a guerra.

Na verdade, os fundamentos da crise do liberalismo econômico foram construídos nas décadas que antecederam Norman Angell. Nos anos finais do século XIX as condições econômicas já prenunciavam o esgotamento dos mercados, acirrando as disputas das grandes potências por domínios coloniais, rotas comerciais e alianças que poderiam representar oportunidades de venda de produtos ou acesso a fontes de matérias primas importantes. Um aspecto essencial da ordem econômica internacional do século XIX é que, em grande medida, a sua estabilidade dependia do desempenho da economia britânica. A centralidade da Grã-Bretanha era visível no sistema monetário do padrão ouro que muitos autores argumentam que deveria ser mais apropriadamente chamado de “padrão libra esterlina” considerando-se que, embora houvesse sempre a possibilidade de se empregar o ouro, as transações comerciais e financeiras eram feitas essencialmente em libra (DE CECCO, 1984). Assim, eventuais variações na economia britânica significavam efeitos sobre o comportamento da economia internacional, isto é, crescimento ou recessão na economia britânica significavam políticas de expansão ou de restrição na oferta de moeda que afetavam também os fluxos de comércio e de capitais internacionais.

Alguns dados ilustram esse fato. Ao longo das três últimas décadas que antecederam a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha era a principal fornecedora de capitais. Fishlow, analisando os fluxos internacionais de capital no século XIX, mostra que, no início de 1914, o total de investimentos internacionais era de US\$ 45. 450 milhões e, desse total, nada menos do que

44% eram capitais britânicos espalhados por todos os continentes. Esse volume de capitais dão uma indicação do quanto políticas monetárias adotadas pela Inglaterra podiam influenciar o comportamento da atividade econômica no mundo. Outro dado ilustrativo dessa centralidade da Grã-Bretanha na ordem econômica internacional pode ser visto no sistema de comércio. De Cecco (1984, p. 34) mostra que, no ano de 1911, 36,1% dos navios mercantes que aportaram nos portos da França tinham a bandeira inglesa, nos portos dos EUA essa proporção era de 50,1%, nos do Japão 30,5%, nos da Argentina 33,5% e nos da Índia 76,0%. Esses dados refletiam o que S. B. Saul, estudioso do comércio britânico, identificava como sistema triangular de comércio, isto é, que o comércio internacional era constituído por um conjunto de triângulos justapostos onde o Reino Unido sempre ocupava um dos vértices facilitando a compensação dos pagamentos internacionais (SAUL, 1960, p. 6-7). Além disso, Londres havia se tornado um verdadeiro entreposto do comércio mundial: era possível obter-se em Londres não apenas as manufaturas inglesas, mas desde seda da China até especiarias da Índia, algodão dos Estados Unidos ou trigo da Argentina.

Esses dados são importantes para mostrar em que medida a estabilidade da ordem econômica internacional no final do século XIX dependia de uma economia britânica vigorosa e estável. Por outro lado, esses mesmos autores que estudaram o sistema monetário e o comércio da época mostram também que a capacidade do Reino Unido manter-se no centro da economia mundial estava sendo corroída diante da emergência de formidáveis concorrentes, em especial a Alemanha unificada desde 1871 e os Estados Unidos que, em 1900, já haviam se tornado a maior economia do mundo. O acirramento da competição por mercados aparece em segmentos da produção industrial onde a Inglaterra havia sido líder incontestado durante boa parte do século XIX. De Cecco mostra que em 1912 as exportações britânicas de locomotivas para França, Rússia e Itália somaram £ 50 milhões enquanto, nesse mesmo ano, a Alemanha exportou para esses mercados nada menos do que £ 896 milhões em locomotivas (DE

CECCO, 1984, p. 32). Em mercados emergentes da época o fenômeno do acirramento da disputa por mercados também era visível. Em 1912 a venda de locomotivas britânicas para Argentina, Brasil e Chile foi de £ 657 milhões, mas a Alemanha já atingia a expressiva marca de £ 410 milhões (DE CECCO, 1984). No conjunto, Paul Kennedy mostra que a participação do Reino Unido na produção mundial de manufaturados caiu de 22,9% em 1880 para 18,5% no ano de 1900 enquanto, no mesmo período, a participação alemã evoluíra de 8,5% para 13,2% e a dos Estados Unidos de 14,7% para 23,6%.²²

Apesar de tudo, os espaços de acomodação na economia mundial ainda eram grandes em parte porque os governos de outras economias evitavam pressionar a economia britânica pois a instabilidade internacional também se refletiria sobre seus próprios interesses e, em parte, também porque a perda de competitividade da economia do Reino Unido não se traduzia em desequilíbrio nas contas externas. Com efeito, a perda de competitividade da indústria britânica aparecia no déficit da balança comercial mas não comprometia as contas externas como um todo. Entre 1881 e 1885 o déficit na balança comercial, na média, foi de £ 56,4 milhões, de 1891 a 1895 esse déficit anual médio foi de £ 84,4 milhões; entre 1901 e 1905 foi de £ 115,0 milhões e de £ 61,3 milhões entre 1911 e 1915. Apesar dessa visível perda de competitividade, a economia britânica mantinha-se estável e equilibrada, uma vez que os saldos do balanço de pagamentos em seu conjunto mantinham-se, na verdade, consistentemente superavitários. De fato, entre 1906 e 1915, a situação superavitária do balanço de pagamentos do Reino Unido manteve a expressiva média anual de £ 179,65 milhões (DE CECCO, 1984, p. 233).

O equilíbrio das contas externas do Reino Unido era sustentado pelos rendimentos obtidos pelos capitais britânicos investidos no exterior e pela venda de seguros e fretes no comércio internacional. Dessa forma, foi somente com a eclosão da guerra

²² KENNEDY, P. *The rise and fall of the great powers*. Fontana Press. p. 190. Extraído de P. BAIROCH, *International Industrialization Levels from 1750 to 1980*.

em 1914 que os grandes desequilíbrios no balanço de pagamentos da Grã-Bretanha vão aparecer com os deslocamentos causados pela Primeira Guerra Mundial uma vez que, além dos crescentes dispêndios com o conflito, os rendimentos dos investimentos externos e as receitas com seguro e frete comercial – os dois itens mais importantes do balanço de pagamentos tendo em vista a manutenção do equilíbrio das contas – foram duramente atingidos. O fato é que ao final da guerra a Grã-Bretanha havia se tornado uma nação endividada e sem os meios para recuperar a condição de economia central do sistema de relações econômicas internacionais. Alfred Sauvy mostra o quadro de endividamento do pós-guerra em que todas as nações vitoriosas estavam endividadas devendo entre si e dependendo do recebimento de reparações a serem pagas pela Alemanha, cuja economia, de acordo com os termos do Tratado de Versailles, não deveria erguer-se. Em 1919 a única nação credora eram os Estados Unidos (SAUVY, 1965, p. 169).

Nesse quadro, o entre-guerras foi um período de incongruências e crises na economia mundial e, em conseqüência, o campo da economia tornara-se muito mais uma fonte de preocupações e de incertezas do que uma resposta aos anseios por ordem e paz nas relações internacionais. A guerra e seu saldo trágico mostrara que as motivações e as forças em ação na política internacional envolviam outros fatores e motivações que, tudo indica, ficaram ocultos, em estado de relativa letargia, por uma economia mundial em contínuo e, em larga medida, de generalizado crescimento. O fato é que, ao final da guerra, iniciou-se uma nova fase na busca da compreensão dos fenômenos internacionais e as atenções se voltaram para os recursos analíticos oferecidos pela moderna ciência social.

Um episódio bastante revelador do fato de que, depois da Primeira Guerra Mundial, havia uma percepção que se generalizava a respeito da necessidade de se institucionalizar o estudo das relações internacionais como campo independente, que contemplasse os recursos da moderna ciência social, foi a iniciativa tomada por delegados americanos e britânicos ao final da

Conferência de Versailles no sentido de se organizar uma sociedade anglo-americana para o estudo da política internacional.²³

Arnold Toynbee, em suas memórias, relata que nos dias em que a Conferência chegava ao fim, houve uma reunião no Hotel Majestic, onde se hospedava a delegação britânica, que verdadeiramente teria lançado as sementes para a organização do estudo científico das relações internacionais em bases institucionalizadas nas universidades e centros de pesquisa (TOYNBEE, 1970). A reunião fora convocada por Lionel Curtis e todos os integrantes das delegações americana e britânica haviam sido convidados. O encontro, no entanto, deveria interessar especialmente aos delegados que não integravam o corpo permanente do *Foreign Office* e do Departamento de Estado uma vez que, com a Conferência de Versailles, a guerra chegava oficialmente ao fim e, assim, o propósito da reunião era o de discutir qual seria o destino profissional desses oficiais temporários. A maioria deles era composta de especialistas – como o próprio Toynbee – que haviam se juntado às suas chancelarias como parte do esforço de guerra e que agora deveriam tomar um outro destino. A alguns foi oferecida a oportunidade de assumir postos como diplomatas do quadro permanente mas, para a grande maioria, o término da Conferência significava retornar às atividades que exerciam antes da guerra ou buscar um novo rumo profissional.

Lionel Curtis havia observado que os anos de guerra haviam proporcionado uma experiência marcante para aqueles especialistas, que haviam desenvolvido uma percepção profundamente original a respeito da guerra, da paz e da realidade internacional. Assim, na agenda da reunião constava uma proposta bastante prática: a criação de uma sociedade anglo-americana para o estudo científico das questões internacionais.

A idéia era a de que essa sociedade deveria promover o estudo e a reflexão, tanto quanto possível, em bases científicas,

²³ O relato desse episódio SATO, E. Relações internacionais: a importância da reflexão teórica. *Revista de Economia e Relações Internacionais* (FAAP). v. 5, n. 9, jul. 2006 e foi aqui reproduzido, com algumas poucas modificações.

sobre as relações internacionais. Com esse propósito, deveriam ser atividades típicas dessa sociedade a realização de encontros entre especialistas, o desenvolvimento da pesquisa e a publicação de material informativo e de análise sobre temas e questões da política internacional. A iniciativa que surgira como um projeto anglo-americano conjunto, no entanto, rapidamente revelou-se bem mais fácil de ser administrado se fosse separado em duas sociedades, uma americana e outra britânica que, no entanto, cooperassem intensamente entre si. Assim, logo no início da década de 1920, foram criados o *Council on Foreign Relations*, com sede em Nova York, e o *Royal Institute of International Affairs*, que ficou conhecido como Chatham House, com sede em Londres.²⁴

Para que pudesse ser preservado o caráter científico dos trabalhos, tudo deveria ser feito de maneira “apartidária” e sem que estivessem vinculados à política oficial, ainda que recebessem algum auxílio governamental.²⁵ A evolução da iniciativa, tal como ocorre em outras ciências sociais, iria mostrar o quanto seria difícil fazer com que esse propósito fosse plenamente atingido pois, tal como já foi comentado, em assuntos como esse, a mente humana tem enorme dificuldade para se comportar de forma totalmente isenta de sentimentos e emoções. Durante muito tempo, o próprio *Foreign Office* teve grande dificuldade em admitir a existência daquele corpo estranho, com gente estranha à chancelaria, fazendo perguntas e investigando documentos e arquivos oficiais. De qualquer modo, olhar as questões internacionais sob esse ângulo de preocupação não se constituiu apenas numa novidade, mas provou ser verdadeiramente um passo fundamental para dar início à sistematização do conhecimento sobre as relações internacionais

²⁴ Essa origem dessas duas instituições é mencionada também por CRIS BROWN em *Understanding International relations*. Londoin: Macmillan Press, 1997. p. 24.

²⁵ “A ação internacional é política, e o trabalho científico não será genuinamente científico a menos que a política seja mantida fora dele. Portanto, o primeiro artigo de constituição de nossa sociedade deveria estabelecer que a sociedade não teria, enquanto corporação, qualquer política, embora evidentemente isto não restringisse a liberdade de seus membros de, individualmente, favorecer o promover esta ou aquela (política) [...] enquanto cidadãos e votantes” (Arnold Toynbee sobre a constituição da sociedade anglo-americana para promover o estudo científico das relações internacionais. (TOYNBEE, 1970, p. 71).

nas bases praticadas até nossos dias. Que os governos viessem a se valer dos estudos realizados por essa sociedade era até mesmo desejado pois, afinal, a matéria é política por natureza e, na verdade, a motivação básica que levava a tomar aquela iniciativa era a de que o estudo da realidade internacional, de modo consistente e isento de pressões de interesses circunstanciais, seria um elemento fundamental para que os governos produzissem políticas mais sensatas e capazes de evitar tragédias como aquela que o mundo acabara de viver.

As duas instituições passaram a servir de várias formas à promoção dos estudos sobre a política internacional, contudo ganharam especial notoriedade por duas atividades bastante complementares. A entidade americana passou a publicar a revista *Foreign Affairs*, que veio a tornar-se o periódico mais conhecido e tradicional sobre política internacional enquanto a Chatham House decidiu organizar e produzir um relatório periódico intitulado *Survey of International Affairs*, que teve Toynbee como responsável pela edição por mais de trinta anos e no qual apresentava uma visão panorâmica das principais questões em debate nas relações internacionais. Eram iniciativas que se complementavam e também serviam de base para, juntamente com encontros e seminários, congregar e difundir o interesse pelo estudo das questões internacionais.

Simultaneamente, acompanhando esse ambiente de crescente interesse pelo estudo sistemático da política internacional, algumas universidades britânicas e americanas criaram cadeiras voltadas para o ensino e a reflexão sobre relações internacionais, como foi o caso da cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional da Universidade de Aberystwyth à qual E. H. Carr estava associado quando escreveu *Vinte Anos de Crise*. Geralmente essas cadeiras eram patrocinadas por magnatas como Andrew Carnegie e J. D. Rockefeller que, por meio de fundações, destinavam consideráveis recursos para projetos voltados para ações humanitárias e a promoção da paz. O interesse de Andrew Carnegie pela promoção da paz, por exemplo, era tão grande que criou uma fundação

especificamente voltada para esse propósito.²⁶ Por meio dessa fundação, patrocinou cadeiras e bibliotecas voltadas para o estudo e a pesquisa sobre arbitragem e outras formas de resolução pacífica de controvérsias, forneceu também recursos para a construção de muitos edifícios públicos para abrigar iniciativas e instituições voltadas para a paz como o Palácio da Paz, na Haia, o Templo da Paz em S. José da Costa Rica e o Pan-American Union em Washington. Este último serve hoje de sede para a Organização dos Estados Americanos. O brasileiro Otto Prazeres, acreditado como jornalista junto à Conferência de Versailes, ao retornar ao Brasil, escreveu um livro sobre a Liga das Nações e o dedicou a Andrew Carnegie “que era o maior apóstolo da paz nos tempos modernos.” (PRAZERES, 1992, p. 5).

Esses episódios revelam como o interesse pelo estudo das relações internacionais se generalizou em especial no mundo anglo-saxão movido pela premissa de que o estudo sistemático, usando-se os recursos do pensamento científico, poderia ser um instrumento útil para tornar a política internacional mais previsível e, assim, evitar catástrofes como a Primeira Guerra Mundial. Dessa forma, a partir da década de 1920, o estudo das relações internacionais como disciplina acadêmica estruturada disseminou-se pelas universidades norte-americanas e européias. A Segunda Guerra Mundial e o ambiente de tensão que se seguiu com a guerra fria e com o surgimento da era nuclear trouxeram maior vigor e dramaticidade ao estudo da disciplina, trazendo também uma nova geração de autores como Hans Morgenthau e Reinhold Niebuhr nos Estados Unidos, Martin Wight e Hedley Bull na Inglaterra, e Raymond Aron na França. Até o período da história mundial que ficou identificado como guerra fria, o estudo das relações internacionais permaneceu uma disciplina fortemente concentrada na Europa e EUA.

Nos países chamados de terceiro mundo o interesse relacionado às relações internacionais estava dirigido

²⁶ Trata-se da *Carnegie Endowment for International Peace* e essa fundação existe até hoje (WHITAKER, B. *The Foundations. an anatomy of philanthropic bodies*. Penguin Books, Harmondsworth, U.K. 1974. p. 75-6).

essencialmente ao tema do desenvolvimento. Na verdade, é nessa época que a expressão *high politics* se populariza entre os estudiosos para designar as questões relativas à guerra, à paz e à segurança internacional, diferenciando-as das demais questões, em especial as relativas ao comércio e ao desenvolvimento (*low politics*). As questões relativas à guerra fria ou, de uma forma mais geral, aos temas da *high politics*, pareciam distantes e, freqüentemente elementos incômodos aos propósitos dos governos e das sociedades dessa multivariada categoria de países também chamada de nações em desenvolvimento. Essa diferença de percepção sobre as relações internacionais podem, em larga medida, explicar a política dos governos dos países do terceiro mundo que viam as *relações Leste-Oeste*, isto é, a agenda da guerra fria, como alternativas ou até mesmo como obstáculos às *relações Norte-Sul*, ou seja, à agenda do desenvolvimento. Essa realidade vai produzir também diferenças no plano da reflexão acadêmica tanto na agenda de discussão quanto na organização das capacitações institucionais. Por essa razão, salvo algumas raras iniciativas e uns poucos estudiosos, o interesse pelo campo de estudo sobre relações internacionais só veio a se expandir verdadeiramente quando a guerra fria já vivia seu ocaso.

O INTERESSE GENERALIZADO PELAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM NOSSOS DIAS

Como já havia ocorrido em outras épocas do conhecimento, a partir dos fins da década de 1980, Relações Internacionais disseminou-se como campo de estudo de grande interesse por refletir uma dimensão inquietante e, ao mesmo tempo, promissora da realidade corrente. Com efeito, os acontecimentos internacionais se fazem presente em nosso cotidiano com velocidade e intensidade cada vez maiores. Não apenas as guerras ou crises dramáticas na economia mundial se refletem diretamente no comportamento das economias e na realidade política e social dos países, mas o aprofundamento do processo de integração internacional, de muitas formas, tem tornado o meio internacional também um fator condicionante de importância decisiva para todas as sociedades. Os padrões de consumo, as atitudes e os hábitos

individuais são afetados pela vertiginosa evolução da tecnologia onde a TV por satélite, a *internet* e o telefone celular são apenas as partes visíveis de um modo de vida onde a informação e a interação se constituem em componentes tão importantes para os indivíduos quanto vestir-se ou alimentar-se. Da mesma forma, as crises que, de tempos em tempos, se disseminam pelos mercados são apenas a faceta mais incômoda desse fenômeno.

O fato é que os mercados e os empregos também são diariamente afetados por transformações associadas a esse modo de vida onde a interação entre indivíduos e grupos, tanto próximos quanto distantes, passou a fazer parte inseparável dos padrões da economia, da ordem política e das relações sociais. Nesse quadro, há sempre a sensação incômoda de que as particularidades dos costumes e das culturas locais são constantemente corroídas ou mesmo substituídas pelas forças do “mundo globalizado”. Também a dimensão moral, fundamental para o homem se situar diante do mundo e diante de seus semelhantes, é afetada. Nem mesmo os governos mais autoritários têm conseguido barrar os crescentes fluxos de informação e, aqueles que tentam fazê-lo, condenam seus países ao isolamento que, em geral, significam também atraso e pobreza. No plano da pesquisa, eventuais resistências aos avanços das ciências em campos controvertidos como a genética ou o desenvolvimento de armas letais vão sendo eliminadas diante do fato incômodo de que outras sociedades poderão ou deverão estar fazendo. Essa faceta do caráter anárquico do meio internacional não é nova, apenas aprofundou-se e tornou-se mais difundida com a globalização. A história registra que a carta enviada por Albert Einstein ao presidente Roosevelt alertando para a hipótese de que o governo nazista na Alemanha estaria desenvolvendo a bomba atômica teria sido o argumento decisivo para o lançamento do Projeto Manhattan pelo governo americano.²⁷

²⁷ RICHARD FEYNMAN, um dos principais físicos do Projeto Manhattan, em suas memórias, relata que não queria participar de nenhum projeto para produzir uma arma com tal capacidade de destruição mas, afinal, concluiu que “os alemães tinham Hitler, a possibilidade deles desenvolverem uma bomba atômica era clara, e a possibilidade de que eles pudessem desenvolvê-la antes de nós era muito ameaçadora” (FEYNMAN, R. P. *Deve ser brincadeira, Sr. Feynman*. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 122).

Há sociedades que, obviamente, têm se destacado como participantes e como construtores mais ativos dessa realidade mas, em essência, a evolução desses padrões não pode ser atribuída exclusivamente a esta ou aquela nação em particular. De muitas maneiras, mesmo as sociedades mais pobres têm participado dessa revolução continuada e abrangente em nosso modo de vida. David Landes, referindo-se ao fenômeno da industrialização a partir de meados do século XVIII, dizia que

A revolução industrial [...] não foi uma onda uniforme de mudança, e nem se apresentou como ondas sucessivas que se quebram numa praia. Ao contrário, manifestou-se numa grande variedade de lugares, com diferentes recursos, com diferentes tradições econômicas, valores sociais, aptidões empresariais e capacidade tecnológica. (LANDES, 1985, p. 11).

Com muito maior razão o mesmo pode ser dito em relação ao fenômeno que se convencionou chamar em nossos dias de globalização. A globalização trouxe consigo o vertiginoso avanço na tecnologia dos transportes e das comunicações, mas trouxe também preocupações novas como aquelas relacionadas ao meio ambiente, à volatilidade dos fluxos financeiros ou aos fluxos migratórios que passaram a ser incorporados nos processos de formulação de políticas de ação de governos e de empresas e também nas iniciativas de mobilização de indivíduos e de grupos sociais em toda parte.

Na visão de Thomas Friedman, a globalização é, na verdade, a ordem internacional que substituiu a guerra fria e que, enquanto o avanço da globalização até meados do século XX se deu basicamente em torno dos custos decrescentes do transportes, a era da globalização de nossos dias tem se desenvolvido em torno das telecomunicações (FRIEDMAN, 1999, p. 15). Argumenta Friedman que, enquanto até meados do século XX o avanço tecnológico se dava em torno da invenção e aprimoramento de estradas de ferro, automóveis, navios e aviões, hoje o avanço ocorre em torno de satélites, *microships*, fibra ótica e *internet*. Obviamente, isto não quer dizer que os custos de transportes tenham deixado de cair e que não continuem sendo parte

importante do processo de avanço da globalização. Com efeito, o chamado transporte intermodal baseado no emprego de *containers*, sob muitos ângulos representou uma verdadeira revolução no comércio ao reduzir dramaticamente os custos de transporte, estocagem e capatazia. Diferentemente do que ocorria até a década de 1960, os grandes portos do mundo de hoje deixaram de lado os grandes armazéns para serem constituídos basicamente de imensos espaços ao ar livre de armazenamento de *containers*. Essa mudança não apenas reduziu substantivamente os custos mas reduziu também praticamente a zero as perdas no processo de transporte e armazenamento.²⁸ Os avanços da tecnologia das comunicações, no entanto, têm disseminado ganhos mais generalizados ao permitir a padronização e a integração industrial em escala tal que possibilita que muitos produtos ou partes e componentes sejam fabricados em diferentes locais e os bens finais se beneficiem de vantagens de custos de toda sorte antes de serem postos à venda nos principais mercados do mundo.

Em suma, há muitos motivos para que a percepção geral seja a de que a realidade internacional deve ser melhor compreendida, mesmo por aqueles que não tenham por propósito fazer dessa realidade seu campo de estudo. Por outro lado, há também aspectos problemáticos da globalização que, por vezes até mais do que os benefícios, têm preocupado estudiosos e o público em geral. As freqüentes manifestações “anti-globalização” são um reflexo mais visível desses aspectos problemáticos. As razões alegadas têm sido variadas: ameaça ao meio-ambiente, destruição de empregos tradicionais, submissão ao capital “estrangeiro”, aumento da desigualdade, etc. Na essência, essas manifestações, em larga medida, refletem o sentimento de insegurança gerado tanto pela perda de valores e de padrões de comportamento que servem de referencial para os indivíduos e os grupos sociais quanto pela necessidade constante de renovação

²⁸ Especialmente produtos perecíveis foram enormemente beneficiados pela “containerização” dos transportes. *Containers* frigoríficos, com temperatura controlada passaram a permitir também que muitos produtos tradicionalmente considerados como de consumo local passassem a ser comercializados nos mercados mais distantes do planeta.

para ajustar-se continuamente às mudanças nos padrões de “competitividade”.

Os impactos da globalização sobre os costumes e os padrões culturais constituem um fenômeno difuso e de difícil caracterização, mas esse fato não o torna menos real. Esses impactos não se referem apenas a vertentes culturais com grandes diferenças de etnias, línguas e religiões. Mesmo no âmbito do que se costuma chamar de “civilização ocidental” surgem muitas fontes de inquietação. As manifestações “anti-globalização” têm sido, na verdade, movimentos originados dentro das sociedades identificadas como pertencentes ao “ocidente” tais como o Fórum Social Mundial e os protestos organizados por grupos de ativistas face a encontros internacionais do G-8 ou de entidades como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio.

Talvez o lado mais problemático da globalização seja aquele derivado do fato de que o progresso tecnológico e o crescimento econômico são processos, por natureza, marcados pela desigualdade. A distribuição desigual de recursos e de capacidades e as diferenças culturais entre países e regiões fazem com que povos e nações, diante de circunstâncias que representam problemas e oportunidades, reajam de modo diferente e, inevitavelmente, também recolham frutos diferentes. A atividade de invenção e aprimoramento de produtos e de processos de produção é estimulada pela interação entre indivíduos que trabalham em diferentes áreas e lugares, ou seja a atividade tecnológica possui um caráter interativo onde o conhecimento desenvolvido numa área ajuda o avanço em outras áreas.²⁹ A globalização trouxe um estímulo jamais visto para esse caráter interativo da tecnologia, que alguns especialistas chamam de fertilização cruzada, tornando a inovação uma atividade verdadeiramente frenética. Assim, as sociedades mais inventivas

²⁹ A história registra o fato interessante de que James Watt, apesar de já ter completado o trabalho de engenharia da sua máquina a vapor, não conseguia fazê-la funcionar satisfatoriamente. Após várias tentativas fracassadas, o sucesso só ocorreu quando Watt se juntou a Mathew Bolton, que trouxe para a máquina de Watt sua maestria nas técnicas de fundição. Ver J. BRONOWSKI & B. MAZLISH, *op.cit.* p. 327-8.

e dinâmicas incentivam a inovação muito mais fortemente outras sociedades que apresentam dinamismo semelhante. Em conseqüência, as nações menos desenvolvidas econômica e tecnologicamente tendem a se beneficiar menos desse estímulo mútuo da atividade inovadora. O processo é cumulativo e esse caráter interativo é que explica porque o mercado de transferência de tecnologia se concentra fortemente entre os países mais industrializados. Os países do G-7 são responsáveis por mais de 80% do comércio de patentes e de licenças de fabricação.

Uma das marcas do período identificado com o avanço do fenômeno da globalização tem sido as altas taxas de crescimento e, de forma correspondente, o aprofundamento da desigualdade em muitos sentidos. Agora, passadas algumas décadas, a redução na participação da agricultura no comércio mundial revela que mesmo as previsões de Raul Prebisch deveriam ser consideradas tímidas quando se compara com os dados exibidos pela realidade em cinco décadas.³⁰ Em 1950 as exportações mundiais totalizaram US\$ 62 bilhões e, desse total, os bens agrícolas representaram 44,95%, em 1970 o valor total das exportações havia aumentado para US\$ 317,79 bilhões e a participação da agricultura se reduzira para 20,09%. Em 2003, o valor das exportações mundiais atingia a expressiva quantia de US\$ 7.293,87 bilhões, mas desse total apenas 9,24% corresponderam à agricultura (SANTIAGO, 2005). Esses dados são bastante ilustrativos de como a remuneração do trabalho e, conseqüentemente, a distribuição dos empregos e da atividade econômica se alterou de maneira dramática ao longo do tempo.

Além disso, por trás desses dados, há também o inquietante fato de que, com poucas exceções, a produção agrícola familiar – de pequena escala sem o emprego de recursos tecnológicos consideráveis – tornou-se praticamente inviável como empreendimento econômico. Assim, mudanças na esfera

³⁰ Nas décadas de 1950 e 1960 a tese de R. PREBISCH de que os bens primários perdiam valor relativo no comércio mundial (deterioração dos termos de troca, é a expressão utilizada pelos economistas) inspirou a formulação de políticas de industrialização via substituição de importações de muitos governos de países em desenvolvimento, especialmente da América Latina. Ver PREBISCH, R. Commercial policy in the underdeveloped countries. *American Economic Review, Paper and Proceedings*, v. 49, n. 2, may, 1959.

internacional como essa ocorrida no comércio agrícola significa também profundas mudanças dentro dos países trazendo oportunidades para alguns segmentos mas inviabilizando certas atividades econômicas. Acompanhando esse processo, postos de trabalho surgem e desaparecem gerando apreensão e angústia mesmo nas sociedades tecnologicamente mais avançadas. Dessa forma, nem mesmo economias grandes e ricas conseguem, individualmente, manter por muito tempo políticas de emprego contrariando tendências mais gerais da tecnologia e da remuneração dos fatores de produção.³¹ O fato é que o crescimento não ocorre de forma homogênea, beneficiando igualmente os vários setores da economia. A industrialização favorece certos segmentos da atividade econômica mais do que outros. Em certos casos, o crescimento em alguns setores ocorre até mesmo em detrimento de algumas parcelas desse mesmo setor. No Brasil, nos anos recentes, a expansão das lavouras de cana-de-açúcar estimulada pela elevação dos preços do petróleo tem se acelerado e, em certas regiões, essa expansão tem ocorrido em substituição a culturas tradicionais como gado, café e até mesmo soja. Exemplo expressivo é o caso do Estado de São Paulo que, por muito tempo, foi o maior produtor de café do País e hoje se destaca pela produção da cana-de-açúcar.³²

Em termos da ordem internacional, é possível dizer que a globalização tem trazido efeitos somente comparáveis ao que ocorreu com a revolução industrial, talvez agravado pelo fato de que no século XVIII e XIX as grandes transformações levavam duas ou três gerações para serem completadas enquanto em nosso

³¹ O caso das políticas agrícolas nos anos recentes, em especial da União Européia, deve ser visto sob um quadro mais geral envolvendo questões ambientais, padrões culturais e de costumes, além, obviamente, dos recursos disponíveis e das relações com toda a cadeia produtiva que tem permitido a sustentação dessa política. Apesar de tudo, não há garantia de que essas políticas possam ser mantidas por muito tempo.

³² Entre 1999 e 2002 o Estado de São Paulo reduziu sua participação nas exportações brasileiras de 36,54% para 33,31%. No mesmo período o Rio Grande do Sul quase dobrou sua participação nas exportações brasileiras passando de 6,66% em 1999 para 10,56% (CNC, *Síntese da Economia Brasileira*, R. de Janeiro, 2003). Muitos outros dados poderiam ilustrar esse fato de que o crescimento se manifesta de forma desigual dentro das economias.

tempo, uma mesma geração convive com transformações profundas e inquietantes. Paul Kennedy reúne dados que mostram que até meados do século XVIII o Reino Unido era responsável pela produção de apenas 1,9% dos manufaturados do mundo e no ano de 1900 essa proporção havia se elevado para 18,5%, isto é, a participação britânica na produção mundial de manufaturados havia se tornado praticamente dez vezes maior. O caso mais expressivo de evolução do processo de industrialização seria o dos Estados Unidos que em 1750 respondia por apenas 0,1% para tornar-se a maior economia industrial do mundo, produzindo 23,6% dos manufaturados registrados na economia mundial do ano de 1900. No sentido inverso, o mesmo conjunto de dados mostra que a China, que em 1750 produzia praticamente 1/3 dos manufaturados do mundo (32,8%), no final do século XIX essa participação não passava de meros 6,2%.³³

Dessa forma, o processo de contínuo crescimento da economia mundial que marcou o século XIX foi um processo essencialmente desigual produzindo mudanças substanciais nos padrões de riqueza e poder na ordem internacional. Ao mesmo tempo que a Europa emergiu como o principal eixo da economia mundial, outras regiões declinaram em termos relativos. Landes argumenta que a industrialização a partir do século XVIII foi o processo mais drástico de rompimento com o passado já ocorrido com a humanidade desde a invenção da roda e esse fenômeno por razões variadas não se distribuiu pelo mundo mas ficara concentrada no mundo europeu, isto é, o avanço da industrialização iniciou-se na Inglaterra, espalhou-se depois pela Europa do norte para, em seguida, transpor o Atlântico e servir de base para ascensão vertiginosa dos Estados Unidos (LANDES, 1969, p. 42). No capítulo 4 do livro *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, Paul Kennedy mostra em dados como, no século XIX, o mundo não-europeu que permaneceu com seus padrões tradicionais foi ultrapassado e tornou-se irrelevante não apenas na produção

³³ O conjunto de dados aqui apresentados foram extraídos da Tabela 6 (p. 190) do livro de KENNEDY, P. *The rise and fall of the great power: . Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Londo: Fontana Press, 1989).

industrial, mas também como atores na ordem internacional (KENNEDY, p. 183-193).

Em nosso tempo processos de crescimento e transformação e, conseqüentemente, de mudanças importantes nos recursos e capacidades que sustentam a criação e a posse de riqueza, têm ocorrido dentro de uma mesma geração e, além do mais, a sensação de insegurança e incerteza é agravada pela difusão maciça da informação. Com efeito, nas últimas décadas, países e regiões têm vivido o fenômeno do crescimento econômico e o resultado desse crescimento tem sido mudanças importantes nos padrões de distribuição de riqueza e da própria atividade econômica e dos empregos.

Por que certas nações prosperam enquanto outras crescem lentamente ou simplesmente continuam pobres e impotentes é uma questão que comporta muitas explicações, mas o fenômeno do crescimento não-homogêneo constitui um dado objetivo da realidade que não é possível explicar apenas por meio da diferença de eficácia na aplicação de políticas e ações governamentais.³⁴ No pós-guerra o crescimento econômico da Europa foi um processo desencadeado partir do Plano Marshall, uma ação concebida e implementada com o propósito de reconstruir a infraestrutura física e econômica afetada pela guerra. Até a crise do petróleo da década de 1970, muitas iniciativas foram tomadas em outras regiões do mundo com o intuito manifesto de repetir, de alguma forma, o sucesso da experiência europeia. Apesar de tudo, nesse período, apenas o Japão constituiu-se num caso de sucesso expressivo. Em outras regiões houve alguns avanços e também houve crescimento econômico, mas os resultados ficaram sempre muito aquém das expectativas. Os modestos resultados fizeram com que os formuladores de políticas e até as sociedades abandonassem a crença de que, por meio de investimentos orientados, os governos e as agências internacionais

³⁴ Entre as análises recentes sobre essa questão ver OLSON, M. *Power and prosperity. outgrowing communist and capitalist dictatorships*. N.Y.: Basic Books, 2000. ; LANDES, D. *The wealth and poverty of nations.: why some are so rich and some so poor*. N. Y.: W. W. Norton, 1998.

podariam produzir o desenvolvimento econômico e a modernização. Essa frustração quanto à capacidade dos governos realizarem os investimentos necessários à geração do crescimento econômico tornou-se ainda mais aguda com a crise da dívida externa dos países do terceiro mundo na década de 1980. Além disso, no caso dos países produtores de petróleo, a enorme riqueza gerada pela exportação dessa *commodity* não foi distribuída de maneira homogênea, ao contrário, aumentou ainda mais as desigualdades econômicas e sociais nesses países.

O fato é que, mesmo com o emprego de sofisticadas ferramentas de planejamento econômico e de recursos em larga escala com o propósito de promover a equalização das condições econômicas e sociais, o crescimento econômico ocorreu de maneira substantivamente desigual. Ao longo dos anos, as crises e as oportunidades se sucederam estimulando ou dificultando as nações em diferentes medidas. Um caso ilustrativo pode ser extraído da comparação entre o que ocorreu com o Brasil e com a Coreia do Sul. No início da década de 1980, tanto o governo da Coreia do Sul quanto as autoridades econômicas do Brasil identificaram a indústria da informática como “estratégicas” e puseram em prática políticas de estímulo, medidas de controle e ações governamentais com o propósito de assegurar o desenvolvimento desse setor (RUSHING; GANZ BROWN, 1986). Tanto na Coreia do Sul quanto no Brasil, houve considerável desenvolvimento da indústria da informática, mas os resultados em seu conjunto foram diferentes. Além disso, essas diferenças de desempenho aparecem nos resultados alcançados pela economia como um todo. Em 1980, a produção per capita coreana era metade da brasileira, hoje o PIB per capita da Coreia é de US\$ 20.400 e a brasileira não passa de US\$ 8.400.³⁵

A perda da fé nas estratégias de promoção da modernização e do crescimento econômico é visível na ação das agências “de desenvolvimento”. É curioso observar que, no período

³⁵ Dados disponíveis nos anuários estatísticos da economia mundial. Ver *The New York Times Almanac 2007*. J. W. WRIGHT (ed.) p. 543 e p. 613.

compreendido entre o início da década de 1950 e a crise do petróleo, ao longo dos chamados “anos dourados do pós-guerra”³⁶ o interesse pelo desenvolvimento econômico havia se tornado tão generalizado que quase acabou por se constituir num campo de estudo distinto, não fosse a reversão de sentimentos provocada pela crise do petróleo e, logo em seguida, pelo desencanto gerado pela crise da dívida externa do terceiro mundo. Nos anos recentes a noção de “ajuda ao desenvolvimento” foi substituída pela noção de “competitividade”. Lumsdaine num estudo sobre a trajetória da ajuda internacional mostra que entre 1950 e 1970 a ajuda ao desenvolvimento (*foreign aid*) somou US\$ 94,8 bilhões enquanto os fluxos de investimentos internacionais privados somaram apenas US\$ 51,9 bilhões. De 1976 a 1989 a ajuda internacional totalizou US\$ 410,7 bilhões enquanto os investimentos internacionais privados já totalizavam US\$ 431,4 bilhões (LUMSDAINE, 1993, p. 35). Esses números tornam-se ainda mais expressivos quando se considera que uma considerável parte dos recursos classificados como ajuda internacional na década de 1980 foram, na verdade, destinados ao financiamento de dívidas dos países do terceiro mundo. Desde então, a maior parte da ajuda internacional tem sido direcionada para os chamados “países em desenvolvimento de baixa renda” e voltada para programas de ajuda humanitária, combate a doenças endêmicas ou à pobreza extrema, abandonando completamente a noção de fomento ao desenvolvimento econômico e à modernização.³⁷

Tudo isso, obviamente, sem falar em produtos como o petróleo que são essenciais ao modo de vida moderno e cujo mercado é caracteristicamente marcado por oscilações e sobressaltos. Enfim, a preocupação com a realidade internacional tem sido, de muitas maneiras, uma parte integrante do dia-a-dia das pessoas. Desde a

³⁶ Expressão utilizada por muitos estudiosos para designar esse longo período em que a economia mundial manteve elevadas taxas de crescimento disseminadas pelos países dos cinco continentes. Ver GLYN, A. et al. *The rise and fall of the post-war golden age*. Helsinki: World Institute for Development Economics Research (mimeog.), , 1988.

³⁷ Entre os 17 países maiores doadores de ajuda internacional, apenas 3 destinaram menos do que 50% aos “países em desenvolvimento de baixa renda”. Idem, p. 97.

Primeira Guerra Mundial até a guerra fria essa realidade se fazia presente no cotidiano dos europeus e norte-americanos, mas permaneceu, em larga medida, como algo relativamente distante para sociedades como a brasileira para quem os impactos dos eventos da política internacional tinham um efeito muito menos visível. É possível dizer que, tal como afirmara E. H. Carr em relação aos europeus na década de 1930, em países como o Brasil, até o fim da guerra fria, a percepção corrente era a de que o manejo dos eventos na política internacional poderia ser deixado à conta dos diplomatas e das agências do governo, que deveriam zelar pela atuação externa do país em instâncias oficiais. O “não-alinhamento” das décadas de 1960 e 1970 refletiam essa dicotomia de percepções: por que países como o Brasil, a Colômbia ou a Indonésia deveriam se envolver na questão nuclear ou na disputa por áreas de influência das grandes potências?

A realidade internacional de hoje, genericamente identificada como “globalização”, que integra indistintamente de muitas maneiras os países e as sociedades, disseminou a percepção de que compreender o mundo e suas tendências constitui um elemento indispensável para a ordem econômica, política e mesmo social interna das nações. Mudanças nos padrões internacionais da atividade econômica ou nos regimes que regem as variadas formas de relação entre os países podem significar tanto oportunidades quanto problemas, independentemente do nível de desenvolvimento da nação. A “porosidade” das fronteiras da geografia política deixou de ser uma figura de retórica acadêmica fomentando o interesse por disciplinas como Relações Internacionais. Dessa forma, em países como o Brasil, o interesse por essa disciplina também se disseminou estimulando as organizações a incluir entre suas preocupações o relacionamento com outros países e o meio internacional. A resposta das instituições do meio acadêmico foi a criação de cursos em todas as suas modalidades – graduação, mestrado, doutorado, especialização e extensão – e a constituição de núcleos, unidades e associações voltadas para a pesquisa e a reflexão sobre as relações internacionais.

CONCLUSÃO: O INTERESSE POR RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SUA DISSEMINAÇÃO EM PAÍSES COMO O BRASIL

Pode-se dizer que o estudo das relações internacionais na modernidade vive um quarto momento em sua trajetória histórica. O primeiro momento se estendeu por mais de dois séculos, desde a consolidação do sistema de Estados nacionais – ou sistema westphaliano, como aparece na literatura especializada – até as guerras napoleônicas. Nesse primeiro momento a reflexão sobre relações internacionais se confundia com a Filosofia Política e o nascente Direito Internacional. O segundo momento pode ser identificado com o período de expansão do liberalismo econômico e da construção de um mundo de relações globais centradas nas potências européias. Nesse período, face à expressiva expansão dos horizontes e possibilidades do comércio e da geração de riqueza, o pensamento sobre política internacional praticamente se dilui no pensamento econômico predominantemente liberal, que se formava como novo campo do conhecimento. O terceiro momento teve na Primeira Guerra Mundial o seu marco inicial e se estendeu até os fins da guerra fria, período em que a reflexão sobre relações internacionais retorna com todo o vigor diante dos efeitos trágicos da guerra, da incapacidade da economia de se auto-regular face à crise da década de 1930 e diante da emergência da ameaça nuclear num ambiente de tensão sustentada pela disputa por áreas de influência da guerra fria. O quarto momento emerge no momento em que a guerra fria estava perdendo substância, a fé no desenvolvimento econômico planejado estava sendo abalada pelos modestos resultados obtidos na grande maioria das nações periféricas e os avanços da tecnologia passavam a estimular a competição e a contínua inovação.

Esse quarto momento, genericamente chamado de globalização, é marcado pela ampla disseminação do interesse pelas relações internacionais, desta vez expandindo-se também para as sociedades periféricas. A crescente interatividade entre as economias e entre as sociedades transformou tanto as nações mais próximas quanto as mais distantes – e o próprio meio internacional – numa realidade relevante para os indivíduos e

suas aspirações, mesmo para aqueles que vivem em regiões relativamente distantes dos grandes centros.

A globalização, caracterizada como aumento substancial da densidade nas muitas maneiras pelas quais a atividade econômica, os processos políticos e as questões sociais interagem não respeitando as formalidades das fronteiras da geografia política, tem exercido uma pressão crescente tanto sobre a percepção dos especialistas quanto do público em geral. Em outras palavras, nas décadas de 1920/1930 a dolorosa experiência da grande guerra estimulou o interesse das potências para a compreensão do fenômeno da guerra e da paz, tornando a reflexão sobre as relações internacionais cientificamente mais estruturada. Nos países periféricos, no entanto, as preocupações orientavam-se muito mais pelas questões do desenvolvimento do que pela agenda da guerra fria. Para essas nações, a ordem internacional assumia um significado diferente que se refletia numa agenda diferente. Do mesmo modo que na política internacional surgem movimentos como o dos "países não alinhados", no campo da reflexão aparece a dicotomia entre "relações leste-oeste" e "relações norte-sul". A chamada escola da dependência, formada essencialmente no ambiente intelectual da América Latina, constituiu uma dessas formulações, que procurava oferecer uma interpretação teórica ao processo de desenvolvimento econômico do mundo capitalista, a exemplo do que Marx fizera em relação ao capitalismo liberal que se expandia no século XIX.³⁸

Nas duas últimas décadas a globalização tem estimulado o interesse pelo estudo das relações internacionais de forma mais generalizada. Mesmo em países de pouca expressão no cenário internacional, generalizou-se o interesse pela compreensão do meio internacional. Entender as forças que atuam no substrato de fenômenos como a formação de regimes internacionais ou os efeitos e desdobramentos de crises, alianças e negócios em andamento no plano internacional, deixou de ser um assunto

³⁸ Sobre a trajetória da escola da dependência, ver DORAN, C.F. et al. (Ed.). *North-South relations. studies of dependency reversal*. New York: Praeger, 1983.

restrito às grandes potências e associado a uma ou outra vertente ideológica. Esse movimento coincide também com o fortalecimento e o avanço da importância da sociedade civil no plano interno de países como o Brasil fazendo com que as ações do governo, inclusive as relacionadas com a política externa, passassem a ser objeto de interesse crítico das instituições e mesmo dos indivíduos.

Esse é o quadro geral que explica porque a disseminação do interesse e a estruturação do campo de estudo das relações internacionais no Brasil deu-se apenas nos fins do século XX. Anteriormente, ao final da Segunda Guerra Mundial, o Ministério das Relações Exteriores havia estabelecido o Instituto Rio Branco para a formação de diplomatas que, por dever de ofício, deveriam estudar os fenômenos relativos ao meio internacional. O primeiro curso universitário especificamente dedicado à formação de especialistas em relações internacionais surgiu apenas três décadas depois, em 1974, na Universidade de Brasília. Ao longo dos anos outras iniciativas tiveram lugar em termos de seminários, formação de centros de estudos especializados, publicações e constituição de programas de pós-graduação, mas a grande expansão do interesse pela temática das relações internacionais no Brasil ocorreu basicamente a partir da década de 1990.³⁹

Fato marcante que representa a culminância desse processo foi a constituição da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) em fins de 2005 e a realização do Primeiro Encontro Anual em 2007, em Brasília. Esse Encontro contou com a participação de mais de 500 inscritos entre professores, pesquisadores, diplomatas e estudantes vindos de cerca de duas dezenas de Estados brasileiros. A Comissão Organizadora recebeu 300 propostas de trabalho, das quais aprovou 200 para serem apresentados em painéis e mesas redondas e, além disso, o evento

³⁹ O professor SHIGUENOLI MIYAMOTO, valendo-se de sua experiência no ensino e na pesquisa e da sua condição de participante de muitas das iniciativas que contribuíram para a institucionalização da área, faz um balanço bastante completo da trajetória do campo de estudo das relações internacionais no Brasil em dois artigos: O estudo das relações internacionais no Brasil: o Estado da Arte. *Revista de Sociologia e Política*, n. 12, p. 83-98 jun. 1999. e O ensino de relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, jun. 2003.

ainda contou com a participação de especialistas estrangeiros de renomadas instituições e de uma exposição de “posters” resultante de programas de iniciação científica associados a cursos de graduação em Relações Internacionais.

É interessante notar o contraste desse evento com iniciativas anteriores como a da criação do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais que, nos fins da década de 1970, tinha um propósito semelhante mas pelo reduzido número de especialistas em atividade e pela pouca base institucional não se afirmou. Outra iniciativa que também pode ser lembrada como retratando essas circunstâncias, que ainda permaneciam na década de 1980, foi a criação do Grupo de Trabalho de Relações Internacionais e Política Externa (GRIPE) no âmbito do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) que acabou por ser excluído da programação da ANPOCS em 1994 (MYIAMOTO, 1999). Dessa forma, o Primeiro Encontro da ABRI revelou que, claramente, Relações Internacionais é hoje um campo de estudo que integra plenamente a comunidade científica brasileira.

Na cultura universitária brasileira há o entendimento equivocado de que os cursos universitários correspondem a profissões. Alguns cursos como Odontologia ou as Engenharias, possivelmente esse pressuposto tenha um sentido mais real, mas a grande maioria das cerca de 70 opções de graduação existente no sistema universitário brasileiro não corresponde a profissões específicas, mas sim a campos de estudo. Apesar da existência de regulamentações oficializadas por lei, na esmagadora maioria dos cursos de graduação oferecidos pela universidade brasileira não é possível identificar habilidades, técnicas e aplicações especificamente relacionadas ao domínio do campo do conhecimento. Tal como ocorreu no caso do estudo das relações internacionais analisado neste trabalho, outros campos do conhecimento também são movidos pela preocupação dos indivíduos e das sociedades no sentido de melhor compreender o mundo em que se vive. Essa compreensão, obviamente, é a que melhor qualifica qualquer indivíduo e qualquer sociedade

para melhor se situar dentro de uma realidade dinâmica feita de problemas e oportunidades. Uma disciplina ou área do conhecimento se consolida quando uma classe de fenômenos ganha relevância e passa a exigir tratamento distinto; a procura por um destino profissional é uma consequência. Com efeito, nos anos mais recentes, o mercado de trabalho, tanto na esfera pública quanto na iniciativa privada, tem valorizado cada vez mais o conhecimento das relações internacionais para os postos que, de algum modo, exigem capacidade de compreensão e análise da