

JULIO CESAR BORGES DOS SANTOS

**A EVOLUÇÃO DA IDÉIA DE GOVERNANÇA GLOBAL E
SUA CONSOLIDAÇÃO NO SÉCULO XX**

Brasília

2006

JULIO CESAR BORGES DOS SANTOS

A EVOLUÇÃO DA IDÉIA DE GOVERNANÇA GLOBAL E SUA CONSOLIDAÇÃO NO SÉCULO XX

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais - IREL da Universidade de Brasília – UNB como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em : / / .

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a ANA FLÁVIA BARROS-PLATIAU (orientadora)

**Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília**

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva

**Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília**

Prof. Dr. Luiz Eduardo de Lacerda Abreu

UNICEUB

Prof^a Dr^a ALbene Miriam de Menezes

**Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília**

“Ninguém fica velho apenas por viver um certo número de anos

As pessoas ficam velhas somente desertando seus ideais...

Tu és tão jovem quanto tua fé,

Tão velho quanto tua dúvida;

Tão jovem quanto tua confiança,

Tão velho quanto teu temor;

Tão jovem quanto tua esperança’,

Tão velho quanto teu desespero.”

Daisaku Ikeda

*A minha mãe e meu pai, por me mostrarem que a busca pela sabedoria, pela
humildade e pela paciência, dura uma vida inteira.*

AGRADECIMENTOS

A minha família, pela atenção, carinho e paciência.

A meu irmão Paulo, que mesmo do distante Japão conseguiu fazer diferença nestes dias de estudo tão intenso.

Ao CNPq, pelo financiamento da pesquisa.

À professora Ana Flávia Barros-Platiau, pelo encorajamento, generosidade e sóbria orientação.

Aos professores Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, José Flávio Sombra Saraiva e Albene Miriam de Menezes pelo exemplo de atuação intelectual e profissional lastreada na mais profunda ética.

Aos amigos desta vida e colegas de Mestrado, em especial ao Rogério, ao Carlos, à Fernanda Fernandez e à Karin Vazquez, pela convivência inesquecível.

Aos doutorandos Graciela Conti, Fulvio, Regina Rocha e Pedro Montenegro com os quais aprendi todas as vezes em que fui paciente.

À funcionária da Secretaria Odalva de Araújo Costa pela amizade genuína, agradável convivência e disponibilidade integral na solução das dificuldades burocráticas que algumas vezes surgiram em minha caminhada.

Ao senhor Daisaku Ikeda, exemplo de humanismo e inspiração para aqueles que desejam um mundo melhor.

A todos os demais que, de alguma forma, contribuíram para a elaboração desta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo identificar historicamente alguns dos elementos formadores da idéia de governança global. Com o final da Guerra Fria, o mundo entrou numa era de crescente complexidade. O aparente crescimento de instituições supranacionais na Europa, e o aumento das preocupações com a degradação ambiental e outras externalidades transfronteiriças, estão agora ampliando os questionamentos acerca da governança global.

Para uma abordagem mais apurada do tema, a realidade internacional é contextualizada no quadro do processo de Globalização e das grandes transformações estruturais que o sistema internacional vem sofrendo, sobretudo a partir do final da Guerra Fria, em 1990.

Neste sentido, a idéia de governança global, na visão de muitos estudiosos (em organizações internacionais, corporações transnacionais e organizações não-governamentais), passou a ser vista como uma tentativa de se estabelecer uma nova agenda para a política mundial. Ao mesmo tempo, a governança global tem sido encarada pelos profissionais envolvidos em relações internacionais como um atraente mecanismo para a solução de problemas coletivos.

Contudo, a despeito de sua longa história e do aumento da atenção acadêmica despertada, o conceito de governança e as dimensões de seu relacionamento com a globalização permanecem pobremente compreendidas.

Alguns dos elementos constituintes da idéia de governança global, no ponto de vista deste estudo, evoluíram ao longo da história e ganharam matizes de acordo com os momentos históricos e políticos que a sociedade vai atravessando, consolidando-se no final do século XX.

Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais. Governança Global . Globalização.

ABSTRACT

This is a dissertation about the historical developments of some of the constitutive elements of the idea of global governance. The end of the Cold War, the apparent growth of supra-national institutions in Europe, and rising concerns with environmental degradation and other transborder externalities are now sparking a broader inquiry into global governance.

To offer a very sharp approach of the subject, the international agenda is treated into the Globalization process context and the huge structural transformations the international system has been suffering, mainly since the end of the Cold War, in 1990.

In this sense, the idea of global governance, for many theoreticians in international organizations, transnational corporations, and non-governmental organizations is the attempt to establish a novel agenda in world politics. At the same time, global governance is invoked as an attractive collective problem-solving device by professionals involved in international relations.

However, despite this long history and growing academic attention, the concept of governance and its relationship to globalization remain poorly understood.

The most important claim of this dissertation is that, before its consolidation in the end of the twentieth century, some of the constitutive elements of the global governance concept changed along the history and acquired different shades, according to the historical and political moments in that international society lives.

Keywords: International Relations Theory. Global Governance. Globalization.

Sumário

Introdução.....	14
Capítulo I: Elementos formadores da idéia de governança global - De Desiderius Erasmus a Immanuel Kant.....	28
Antecedentes – A ordem após Westphalia.....	34
O pensamento de Desiderius Erasmus e de Émeric Crucé.....	41
A obra de Saint Pierre.....	44
A utopia de Kant.....	50
Capítulo II: A Liga das Nações – O esboço de uma estrutura de governança global.....	60
Antecedentes – A ordem europeia após o Concerto de Viena.....	62
A Liga das Nações.....	65
Capítulo III: A ONU como uma estrutura de governança global.....	72
As Nações Unidas e a Manutenção da Paz e Segurança Internacionais.....	74
A ONU no pós-Guerra Fria. Processos e frustrações.....	80
Capítulo IV: Desafios do Século XXI – A Globalização e a consolidação do conceito de governança global.....	89
A Globalização e suas dimensões.....	90
A idéia de Governança e alguns cenários futuros.....	99
Uma agenda positiva para governança global.....	108
Conclusões.....	113
Referências bibliográficas.....	138

INTRODUÇÃO

“Não se deve examinar todo problema nem toda tese, mas apenas aqueles que possam causar embaraço aos que necessitam de argumento, e não de castigo ou percepção. Pois um homem que não sabe se devemos ou não honrar os deuses e amar nossos genitores necessita de castigo, e aqueles que não sabem se a neve é ou não é branca necessitam de percepção. Os temas não devem aproximar-se demasiadamente da esfera de demonstração, nem tampouco estar excessivamente afastados dela, pois os primeiros não admitem nenhuma dúvida, enquanto os segundos envolvem dificuldades demasiado grandes para a arte do instrutor”

(ARISTÓTELES:TÓPICOS)

De acordo com o professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha¹, um campo de estudo é individualizado a partir da pesquisa de seus problemas, dos conceitos envolvidos e também da metodologia utilizada para conferir alguma coerência a este conjunto. Além disso, os indivíduos que se dedicam a este exercício integram a referida compreensão, num esforço que somente se concretiza de forma satisfatória, a partir de uma disciplina intelectual que envolva métodos específicos para compreensão do fenômeno considerado.

Particularmente no caso das relações internacionais, cabe ao estudioso estar atento às transformações do panorama internacional, juntamente com a prática de um esforço constante para compreensão da influência dos acontecimentos históricos no avanço da disciplina. Para Ramalho da Rocha², portanto, assim como nos outros campos do conhecimento humano, o campo das Relações Internacionais possui uma ontologia que o individualiza, integrando um contexto científico que envolve outras disciplinas das ciências sociais (tais como a economia, a ciência política, a antropologia, etc.).

Diante de tal realidade, nos defrontamos neste estudo com a possibilidade de investigar, embora superficialmente, alguns dos fenômenos que nos dias presentes integram a realidade das relações internacionais. Tais fenômenos se relacionam a determinados problemas, os quais produzem interpretações e geram alguns dos discursos utilizados pelos analistas das relações internacionais. Este é justamente o caso dos conceitos de globalização e governança, os quais compõem o cerne de nossa discussão.³

¹ **ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da**, *Relações Internacionais – Teorias e Agendas*, p.5, Brasília: IBRI, 2002.

² Idem.

³ *“Além da globalização, a governança é seguramente das noções mais multifacetadas e mediáticas que passam a integrar a agenda mundial neste fim de século. Na origem, a sociologia urbana considera a governança como conjunto de mecanismos de controle por meio dos quais necessidades e interesses de um grupo social são articulados, negociados e satisfeitos; tais mecanismos poderiam ser formais e informais. Destes mecanismos formais e informais deriva a relevância que adquiriu esta noção uma vez que, no plano global, não há*

O estudo de relações internacionais adquiriu no decorrer dos últimos anos um impulso nunca antes imaginado. Com a sociedade internacional⁴ marcada por transformações como, por exemplo, o final da confrontação bipolar, o adensamento da globalização a partir dos anos 1990, bem como o surgimento de cada vez mais novos atores na arena internacional, a cada dia novos enfoques e áreas de estudos se abrem aos estudiosos das relações internacionais. Na esteira destas transformações, a idéia de governança global constituiu-se no final do século XX, num dos conceitos que tem recebido destacada atenção da academia, sobretudo europeia e norte-americana.⁵

De fato, desde que a Comissão sobre Governança Global da ONU definiu a governança global (também chamada por alguns estudiosos como governança multicêntrica global⁶), como a totalidade das maneiras pelas quais indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns, num amplo, dinâmico e complexo processo interativo de tomada de decisões que evolui constantemente e se ajusta a cada nova circunstância, a demanda por pesquisas sobre este tema tem se intensificado⁷.

mecanismos de controle (...) suficientemente legítimos para a gestão dos problemas coletivos mundiais. "MILANI, Carlos R. S., *Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia*, p.101 in *Governança Global – Reorganização da política em todos os níveis de ação*, Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung, Representação no Brasil, Centro de Estudos, São Paulo:1999.

⁴ Estamos adotando neste estudo a mesma compreensão de Martin Wight para o termo sociedade internacional. Contudo não estamos estabelecendo qualquer distinção entre esta definição e a de sistema internacional. Neste sentido, ver **WIGHT, Martin**, *A Política do Poder*. Trad. C. Sérgio Duarte. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. Vale mencionar ainda a abordagem de Demétrio Magnoli sobre o tema. Para este autor, "o conceito de sociedade internacional ou comunidade de nações não tem sentido numa perspectiva realista, pois não existe uma base compartilhada de valores. Em seu lugar, aparece o conceito de **sistema internacional**. Esse sistema é, em princípio, um ambiente de anarquia, de "guerra de todos contra todos", em virtude da ausência de um poder superior ao dos Estados soberanos," in *Relações Internacionais-Teoria e História*, p.43, São Paulo: Saraiva 2004.

⁵ Cf. Gelson Fonseca Jr.: "Existe uma vastíssima literatura sobre temas teóricos de relações internacionais. Ela ganha impulso notável no segundo pós-guerra e procura a multiplicidade e variedade das questões internacionais no mundo contemporâneo. Assim, a TRI busca formular tanto conceituações claras sobre conflitos entre Estados – quando ocorrem, que motivações os determinam, como se desenvolvem etc. – quanto sobre a influência de organismos não-governamentais na definição da agenda internacional – qual é o peso das ONGs em matéria de direitos humanos ou da comunidade científica no levantamento das questões ecológicas etc. Propõe instrumentos que sirvam para entender fenômenos que são globais, isto é, afetam a todos os países e nascem de um conjunto diferenciado de ações nacionais, como os problemas ecológicos." In, *A Legitimidade e outras questões internacionais*, p.95, São Paulo: Paz e Terra, 1998.

⁶ V. "Governança Global: O Papel das Instituições Multilaterais nos Temas Econômicos e Sociais", Background Paper elaborado pela equipe do IEEI – Br (Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais - Brasil), coordenada por seu Presidente Gilberto Dupas, com a contribuição de Marcelo Fernandes de Oliveira (Cientista Político) e Adalton César da Luz Oliveira (Economista). Disponível em: http://www.ieei.pt/images/articles/2121/Background_Paper_II_IEEI_Brazil.pdf.

⁷ Tradução livre do autor. "the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken." Report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, (ISBN 0-19-827 998-1), Published by Oxford University Press, 1995, apud **IRACHANDE, Aninho Mucundrano**, *Direito*

Por outro lado, a relativa novidade do conceito ainda oferece desafios em sua compreensão dado que não parecem ter se esgotado as perspectivas teóricas a partir das quais as idéias de governança e governança global podem ser abordadas. Entretanto, importante ressaltar que, nos interessa nesta pesquisa, o entendimento em torno exclusivamente da idéia de governança global.⁸

Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo investigar e identificar historicamente os elementos formadores da idéia de governança global⁹, compreendida então como um processo no qual se procura enfrentar os desafios à convivência internacional a partir, por exemplo, da construção de instituições como a ONU, o FMI, a OMC e dos regimes internacionais. De acordo com Ana Flávia Barros-Platiau, *a governança global reside no processo de construção das instituições como a ONU, FMI, OMC e dos regimes internacionais para a regulação dos desafios contemporâneos, portanto não deve ser confundida com um 'governo global'*¹⁰.

Embora as referidas instituições, mencionadas acima, tenham nascido somente no século XX, esta pesquisa parte do pressuposto de que o surgimento das mesmas – entendidas como estruturas de governança - resulta de um processo no qual amadureceram iniciativas implementadas em séculos anteriores, o que faz com que a idéia de governança global, em particular, encontre também seus elementos formadores num período bastante anterior ao século XX. De acordo com Mônica Herz e Andréa Ribeiro Hoffman:

As organizações internacionais passaram a ter maior relevância na política internacional no século XIX. No entanto, a Liga de Delos (478 a.C. – 338 a.C), criada para facilitar a cooperação militar entre as cidades-Estado gregas e a Liga Hanseática, uma associação de cidades do norte da Europa que facilitou a cooperação no campo comercial entre o século XI e XVII, podem ser consideradas congêneres de períodos anteriores. Devemos lembrar ainda que, diversos autores, como Emeric Crucé, Abbé de Saint Pierre e

e Intervenção e a Governança Global, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 1996. Orientador: Prof. Dr. Eduardo J. Viola.

⁸ Em certo sentido, na investigação dos elementos formadores da idéia de governança global, estaremos considerando a mesma como uma variável independente na explicação de alguns fenômenos das relações internacionais. Desse modo, para uma compreensão mais aprofundada do papel das idéias como importante variável independente nas explicações de política exterior, vale uma leitura do ensaio *Ideas and Foreign Policy*, de **Judith Goldstein e Robert O. Keohane**, in *International Relations Theory – Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, (eds.) **VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V.**, Allyn & Bacon, 1999, USA.

⁹ A abordagem segundo a qual os elementos que compõem a idéia de governança, como a mesma veio a consolidar-se em fins do século XX, se encontram em iniciativas anteriores ao século passado, pode ser encontrada no trabalho recente de alguns estudiosos. Em particular destacamos o texto de **Sônia de Camargo**, “*Governança Global: utopia, desafio ou armadilha?*”, in *Governança Global – Reorganização da política em todos os níveis de ação*, Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung, Representação no Brasil, Centro de Estudos, São Paulo:1999.

¹⁰ **BARROS-PLATIAU, Ana Flávia**, *Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental*, p.6, paper baseado no Colóquio de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001 – *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?* Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/publicacoes/meioambiente.htm> > .

Immanuel Kant, desenvolveram propostas de transformação do sistema internacional, que são precursoras das propostas que acabaram gerando as modernas organizações internacionais.

As grandes conferências de Estados ocorridas desde o século XVI, e que contribuíram para fixar muitas das normas que definem as relações internacionais modernas, também são precursoras das OIGs.¹¹

Vale enfatizar aqui a distinção – também realizada por Barros-Platiau – acerca de governança¹² e governo global. A idéia de um governo global se encontra intrinsecamente relacionada à idéia de um ordenamento mundial – pressupondo a existência de um padrão hierárquico a partir do qual se observaria a proeminência de um poder centralizado a alcançar de modo rígido todos os elementos do sistema internacional -, entendimento que, como veremos adiante, contrapõe-se ao conceito de governança global. Neste sentido, as definições acerca do tema trazem em si uma noção de organização, a qual, a despeito das características de rigidez de mando que emanam de uma idéia de governo global, se mostram como reflexos do arcabouço teórico do qual emanam.¹³

¹¹ **HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro**, *Organizações Internacionais: história e práticas*, pp. 31-32. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹² O termo governança parece ter derivado do Latim, a partir de uma conotação que leve a entendimentos como o de buscar alcançar um objetivo – *gubernare*. Governança somente existiria, assim, se houvesse uma direção, um objetivo. Significaria, ainda, um sistema a partir do qual se poderia identificar obstáculos e eventos não esperados ao longo de uma trajetória. Tradução livre do autor. *“Derived from the Latin ‘gubernare’ (to steer, to rule), the term governance – besides its explicit connotation of regulating, ruling – carries associations of piloting, taking the helm, in other words navigating towards an objective. The concept of governance therefore implies, first and foremost, the existence of a clear aim. There can be no governance without an objective, a fixed direction. Secondly, governance implies having a system for locating and negotiating obstacles, contingencies and other unexpected events along the way”*, Study- European governance and cyberdemocracy, p.5, 30 January 2001. Disponível em http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/contribution_en.pdf.

Entretanto, segundo, Jörg Friedrichs (*Global Governance as the Hegemonic Project of Liberal Global Civil Society*, p.6, Disponível na Internet: joerg.friedrichs@gmx.de), ao comentar a inegável influência da cultura anglo-americana na disseminação do termo governança explica que, é uma tarefa difícil traduzir o termo governança para outros idiomas. Ao mesmo tempo, o Oxford English Dictionary assinala a origem do termo por volta do século XIV. Enquanto para os franceses o termo governança foi traduzido como *gouvernance*, na língua portuguesa o mesmo recebeu as denominações de *governança* ou *governança*, ao mesmo tempo em que aos ouvidos espanhóis, *gobernanza* ainda soa um pouco estranho. Os italianos simplesmente assimilaram o termo em inglês sem impor alterações, atitude repetida pelos alemães e povos de língua eslava. Tradução livre do autor. *“It is hard to translate ‘governance’ into languages other than English, where the Oxford English Dictionary traces the term back the well into the 14th century. Thus, the French ‘gouvernance’ is easily discernible as a loan translation. Whereas ‘governança’ and ‘governança’ have conquered a firm place in the Portuguese vocabulary, ‘gobernanza’ still sounds odd to Spanish ears. The Italians have simply assimilated the English term into their domestic vocabularies, and the same is true for the Germanic and probably also for the Slavic languages”*.

¹³ Dadas as dificuldades em se compreender o significado da palavra ordem, seja através do modelo liberal, o modelo socialista ou o modelo realista, a idéia de ordem mundial ou internacional a que está relacionado o governo global é problemática, de acordo com IRACHANDE, Aninho Mucundrano, ob. cit. p.27.

O conceito de governo global poderia ser entendido como uma sistematização da visão clássica acerca da necessidade de estabelecimento de padrões de convivência no sistema internacional, vinculado à existência de procedimentos legais e formais.¹⁴

Esses entendimentos dizem respeito, portanto, a uma tendência observável na maioria das vezes após períodos de conflito ou rupturas de ordem. Nesses momentos, muitas são as vozes que emergem propugnando o estabelecimento de um poder global capaz de conter qualquer nova ameaça que surja. Por outro lado a idéia de governança global à qual pretendemos contrapor ao entendimento esboçado acima acerca de um governo mundial, diz respeito a uma perspectiva diferenciada.¹⁵

O gerenciamento implícito neste entendimento de governança global, importa deste modo na compreensão de que o trato de questões sistêmicas inerentes a áreas como meio ambiente, direitos humanos, segurança coletiva, cooperação, conflitos globais e locais, finanças mundiais, etc, medidas específicas devem ser adotadas com relação a diferentes áreas de ação. Essa visão, portanto, sedimenta a compreensão de nosso argumento sobre a existência de alguns dos elementos constituintes da idéia de governança global num período anterior ao século XX.¹⁶

Aceitas as colocações acima, poder-se-ia considerar a governança global, do ponto de vista prático, como um processo no qual se gerenciam questões de amplitude global, muitas das quais cristalizadas a partir de outros processos, como por exemplo o da globalização.

¹⁴ Cf. Rosenau: "Governance is not the same as government in that the rule systems of the latter are rooted in formal and legal procedures, while those of the former are also marked by informal rule systems," **ROSENAU, James N.**; in *Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability*. Disponível em http://fesny.org/docus/peaceese/globalization_and_governance.pdf.

¹⁵ "(...) the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken", apud Lake A. David, *Global Governance*, in "Globalization and Governance", edited by, **PRAKASH, Aseem; HART, Jeffrey A.**, Routledge, London and New York, 1999.

¹⁶ A *Global Governance Initiative* do Fórum Econômico Mundial em seu relatório de 2005, tratando dos progressos realizados mundialmente em todas as áreas cobertas pela Declaração do Milênio (Segurança, Direitos Humanos, Meio Ambiente, Pobreza, Fome, Saúde e Educação), adotou uma abordagem na qual atribuíram-se notas para mensurar os referidos avanços em cada uma das áreas acima elencadas. No mesmo, observa-se que a segurança – interna e externa aos Estados – constitui-se numa das áreas elencadas pelo referido fórum como elemento de governança global.

De acordo com a *Global Governance Initiative*: "More than four years ago, in the Millennium Declaration, the world's governments set forth a comprehensive agenda to turn the world away from environmental overload, uncurable pandemics, pervasive malnutrition and poverty, and war. Not mere aspirations, these were concrete necessities, for the alternative was grim. Failure to make real progress towards these objectives would leave few feeling secure. Unchecked poverty and hunger in a world of unshared riches heighten social and political unrest. Widespread environmental degradation and natural disasters devastate societies and generate massive economic costs. And an unhealthy, oppressed, heavily armed society anywhere in the world becomes a tinderbox of exploitation and resentment

(...) But declarations at summits are more audible than progress on the ground.

(...) Two years ago, we launched *The Global Governance Initiative* to call attention to the rhetoric of global goals and the reality of so little efforts," p.x. Relatório 2005 da *Global Governance Initiative*, disponível no site do Fórum Econômico Mundial.

Neste sentido a conceituação de Barros-Platiau é aquela que adotaremos como referencial, por se mostrar mais adequada aos propósitos deste estudo. Entretanto, considerada a riqueza do debate, é relevante mencionarmos a existência de outras conceituações para o tema governança global.

Para Oran Young, por exemplo, governança seria o estabelecimento e operação de instituições sociais (no sentido de regras utilizadas para definição de práticas sociais, demarcação de papéis, bem como para guiar as interações entre aqueles que exercem tais papéis), capazes de resolver conflitos, facilitar a cooperação ou, de modo mais geral, possibilitar as ações coletivas para a solução de problemas num mundo de atores interdependentes¹⁷.

Interessante observar na definição de Young, as menções a um mundo caracterizado pela interdependência e pela necessidade de solucionar controvérsias, aliviando deste modo, as pressões causadas pelos problemas coletivos. De modo geral pode-se perceber que a idéia de governança estará sempre nos remetendo à tentativa de solucionar os problemas coletivos gerados pelos desafios da contemporaneidade.¹⁸

Segundo Frank Biermann, a Internet registrava em 1997 cerca de 3418 referências ao termo governança global, enquanto em 2004 este número havia subido para a soma de 184.000 páginas mencionando-o,¹⁹ o que parece denotar um aumento na importância dada a este conceito.

De acordo com Ernst-Otto Czempiel, governança significaria a capacidade de tomar determinadas iniciativas sem dispor da devida competência legal para fazê-lo,²⁰ enquanto para James N. Rosenau, governança seria ordem mais intencionalidade.²¹ Matthias Finger, por sua vez, considerando as iniciativas tomadas no sentido de equacionar e solucionar os problemas coletivos, sobretudo aqueles surgidos em função do aumento na complexidade das interações humanas nos últimos anos do século XX, discute o conceito governança identificando 4

¹⁷ Tradução livre do autor. *The establishment and operation of social institutions (in the sense of rules of the game that serve to define social practices, assign roles, and guide interactions among the occupants of these roles) capable of resolving conflicts, facilitating cooperation, or, more generally, alleviating collective action problems in a world of interdependent actors.* Apud **LAKE, David A.**, *Global Governance – A relational contracting approach*, p.32, in *Globalization and Governance*, **PRAKASH, Aseem; HART, Jeffrey A.**, (eds), Routledge, London and New York, 1999.

¹⁸ V. **FINGER, Matthias**, *Governance and Globalization*, p.5. Newsletter of the IUCN, Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP), Issue N.6, December 1999.

¹⁹ Tradução livre do autor. *While an Internet search conducted in 1997 revealed only 3418 references to 'global governance' and in January 2004 less than 90,000, in August 2004 the World Wide Web listed 184,000 pages mentioned the term. Global governance became a rallying call for policy advocates who hail it as panacea for the evils of globalization,* p.5, **BIERMANN, Frank**; *Global Environment Governance. Conceptualization and Examples*. Global Governance Working Paper N.12, Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam: The Global Governance Project. Disponível em www.glogov.org.

²⁰ Tradução livre do autor. *The capacity to get things done without the legal competence to command that they be done.* Apud **FINGER, Matthias; TAMIOTTI, Ludivine**, *Globalization and Governance*, p.12, Working paper I'DHEAP, n.6, décembre 1999, Disponível no site do IDHEAP – Institut de Hautes Etudes en Administration Publique.

²¹ Tradução livre do autor. *governance is order plus intentionality.* Apud **LAKE**, ob. cit., p.33.

escolas de pensamento a partir das quais se mostra possível abordá-lo. De acordo com Finger, estas escolas seriam então: 1) Estrutural ou boa governança; 2) Teoria dos Regimes; 3) Teoria do gerenciamento da propriedade dos recursos comuns; e 4) Governança global.²²

No caso específico desta investigação, o entendimento do qual partimos para identificar os elementos formadores da idéia de governança global, busca reconhecer tais elementos, inicialmente naquelas iniciativas voltadas a propiciar o surgimento de instituições destinadas a prevenir a ocorrência de conflitos entre Estados. Mais especificamente, encontraremos tais elementos, por exemplo, em alguns dos artigos dos Tratados de Westphalia e também em ensaios teóricos como os de Saint Pierre e Kant sobre a Paz Perpétua.

Estamos, portanto, considerando a governança global, como um conceito que ganhou força a partir da criação de algumas instituições multilaterais no século XX, cujo objetivo tem sido o de oferecer a possibilidade de gerenciamento dos desafios contemporâneos, possibilitando assim uma convivência internacional mais cooperativa. Todavia estas instituições refletem o amadurecimento de iniciativas tomadas em séculos anteriores ao século XX.

Necessário advertir, contudo, que apesar de ser o pressuposto deste estudo a identificação de alguns dos elementos formadores da idéia de governança global em iniciativas que se seguiram a períodos de conflito, não se trata o mesmo de uma discussão focada em fatores de ordem preponderantemente ideacionais, nem atrelados exclusivamente à discussão acerca da segurança internacional.

A crise observada nas estruturas do sistema internacional originou iniciativas teórico-teóricas que estão repercutindo quotidianamente no pensamento das relações internacionais. Dilemas como o da ordem ou da governabilidade num sistema anárquico²³, os desafios lançados às perspectivas pré-existentes para compreensão da realidade internacional e ainda a própria postura na academia de relações internacionais com relação aos desafios da contemporaneidade, são apenas alguns dos elementos que também integram as discussões que o presente estudo utiliza em seu desenvolvimento.

Do panorama mencionado, emergiu então de maneira natural, a motivação para a realização desta pesquisa acerca da idéia de governança global e pela identificação de alguns de seus elementos formadores, considerados de um ponto de vista histórico.

Focados na quantidade e intensidade de transformações observadas na última década do século XX, perceberemos que as mesmas repercutiram com força no campo de estudos das relações internacionais, a despeito de sua juventude e novidade no seio das ciências sociais. Sobretudo no que se refere às discussões relativas ao papel das idéias, seu poder explicativo

²²Tradução livre do autor. (...) *Over the past ten years or so many new collective problem-solving mechanisms, along with corresponding institutions, have emerged – a phenomenon described by the concept of governance (...) Nevertheless, four different schools of thought can be identified, namely structural or good governance, regime theory, common property resources management theory, and the idea of so-called global governance*, p.6, ob. cit.

²³ Cf. **HERZ, Mônica**, in *Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria*, Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1996. Disponível em : www.scielo.br.

das dinâmicas internacionais e também sobre a necessidade de se estabelecer uma necessária ponte entre os conceitos oriundos da política e os fatos advindos da história.

Os eventos da agenda contemporânea seguem um fluxo até certo ponto caótico e têm lugar na esfera internacional, sendo ordenados na medida do possível pela lógica das iniciativas humanas. Esta a razão pela qual, pesquisas são realizadas com o intuito de possibilitar a estes eventos, algum grau de inteligibilidade. Tome-se como exemplo os trabalhos de estudiosos como Matthias Finger, Ludivine Tamiotti, James Rosenau, David A. Lake, etc.

O presente estudo se insere assim, como mais um esforço consciente na compreensão de um objeto moldado, sobretudo, a partir de eventos políticos. Através da observação de alguns de seus elementos formadores numa perspectiva histórica, assume-se a compreensão de que tais iniciativas também se destinavam a equacionar os desafios à convivência internacional naqueles momentos históricos e, portanto, possuem o mesmo escopo das iniciativas hodiernamente reconhecidas como integrantes da idéia de governança global. Assim, além dos já citados Tratados de Westphalia e do ensaio kantiano sobre a paz perpétua, inserem-se também neste contexto, entre outros a serem abordados neste estudo, o ensaio do Abade Saint Pierre, a tentativa de conformação da ordem em Viena após a queda do Império Napoleônico, etc..

Em todas as iniciativas acima mencionadas, o esforço realizado no sentido de prevenir a eclosão de conflitos ou a reincidência de divergências geradoras de conflitos, se enquadra no entendimento adotado nesta pesquisa, como elementos constituintes da idéia de governança global elaborada posteriormente.

Neste sentido, este estudo procurou se servir de uma bibliografia lastreada em análises históricas tais como Martin Wight, Adam Watson e Henry Kissinger (autores respeitados no *mainstream*) e textos referentes ao tema governança global, parte dos quais amplamente divulgados e facilmente acessados através da internet.

Os fatos da história contemporânea têm sido assim problematizados e equacionados por diversas correntes de pensamento dedicadas ao estudo e interpretação das relações internacionais, cada uma das quais buscando mostrar-se mais eficiente na articulação analítica dos temas abordados. Ao mesmo tempo, em função da inevitabilidade de se considerar a marcha da evolução humana, observa-se no corpo das Ciências Sociais o interesse e envolvimento de outras disciplinas pelo estudo da história. Deste modo, não se pode negar o inter-relacionamento entre as disciplinas componentes das Ciências Sociais, sendo que nosso interesse repousa de modo específico nas relações existentes entre os campos das Relações Internacionais e da História,²⁴ dada a abordagem que estamos realizando.

²⁴ Em artigo de meados dos anos 90, Richard Little afirma que existe um crescente reconhecimento de que não é possível compreender as mudanças históricas sem levar em conta o sistema internacional: "(...) *there has been a growing recognition that it is not possible to understand large-scale historical change without taking account of the international system.* Tradução livre do autor. O referido artigo faz uma importante referência às relações existentes entre as disciplinas História e Relações Internacionais. **LITTLE, Richard**, *International relations and large-scale historical change* pp. 9-25. In: **GROOM, A.J.R.** e **LIGHT, Margot**,

Se no pensamento clássico as características permanentes do sistema internacional e suas “regularidades” são abordadas a partir da dicotomia guerra-paz na definição de situações extremas²⁵, a ordem internacional assistiu nos anos posteriores ao final da confrontação ideológica do período da Guerra Fria, a consolidação de algumas expressões que acabaram por inserir-se definitivamente no vocabulário político-acadêmico.

Esse é o caso da expressão governança, a qual vem sendo marcadamente utilizada nas mais diversas acepções desde meados dos anos 80 quando o Banco Mundial a definiu como o exercício do poder político com o objetivo de gerenciar os assuntos de uma nação²⁶, embora a origem histórica do termo, como já observado, possa ser encontrada alguns séculos atrás.

Passando a situações históricas mais recentes, a observação das últimas décadas do século XX permitirá a constatação de que justamente com fenômenos como o da globalização e o do surgimento de novas instituições e atores internacionais, a literatura acadêmica também registrará uma série de definições para o conceito de governança. Diretamente relacionado às alterações provocadas pela globalização, o conceito e a prática da governança, tal como a própria noção de globalização, passou a integrar deste modo, a literatura das relações internacionais no cerne de um debate onde se contrapõem diversos pontos de vista.

Diante do exposto, o entendimento para governança global que se mostra mais adequado à finalidade proposta nesta pesquisa será aquele contido na definição já citada de Barros-Platiau, o qual se coaduna perfeitamente com a compreensão que buscamos para as iniciativas que visam à solução dos desafios impostos ao ordenamento internacional (problemas sistêmicos não apenas relacionados à segurança internacional, mas também, relacionados ao meio ambiente, à economia, etc.).

Evidentemente, tal definição de governança global nos remeterá a outras conceituações que, de maneira geral, também apresentam os mesmos elementos característicos. Destaque para a conceituação presente no já mencionado relatório, *Nossa Comunidade Global*, elaborado pela Comissão sobre Governança Global, uma das sistematizações mais consistentes para o tema.²⁷

(orgs). *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Printer Publishers., London, New York, 1994.

²⁵ Cf. Gelson Fonseca Jr., In: *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 1998.

²⁶ Tradução livre do autor. *The exercise of political power to manage a nations affairs*. **GUHAN, S.**, *Thinking About Governance*, p.2, visão revisada da segunda versão do *paper Three Pieces on Governance*, apresentado no *Workshop Governance Issues in South Asia at the Economic Growth Center*, Universidade de Yale, 1997. Disponível no Site do Harvard Center for Population and Development Studies.

²⁷ Não se pretende neste estudo enveredar num debate sobre qual seria a definição de governança global definitiva, uma vez que determinadas imprecisões conceituais ou equívocos no uso de certos conceitos parecem ser inescapáveis neste campo de estudos. Nosso objetivo inicial foi o de escapar de qualquer disputa conceitual, pois assim como ocorre há décadas com a definição de globalização, a definição de governança e, por conseguinte, de governança global possui suas peculiaridades. Esta a razão pela qual adotamos o já mencionado entendimento realizado por Ana Flávia Barros-Platiau acerca do conceito para nortear esta pesquisa.

Necessário mencionar então que a escolha do tema proposto para a execução desta pesquisa sofreu profundas alterações desde a sua abordagem inicial. Do exame da história das relações internacionais mais recente, percebeu-se a complexidade da discussão pretendida pela mesma envolver a um só tempo, questões fundamentais da reflexão política e fatos históricos. Afinal, as iniciativas tomadas por alguns setores da comunidade internacional que levaram ao surgimento das chamadas estruturas de governança (organizações como a OMC ou ONU, por exemplo), resultam de processos políticos, os quais por sua vez, possuem suas amarras em iniciativas lastradas em conceitos estabelecidos num período histórico bastante anterior.

Assim, pensou-se inicialmente em limitar a abordagem do tema governança global à suas aplicações políticas, a partir do início da última década do século XX, principalmente tomando-a como resultado dos esforços da ONU em prol da manutenção da paz. Inegavelmente uma pesquisa restrita a este pequeno espaço temporal resultaria extremamente mais exequível. Todavia a pesquisa histórica do tema governança acabou por conduzir-nos a um rumo diferente daquele inicialmente planejado. A busca por alguns dos elementos que deram origem ao conceito mostrou-se mais desafiadora e também exequível.

Estudando a literatura existente, não é difícil perceber que na maioria das vezes em que na história humana se buscou reduzir a propensão aos conflitos, os homens em geral imaginaram sistemas de compartilhamento de poder ou o estabelecimento de uma ordem supranacional que fosse capaz de coibir iniciativas destrutivas e contrárias à paz. Deste modo, embora nunca implementada de modo definitivo nos séculos antecedentes ao século XX, a vontade de erigir uma organização capaz de gerenciar a convivência internacional e de garantir a paz e segurança internacionais, vez ou outra, reapareceu no seio da ordem internacional, quase sempre na seqüência de um conflito. Tal situação ocorreu, por exemplo, após a Guerra dos Trinta Anos, no século XVII e também após a queda do Império Napoleônico. O mesmo ocorreria após a Primeira Guerra Mundial, já nos anos iniciais do século XX. Assim, não foram poucas as vezes que, no decorrer da história, propugnaram pela criação de um sistema de convivência internacional, capaz de agregar muitos Estados e deste modo inibir prováveis iniciativas bélicas.

Evidentemente é preciso reconhecer que embora pensadores e filósofos como Saint Pierre e Kant, por exemplo, tendam a trabalhar com premissas diferentes daquelas utilizadas hoje em dia para justificar a manutenção da paz e segurança internacionais, é possível apreender no cerne de suas elaborações teóricas, construções que se inserem facilmente na conceituação de governança global materializada no final do século XX. Por exemplo, a expectativa de estabilidade internacional que surge em ambientes cooperativos, seria um desses elementos que, embora presentes nas idealizações realizadas em séculos anteriores, também é facilmente apreendida no estudo da governança global, na forma como a mesma passou a ser entendida no final do século XX.

Por tudo que se disse até aqui, é muito importante fixar a advertência de que a idéia de governança global não incorpora apenas as instituições que se destinam a manter a paz e

segurança internacionais. Conforme já descrito acima, o conceito de governança global incorpora uma lógica que possui vários desdobramentos. Com isto quer-se dizer que um organismo como a OMC, por exemplo, que se destina em linhas gerais a regular o comércio internacional, também é parte inequívoca daquilo que poderíamos chamar de estruturas de governança global, à qual se juntam outras (ONU, FMI, regimes internacionais, por exemplo) com o objetivo de regular os desafios contemporâneos.

A partir desse critério, entendemos que o estudo da evolução dos elementos constituintes da idéia de governança global, insere-se com propriedade na compreensão de alguns dos pressupostos básicos da ordem internacional contemporânea. Mais do que isso, dada a inevitabilidade da globalização, definida por Joseph Nye como “o crescimento das redes mundiais de interdependência”²⁸, não se pode negar a relevância desta discussão, ainda que dado o seu escopo como dissertação de mestrado, a mesma não pretenda e não possua elementos para esgotar a referida discussão.²⁹

Este estudo então abordará o tema escolhido a partir de alguns recortes históricos, considerados imprescindíveis à pretensão de se compreender o processo evolutivo da idéia de governança global. No primeiro deles, que se inicia com o marco da ordem Westphaliana, se encontrarão em forma embrionária as características que mais tarde comporão o conceito de governança global. Em seguida, a abordagem do tema se direcionará para a ordem oriunda do Congresso de Viena, da qual emerge um período relativamente longo de estabilidade entre a maioria dos Estados europeus. A ordem pós-Viena culmina em seguida com as transformações que em inícios do século XX fazem surgir a Liga das Nações, a qual, ainda que de modo imperfeito, também representa a materialização de alguns dos elementos constituintes do conceito de governança global. Por fim, a exposição se concentra no advento da ONU, esta sim uma instituição que se enquadra perfeitamente na idéia de governança global como uma de suas estruturas, conforme entendimento teórico previamente adotado, apesar de ser necessário ressaltar que o conceito de governança global, propriamente dito, só tenha sido consolidado algumas décadas após o surgimento da ONU.

²⁸ **NYE, Joseph S.**, *O Paradoxo do Poder Americano*, p.136, Editora Unesp, São Paulo, 2002.

²⁹ A perspectiva de nossa abordagem acerca da globalização, adotará entre outras, aquela utilizada por Held e McGrew, ao descreverem as dicotomias entre “céticos” e “globalistas” em sua obra *Prós e Contras da Globalização*, Jorge Zahar Editor, Trad. Autorizada da primeira edição inglesa publicada em 2000 por Polity Press (em associação com Blackwell Publishers), Cambridge, Inglaterra.

“De acordo com a teoria da globalização multidimensional, elaborada por D. Held, A. McGrew, D. Goldbatt & J. Perraton (...) a globalização não deve ser pensada como uma condição singular, mas como um processo ou conjunto de processos interconectados que se desenvolvem em várias dimensões (basicamente: econômica, política, militar, ecológica, social e cultural) (...) Assim como na década de 1990 se verificou que a ordem mundial girou, praticamente, em torno da economia, deve ser assumido que, após os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, está produzindo-se uma reestruturação da ordem que levará as questões de segurança e governabilidade a comandar as relações internacionais”, VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector R., Mudanças na Direção de uma Globalização Multidimensional Complexa, p. 2, Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, Capítulo X da Série: I Seminário Regional de Estudos Interdisciplinares, realizado no período de 19 a 21 de junho de 2002 na UFSC.

Diante dos desafios impostos pela globalização, o conceito de governança global adquire importância cada vez maior e sua contextualização sofre um salto qualitativo no referido período. Compreender algumas de suas dimensões se mostra relevante e se constitui naturalmente como mais um esforço no sentido de contribuir para o desenvolvimento do campo de estudos das Relações Internacionais.

Novamente é importante lembrar que esta dissertação de Mestrado tem como tema central a identificação histórica de alguns dos elementos que compõem a idéia de governança global, como a mesma é entendida nos dias atuais. Não se pretende, entretanto, realizar um estudo meramente pautado sobre fatos históricos, ignorando assim os fatores que respaldam as transformações políticas que inevitavelmente ocorrem na esfera internacional. Deste modo, o pressuposto a partir do qual optou-se como norteador deste estudo foi o da existência de uma ponte entre as pesquisas históricas e aquelas oriundas da ciência política. Com isto quer se dizer que a pesquisa preocupou-se em não realizar uma abordagem estritamente histórica do tema. Deliberadamente, então, adotou-se como viável a possibilidade de realização de uma pesquisa onde as perspectivas da história e da política tivessem a oportunidade de compartilhar o mesmo espaço.

Tal pretensão, contudo, não se constitui em novidade e possui muitos exemplos no *mainstream*. Richard Little, por exemplo, tratou desta convergência de interesses entre os estudos de Relações Internacionais e outras ciências sociais, em particular com a história, em notável ensaio publicado em 1994³⁰. Discutindo o que chamou de *convergência de interesses entre os estudantes de Relações Internacionais e História*³¹, Little forneceu inúmeras pistas sobre as possibilidades existentes numa compreensão que evite a marginalização de fatores oriundos de campos de estudo diversos no seio das ciências sociais. Neste sentido, a perspectiva de outros estudiosos também merecem ser mencionadas nesta introdução pois serviram de estímulo à proposta que ora se concretiza.

Para o professor emérito de Ciência Política na Universidade de Stanford Alexander L. George³², a possibilidade de aprendizado mútuo entre os cientistas políticos e historiadores não apenas é viável, como necessária à produção de conhecimentos mais sólidos nas ciências sociais. Ilustrando com precisão os fatores que identificou como uma base séria para a interação entre historiadores e especialistas em relações internacionais, Alexander L. George foi objetivo ao colocar a interação entre as abordagens da ciência política e das relações internacionais como capaz de possibilitar um desenvolvimento mais completo da Teoria das

³⁰ LITTLE, Richard, "International relations and large-scale historical change", p.9, in Contemporary International Relations: A Guide to Theory, (eds) A.J.R. Groom & Margot Light, Printer Publishers, London – New York, 1994.

³¹ Tradução livre do autor. "convergence of interest in recent years between students of International Relations (IR) and students of large-scale historical change", ob. cit., p.9.

³² GEORGE, Alexander L., "Knowledge for Statecraft: The Challenge for Political Science and History", in International Security, Vol. 22, N.1. (Summer, 1997), pp. 44-52. Disponível em <http://www.jstor.org>.

Relações Internacionais. Na mesma direção também caminham as reflexões de Edward Ingram da Simon Fraser University³³, e de Jack S. Levy da Rutgers University.³⁴

A preocupação que permeou a pesquisa de cunho histórico foi a da não marginalização de qualquer lógica oriunda de outros campos de estudos das Ciências Sociais, sobretudo aquela oriunda da Política. Assim, embora obviamente a pesquisa não pretendesse adotar os pressupostos de uma pesquisa elaborada com base nas orientações da pesquisa política, procurou-se não marginalizar a lógica existente naquela abordagem.

Deste modo, o conteúdo das próximas páginas se encontra organizado em quatro capítulos. O primeiro deles procura identificar historicamente os elementos a partir dos quais evoluiu, posteriormente, a idéia de governança global. Tais elementos, de acordo com a perspectiva adotada neste trabalho, se encontram presentes em iniciativas teóricas como os textos de Kant e Saint Pierre sobre a paz, bem como em Tratados como o de Westphalia. O capítulo segundo tem como foco a Liga das Nações, abordada após uma descrição do contexto no qual foi erigida anteriormente, a chamada Ordem de Viena. Embora o conceito de governança global – conforme já esclarecido – somente tenha assumido a acepção atual no decorrer dos anos 1990, reforçamos neste capítulo o argumento que motiva a pesquisa,

³³ *“Political scientists who do not read history have to go into business as water diviners or, like economists, as prophets who wait patiently for the future to prove them wrong. The past in which political scientists who do read history claim to test their ideas is often unrecognizable, however, to historians It resembles Alice’s Wonderland in which the more one thinks one recognizes, the bigger are the surprises in store. And the past serves a different purpose for each discipline. Whereas the past shows the political scientist standing in the present the way to a future already planned, the historian standing in the past is content to look around him and is supposed not to know ahead of time what may turn up next(...)*

*Thus the historian who ventures into the world of political science joins Alice on her adventures in Wonderland. Just as she becomes more and more bewildered as space, time, size, and causation operate by different, and to her incomprehensible, rules, the historian is often baffled by the political scientist’s notions of time. But as disciplines are useful to the extent that they provide different techniques by which to address a variety of related questions, historians and political scientists must struggle to understand one another- and not copy Alice, who fled from Wonderland in panic lest it drive her insane.”, INGRAM, Edward, *The Wonderland of the Political Scientist*, ”, in *International Security*, Vol. 22, N.1. (Summer, 1997), pp. 44-52. Disponível em: <http://www.jstor.org>.*

³⁴ *“I argue that the distinctive difference between history and political science is that historians describe and explain the connections between a series of events whereas political scientists formulate and test general theoretical propositions about relationships between variables or classes of events. When historians attempt to generalize, those generalizations are limited to a domain of phenomena defined by temporal and spatial boundaries, whereas the generalizations of political scientists are limited to a domain defined by the analytical assumptions of the theory(...)*

*In fact, history and political science have much to offer each other. A complete description of the connections between events is not sufficient for good history, because all history is driven by theoretical assumptions and models, and more theorizing could make those models more explicit and analytically sound. Similarly, the rigours formulation of a logically coherent theoretical structure is not sufficient for good theory, because good theory must be empirically validated over a wide range of conditions, and more sensitivity to historical context would help reveal the spatial and temporal (and hence analytical) bounds of the theory. The worst abuse of each discipline is to ignore the other. History is too important to leave to the historians, and theory is too important to leave to the theorists”. LEVY, Jack S., *Too Important to Leave to the Other: History and Political Science in the Study of International Relations*. ”, in *International Security*, Vol. 22, N.1. (Summer, 1997), pp. 44-52. Disponível em <http://www.jstor.org>.*

segundo o qual, ainda que iniciativas adotadas anteriormente se mostrem limitadas, é possível encontrar em seu interior os elementos formadores da idéia de governança global estabelecida no final século XX. O terceiro capítulo ocupa-se da ONU, tratada neste texto como a primeira instituição moderna passível de enquadramento como uma estrutura de governança global. Porém, como exposto acima, o argumento desenvolvido neste trabalho considera que apesar de instituições como a ONU, o FMI ou o Banco Mundial se adequarem perfeitamente como estruturas de governança global, o conceito – nunca será demais advertir - ,somente se firmaria décadas depois de seu surgimento. Neste sentido, o capítulo quarto, ao tratar da globalização como um dos fenômenos definidores do final do século XX e início do século XXI, busca posicioná-la temporalmente como um dos condicionantes à consolidação da idéia de governança global, oferecendo o cenário no qual o conceito em tela adquiriu força. Finalmente, as conclusões apontam para a contribuição do debate sobre governança global, no contexto histórico matizado pelo fenômeno da globalização, levando em consideração o estado da arte do campo de estudos das Relações Internacionais.

CAPÍTULO I

Elementos formadores da idéia de Governança Global – De Desiderius Erasmus a Immanuel Kant.

Contar a história do desenvolvimento de um conceito pertencente às Ciências Sociais é uma empreitada que demanda certos cuidados. Neste sentido, a partir do significado atual do conceito de governança global, nos voltaremos para a história do campo de estudos das relações internacionais no qual estamos pesquisando e, a partir de um determinado período, procuraremos identificar os referidos elementos que motivam nossa busca.³⁵

No caso específico desta pesquisa, partimos da definição de governança global elaborada por Barros-Platiau, para estabelecermos num determinado período histórico, o surgimento de alguns dos elementos que atualmente compõem a referida definição de governança global.

Obviamente a opção pela definição de Barros-Platiau foi arbitrária, assim como o nosso referencial no tempo. Além disso, foi preciso também que algumas questões fossem silenciadas enquanto nossa compreensão de alguns dos elementos componentes da idéia de governança global se circunscrevia a determinado período e região do planeta. Esta a razão pela qual adotamos como primeiro conteúdo teórico, no qual buscamos identificar a presença de alguns dos elementos formadores do conceito atual de governança global, na obra de Erasmo.

Buscando esclarecer o objetivo desta pesquisa com mais propriedade, pretende-se aqui identificar nas teorias e iniciativas surgidas a partir de um determinado período do passado, elementos que, a despeito da passagem do tempo, integram a compreensão atual da idéia de governança global. Uma vez que a compreensão da idéia de governança global envolve um conjunto de iniciativas que compõem um processo a partir do qual se procura gerenciar os desafios da contemporaneidade, os elementos que buscamos identificar nesta pesquisa

³⁵ Este estudo deve ser encarado, portanto, como mais um esforço na interpretação de um fenômeno já observado por diversos estudiosos. Todavia sua relevância encontra justificativa nas palavras de Ramalho da Rocha ,segundo o qual: “O exercício mental de se contrastar interpretações de um mesmo fenômeno, elaboradas a partir de diferentes discursos teóricos, permite definir com maior precisão o conteúdo semântico dos conceitos utilizados nos diferentes discursos teóricos , jogando luz sobre as virtudes e as incompletudes de cada um dos sistemas conceituais de análise.Por um lado, do ponto de vista dos resultados da investigação, a análise de um único fenômeno através de diferentes prismas teóricos permite identificar e discutir todas as dimensões relevantes do fenômeno em questão. Por outro lado, esse tipo de exercício torna inviável o aprofundamento da análise, a qual poderia produzir uma explicação mais detalhada de aspectos específicos do fenômeno. Em alguma medida, troca-se uma visão das inter-relações desse fenômeno com outros por uma compreensão mais profunda de algumas de suas características.” Ob. cit., p. 109.

também possuem o mesmo escopo, ou seja, a partir deles se pretendeu gerenciar os desafios do período histórico a eles relacionado.

Os riscos de tal empreitada são muitos, ainda mais quando considerado o fato de que uma dissertação de Mestrado não possui espaço suficiente para o esgotamento do tema. Ainda assim, parte destes riscos pode ser evitado tomando-se, de antemão, certas medidas com o intuito de esclarecer o leitor. A primeira delas diz respeito então à própria definição dos objetos deste capítulo. Esta análise histórica parte da compreensão da idéia de governança global feita por Barros-Platiau para identificar no tempo, a origem de alguns dos elementos que constituem o conceito de governança global. Para tanto, fixou-se uma determinada referência histórico-política – A Guerra dos Trinta Anos e os tratados de Westphalia³⁶ - como o ponto inicial da pesquisa. Em segundo lugar, a escolha desta referência merece esclarecimento. Na verdade, a análise se limita ao estudo do pensamento ocidental realizado a partir de determinado momento histórico. Adotamos a Guerra dos Trinta anos e os subseqüentes tratados de Westphalia como referência inicial, contudo, devido à importância teórica atribuída ao pensamento de Erasmo de Rotterdam, retrocedemos um pouco mais no tempo para fazermos breve menção a algumas de suas postulações. Isto se deve ao fato de o mesmo haver influenciado, entre outros, ao Abade Saint Pierre – parte significativa desta pesquisa - ,em cujas idéias se encontram elementos que também integrariam futuramente a compreensão de governança global.

O terceiro ponto deste esclarecimento prévio, diz respeito à própria concepção de governança global que adotamos. No caso, a busca pelos elementos constituintes da idéia de governança global, deve ser entendida de modo limitado. Assim, uma vez que a conceituação de Barros-Platiau fala de um processo no qual, diversos atores – como a ONU, FMI, OMC e regimes internacionais - participam do esforço destinado a regular os desafios contemporâneos, os elementos aos quais a pesquisa se dedicará identificar dizem respeito, necessariamente, a tal tipo de iniciativa. A busca por cooperação internacional, a idéia de uma paz consolidada entre as nações, bem como a capacidade de equacionar e gerenciar controvérsias no sistema internacional, entre outras características, constitui-se a nosso ver em alguns destes elementos que podem ser identificados historicamente no passado.

Fica claro, neste sentido, que as fronteiras deste objeto de estudo apresentam elevado grau de permeabilidade levando-nos a adotar uma compreensão de nosso campo de estudos – Relações Internacionais – bastante criteriosa. O abordagem aqui adotada nos conduziu, deste modo, diretamente ao entendimento do campo de estudos das Relações Internacionais realizado por Frederico Seixas Dias. Segundo Dias:

Fala-se em relações internacionais como o conjunto de fenômenos que envolvem as interações conduzidas através das fronteiras nacionais entre agentes estatais e não estatais. Estes agentes podem ser quaisquer entidades que, desde uma determinada perspectiva

³⁶ Importante esclarecer que estamos adotando a grafia Westphalia. Embora alguns dos textos consultados viessem grafados de forma diferente, optamos pela uniformização da grafia neste trabalho.

teórica, tomam decisões importantes para a construção, manutenção ou transformação da dinâmica internacional, podendo ser desde simplesmente os Estados até mesmo a inclusão de organizações intergovernamentais e não-governamentais, as empresas transnacionais e, por que não, o indivíduo. O conteúdo destas relações pode ser de natureza política, militar, econômica, social, cultural, jurídica e humanitária, entre outros. Acontece que exatamente os elementos descritos neste parágrafo fazem com que muitos fatos considerados por esta definição como fenômenos das relações internacionais sejam analisados a partir de contribuições de outras áreas das Ciências Sociais como a Economia, a Ciência Política, a Antropologia, a Psicologia, o Direito, etc. É por isso que se entende RI não como disciplina, mas como campo de estudos multidisciplinares que reúne acadêmicos engajados em investigar problemas que, apesar de não constituírem um objeto autônomo, recebem tratamento conceitual específico a este campo a partir de diferentes métodos e agendas de investigação alternativas.³⁷

Conforme já assinalado na introdução, a última década do século XX presenciou uma série de transformações que ocorreram na realidade internacional, particularmente no que se refere às alocações de poder e suas conseqüências. Em face deste fenômeno, foi possível observar-se que o estudo de relações internacionais adquiriu também bastante destaque. O final da confrontação ideológica, sinalizada pelo encerramento da guerra fria e pelo colapso da União Soviética, ocorrendo no mesmo momento em que se verificou uma aceleração de fenômenos como o da globalização e da fragmentação sociocultural³⁸, possibilitou o surgimento de novos enfoques no interior do campo de estudos de Relações Internacionais.

Embora a noção de Estado já existisse antes dos tratados de Westphalia, a idéia de um espaço territorial representando uma unidade independente, legitimada por sua população constituindo um Estado como a concebemos hoje em dia, somente se estabeleceu após a chamada Paz de Westphalia.

Em verdade, a ordem internacional estabelecida após a Guerra dos Trinta Anos³⁹, a partir de 1648 – com os tratados de Westphalia – transformou o disperso relacionamento entre diferentes grupos sociais ainda desorganizados na Idade Média, num sistema multipolar no qual Estados se opõem uns aos outros buscando sobreviver num ambiente anárquico.⁴⁰

³⁷ Cf. **DIAS, Frederico Seixas**, *As teorias e o Papel das Idéias nas Relações Internacionais*, p.32, Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2003. Orientador: Prof. PhD. Marcus Faro de Castro.

³⁸ **HERZ, Mônica**, ob. cit., p.1.

³⁹ “A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) foi o longo ciclo de guerras entre os Habsburgo e as outras potências européias, que terminaram por exaurir a Espanha e destruíram o sonho da ‘monarquia universal católica’. No fim da grande guerra, configurou-se o sistema de Estados da Idade Moderna,” **MAGNOLI, Demétrio**, *Relações Internacionais: Teoria e História*, p.33. São Paulo: Saraiva, 2004.

⁴⁰ Conforme sintetizou **Paul Kennedy**, “O aspecto mais significativo do cenário das grandes potências, depois de 1660, foi o amadurecimento de um sistema realmente multipolar de Estados europeus, cada qual com a tendência cada vez mais acentuada de tomar decisões sobre a guerra e a paz à base dos ‘interesses nacionais’, e não por motivos transnacionais, religiosos,” apud **MAGNOLI, Demétrio**, ob. cit., p. 35.

Delineia-se, assim, uma noção segundo a qual, a partir da elaboração de um tratado, se pode erigir as estruturas que sustentarão um novo modelo de ordem internacional – destinada inicialmente a lidar com o contexto europeu. Com a Paz de Westphalia os desafios existentes à convivência pacífica na Europa durante o século XVII, passam a ser enfrentados segundo uma nova compreensão das relações internacionais. Em função das expectativas geradas quanto à cooperação e também pelo fato de se buscar erigir uma ordem internacional capaz de gerenciar os desafios à convivência internacional naquele momento, o modelo de iniciativa tomado em Westphalia se assemelha muitíssimo a algumas das iniciativas realizadas posteriormente, bem como ao modelo existente no século XX, o qual comporia a idéia de governança global.⁴¹

Na opinião de alguns estudiosos⁴², observando-se os acontecimentos dos últimos anos do século XX, parece haver ocorrido uma espécie de envelhecimento do Estado moderno, situação caracterizada, sobretudo, pela crise das estruturas de autoridade cujo fundamento repousa justamente na idéia de Estado-nação. Neste sentido, alguns acontecimentos provocaram reflexões as mais diversas sobre o que estava se passando realmente com a ordem internacional. O final do conflito bipolar suscitou interpretações que expuseram de maneira clara as ambigüidades fundamentais do sistema internacional, caso em que se enquadram os posicionamentos colocados nas postulações de Fukuyama e de Huntington.⁴³

Diante desses fatos, a agenda política contemporânea passou a refletir alguns desafios diretos à compreensão do moderno sistema de Estados. Ao mesmo tempo em que os alicerces

⁴¹ O Art. II da Paz de Westphalia exemplifica de forma bastante clara a busca por uma nova ordem internacional no séc. XVII. *“II. That there shall be on the one side and the other a perpetual Oblivion, Amnesty, or Pardon of all that has been committed since the beginning of these Troubles, in what place, or what manner so ever the Hostilities have been practiced, in such a manner, that no body, under any pretext whatsoever, shall practice any Acts of Hostility, entertain any Enmity, or cause any Trouble to each other, neither as to Persons, Effects and Securities, neither of themselves or by others, neither privately nor openly, neither directly nor indirectly, neither under the colour of Right, nor by the way of Deed, either within or without the extent of the Empire, notwithstanding all Covenants made before to the contrary: That they shall not act, or permit to be acted, any wrong or injury to any whatsoever; but that all that has passed on the one side, and the other, as well before as during the War, in Words, Writings, and Outrageous Actions, in Violences, Hostilities, Damages and Expenses, without any respect to Persons or Things, shall be entirely abolished in such a manner that all that might be demanded of, or pretended to, by each other on that behalf, shall be buried in internal Oblivion.”* Treaty of Westphalia; October 24, 1648, The Avalon Project at Yale Law School, disponível no Site da Yale Law School. Embora não resultando o Tratado de Westphalia no surgimento de uma instituição propriamente dita, alguns de seus princípios claramente nortearam as relações internacionais subseqüentes, permitindo identificarmos no mesmo, muitos dos elementos componentes da definição de governança global realizada no século XX.

⁴² Ver **Ana Paula B. Tostes**, in *Identidades Transnacionais e o Estado. Viço ou Teimosia?*, Disponível em [http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br). Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Print ISSN 0102-6445.

⁴³ Enquanto Francis Fukuyama proclamou o “fim da história” concentrando-se em acontecimentos como a queda do Muro de Berlim e a decadência dos regimes comunistas da União Soviética e leste europeu, para estabelecer que não havia alternativa à democracia liberal ou ao sistema econômico capitalista global (v. *“O Fim da História e o Último Homem”*, Rio de Janeiro: Rocco, 1992), Samuel Huntington olhou para o futuro enxergando neste um confronto de civilizações. Para Huntington a probabilidade de o mundo do pós-Guerra Fria fragmentar-se em zonas culturais hostis umas às outras era bastante provável (v. *“O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial”*, Rio de Janeiro: Objetiva, 1997).

do Estado moderno são abalados por fenômenos como o da violência organizada e do terrorismo em escala global, parece aumentar de modo expressivo a ação de organizações internacionais, sejam elas governamentais ou não. Embora muito se fale no fracasso de organismos internacionais como a ONU e a OMC, constitui ingenuidade negar que tais atores continuam a interagir e influenciar de maneira significativa o cenário internacional. O mesmo vem ocorrendo com atores como as ONGs, numa aparente contradição, uma vez que as controvérsias internacionais aparentam não estar sendo devidamente equacionadas por tais organismos. Neste sentido, também se observam problemas vinculados diretamente ao desequilíbrio ecológico, às migrações em massa bem como o aumento da distância entre países ricos e pobres. Subverte-se de certa maneira a noção de ordem em face da complexidade de determinadas situações.

O pensamento em relações internacionais⁴⁴ encontra-se diante da necessidade de refletir justamente os dilemas supracitados, uma vez que o mesmo precisa ser capaz de adaptar-se e questionar-se para poder avançar. Face uma aparente falta de clareza na compreensão e facilidade de sistematização dos temas correntes no campo de estudos das relações internacionais, o pensamento em relações internacionais precisa ser capaz de enfrentar estes desafios e se mostrar útil ao desenvolvimento humano. Ou seja, faz-se necessária uma renovação nos esforços de sistematização dos estudos sobre a dinâmica do sistema internacional realizada pelo campo de estudos das Relações Internacionais

O moderno sistema de Estados fundado no princípio da soberania nacional⁴⁵, foi colocado diante de novos desafios no pós-Guerra Fria. O debate concernente à ordem e governabilidade em escala global descongelou-se, ao mesmo tempo em que novas abordagens teóricas foram colocadas na ordem do dia dos estudos e pesquisas acadêmicas.

É este o contexto no qual se insere o debate em torno da identificação dos elementos formadores da idéia de governança global, num período histórico bastante anterior ao atual.⁴⁶

Por este prisma pode-se entender as organizações internacionais (como, por exemplo, ONU, OMC e FMI), enquanto mecanismos criados com o objetivo de regular as relações entre Estados e garantir-lhes a coexistência, como resultado do amadurecimento de iniciativas tomadas, por exemplo, quando da paz de Westphalia, apesar de estas organizações terem nascido de fato no século XX.⁴⁷ Este o motivo pelo qual, no entendimento adotado neste

⁴⁴ Para indicar as idéias predominantes no *mainstream*, usamos aqui a mesma expressão utilizada por Mônica Herz (ob. cit., p.2): “*pensamento em relações internacionais*”.

⁴⁵ Importante ressaltar que as noções de soberania e ordem internacional, fundamentadas num direito internacional e erigidas no período pós-westphaliano, não serão debatidas no corpo deste trabalho.

⁴⁶ Cf. **SATO, Eiiti**, “Desde o surgimento do Estado Nacional como categoria política central nas relações entre povos e unidades políticas, a história registra a ocorrência de iniciativas de estadistas e formulações de pensadores voltadas para a estruturação de instituições que hoje chamamos de organizações internacionais. Mas a história registra, igualmente, as enormes dificuldades de se por em prática essas iniciativas,” in *Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI*, p.5, RBPI, Ano 46, n.1, 2003.

⁴⁷ Para Watson, algumas das idéias gerais acerca das organizações internacionais surgiram a partir de Westphalia e chegaram até o século XX,” **WATSON, Adam**, in *The evolution of international society*, Routledge, 1992, p. 186.

estudo, mostra-se possível assinalar o surgimento de alguns dos elementos componentes da idéia de governança global em séculos anteriores ao século passado (séc. XX), sendo as organizações internacionais o exemplo mais notável da materialização dos esforços do passado.

De acordo com Seitenfus:

“As organizações internacionais constituem um espaço de diálogo, por vezes de confronto, que representa um esforço civilizatório significativo no contexto das relações internacionais. Tradicionalmente, o relacionamento interestatal operava-se de forma bilateral. As organizações introduzem o denominado multilateralismo, através da diplomacia parlamentar (...)

As organizações internacionais são associações voluntárias de Estados que podem ser definidas da seguinte forma: trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros (...)

Sinais de solidariedade entre grupos humanos já se manifestam desde a antiga Grécia(...)

Os constantes conflitos entre grupos socialmente organizados conduziram a humanidade, desde o século XIV, a interrogar-se sobre os meios de controlar a guerra e tornar permanente a paz(...)⁴⁸

Historicamente observa-se que muitas vezes se intensificaram os esforços pelo estabelecimento de um espaço para o diálogo. Em geral, após exaustivos conflitos, buscavam as partes estabelecer um ambiente no qual fosse possível equacionar futuras controvérsias antes de as mesmas degenerarem em novos confrontos. Tomando-se a Paz de Westphalia como referência inicial, o mesmo ocorreria depois, por exemplo, com o Concerto de Viena, com a Liga das Nações e, finalmente, com a criação da ONU.

A idéia de governança global, portanto, está intimamente associada à da existência de organizações internacionais. Nesse sentido, em consonância com o entendimento esposado pelo *mainstream*, esta pesquisa considera as organizações internacionais como estruturas de governança global.⁴⁹

⁴⁸ **SEITENFUS, Ricardo**, *Manual das Organizações Internacionais*, pp. 21-32, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2003.

⁴⁹ *“Apesar da crescente importância das instituições internacionais nas relações interestatais, internacionais e transnacionais, o estudo deste fenômeno é bastante recente (...)* O ambiente internacional é, ao mesmo tempo, jurídico, político, econômico, social e militar. Sua compreensão, ainda que mínima, é condição indispensável para o entendimento dos fenômenos internos dos Estados. Estes, aliás, não são os atores solitários da nova realidade internacional. Além das forças transnacionais privadas, como, por exemplo, as empresas comerciais, industriais ou financeiras, as relações internacionais comportam a existência de outros atores, como as organizações não-governamentais e as internacionais. A manutenção da paz e a busca do desenvolvimento econômico e social fazem as organizações internacionais desempenharem um papel de prestadoras de serviços internacionais aos Estados. Portanto, as relações entre fenômenos intra e extra-estatais são

A ordem pós-Westphalia

O tratado de Westphalia constituiu-se num documento onde, entre outras conquistas, pela primeira vez os soberanos reconheceram suas jurisdições sobre populações e territórios.⁵⁰ Assim, a soberania aparece como elemento chave no sistema Westphaliano, no qual o poder do capital e da coerção moldarão as circunstâncias onde os Estados modernos se estruturarão no futuro. A partir de Westphalia, algumas compreensões passaram a ter bastante destaque no entendimento dos desenvolvimentos observados nas relações internacionais. Entre outras, destacamos:

1. Princípio da soberania;
2. Princípio da balança de poder;
3. Criação da idéia de sociedade internacional de Estados;
4. Aceitação voluntária pelos soberanos, de regras de conduta internacional entre os Estados;
5. Emergência da diplomacia em feições modernizadas.

Pode-se estabelecer que o moderno sistema de Estados erigiu-se a partir da decadência dos arranjos vigentes no período feudal entre os séculos XV e XVII, nos quais em linhas gerais, para regulação das relações entre os agrupamentos humanos na Europa, imperava um poder basicamente emanado da Igreja. No mundo medieval não havia uma separação entre os ditames da ética e da política, ao mesmo tempo em que a noção de ordem internacional não era mais do que uma questão de autoridade.⁵¹

De acordo com Martin Wight,

O atual sistema de Estados existe desde aproximadamente o início do século XVI, e temos a ilusão de que isto é normal. Se olharmos para o período que antecedeu aquele século,

constantes e profundas. São estas circunstâncias que tornaram os estudos das organizações internacionais elemento fundamental para a formação nos vários ramos das Ciências Sociais em muitos sistemas educacionais”, SEITENFUS, Ricardo, ob. cit., pp. 28-29.

⁵⁰ Os artigos LXIV e LXVII esclarecem que “to prevent for the future any Differences arising in the Politick State, all and every one of the Electors, Princes and States of the Roman Empire, are so stablish’d and confirm’d in their ancient Prerrogatives, Libertys, Priviledges, free exercise of Territorial Right, as well as Ecclesiastick, as Politick Lordships, regales, by virtue of this present Transaction: that they never can or ought to be molested threin by any whomsoever upon any manner of presence”. Apud **ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da**, op. cit., p.

⁵¹ Quem operaria a referida separação teórica entre a ética e a política seria Maquiavel, em sua obra *O Príncipe*. Ao elaborar sua obra na Itália do Renascimento, onde as situações de crise e instabilidade permanente originavam-se em sua maior parte da ilegitimidade do poder estabelecido, Maquiavel acabou caracterizando a passagem do mundo Medieval para a Idade Moderna.

contudo, perceberemos que foi precedido por algo diferente. Nos séculos XI ou XII não havia Estados soberanos que repudiassem qualquer poder político superior, pois a concepção de soberania não era conhecida. Ao invés disso, existia, em teoria, uma única unidade jurídica conhecida como *Cristandade*, e presidida, nos assuntos eclesiásticos (que incluía grande parte daquilo que hoje constitui a “política”), pelo sucessor de São Pedro em Roma.⁵²

Impérios em declínio – ex. o Império Espanhol -, o ocaso de grandes senhores feudais, juntamente com a emergência dos primeiros empreendedores capitalistas, além da onipresença da Igreja, formaram, deste modo, as circunstâncias que levariam a Europa a mergulhar na Guerra dos Trinta Anos – 1618/48 -, o primeiro conflito pan-europeu da história.

Com a “Paz de Westphalia” estabelecida em 1648, organizou-se um arranjo segundo o qual no interior das fronteiras já estabelecidas, o poder supremo pertenceria ao Estado soberano⁵³. Como consequência, as idéias até então universais sobre as quais se assentava a coesão do mundo medieval foram superadas pelo entendimento de que Estados eram plenamente capazes de definir suas próprias metas e missão cultural.⁵⁴ Ainda dentro da diversa agenda westphaliana, pode-se destacar o reconhecimento das prerrogativas dos príncipes no interior de seus territórios, além do direito de firmar alianças com outros Estados, o que pode ser aceito como um reconhecimento das prerrogativas inerentes à soberania – cada Estado poderia implementar sua própria política externa.

A lógica de Westphalia consistia numa estrutura onde se estabeleceu a igualdade dos Estados em face de um direito internacional, ao mesmo tempo em que não deixava de existir uma espécie de hierarquia nas relações internacionais.

Ao examinar as circunstâncias que culminaram com a assinatura dos tratados de Munster e Osnabruck que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos (1618- 1648) dando início à Paz de Westphalia e determinar conseqüentemente a situação de fato, a partir da qual materializou-se a chamada ordem westphaliana, pode-se constatar que a partir de 1648 superou-se a antiga noção acerca do universalismo, em benefício de conceitos como por exemplo, o de balança de poder. Em verdade, as idéias que permearam o estabelecimento do

⁵² WIGHT, Martin, ob. cit., p. 1 .

⁵³ Era a aplicação do princípio da soberania, palavra originada no latim, como *superanus*, a qual na língua francesa passou a ser grafada como *souveraineté*, equivalendo a um poder superior a todos os outros.

⁵⁴ Cf. CAPORASO, James A., “In 1648, with the signing of the treaties of Munster and Osnabruck, the Westphalian order came into existence. Depending on one’s critical viewpoint, this order either defined the central architectural principle of the modern state system or provided a very misleading “origin myth” about its evolution. The universal ideas that gave cohesion to the medieval world – a cohesion no less important because it contradicted great diversity – gave way to separate states and nations, each capable of defining its own goals and cultural mission. The idea of sovereignty took root, though not immediately, and provided the ideological justification for ultimate control within a specific territory at the same time that it provided a basis for recognition from other states. Sovereigns made treaties with other sovereigns, forged policies to rule inside a territory, attempted to exclude other authorities from interfering in “domestic politics,” develop stronger controls over their own borders, and actively participated in the construction of citizenship and nationalism.” in *Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty*, 2000 International Studies Association, Published by Blackwell Publishers, USA and UK.

sistema westphaliano, após a destruição do *status quo* do período medieval, influenciariam profundamente a implementação da política e da ordem internacional nos séculos seguintes.⁵⁵ Não somente a idéia de balança de poder, como também o princípio da soberania – expresso através do controle de território geográfico, sobretudo até o século XIX -, estiveram a partir de então inseridos em toda a compreensão relativa ao sistema internacional westphaliano.⁵⁶

Ao erigir-se, portanto, a ordem westphaliana, as relações internacionais dos Estados modernos adquiriram um caráter laico, fundado basicamente em princípios como os da soberania territorial e não intervenção em assuntos internos de outros Estados, nos quais se buscou estabelecer, como já assinalado, uma sociedade de Estados desvinculada do conceito medieval no qual uma autoridade religiosa agia como árbitro maior. Como conseqüência, fortaleceram-se os Estados, acelerando-se a extinção do poder dos grandes senhores feudais que até então influenciavam de forma decisiva o curso das relações internacionais.⁵⁷

A Paz de Westphalia se estabeleceu desta forma como marco fundamental da ordem internacional – preponderantemente européia - que sucedeu o arranjo medieval anterior. Assim, a partir de 1648, a compreensão do sistema internacional refletiria em sua composição uma organização de Estados onde as prerrogativas estatais suplantaram amplamente qualquer arranjo anterior vinculado à idéia de supremacia religiosa sobre o poder temporal. A Paz de Westphalia constituiu-se numa espécie de Carta da Europa, documento no qual o arranjo estatal se subordinaria à preponderância de um princípio não hegemônico.⁵⁸

O nascimento do moderno sistema de Estados com os Estados-nação governando a si mesmos deu-se então como resultado natural daqueles acontecimentos ocorridos no século XVII, os quais iniciaram um processo que se caracterizaria pela ausência de hierarquias e pela consagração de uma nova idéia de ordem internacional numa transição que foi brilhantemente caracterizada por Gierke na obra *Natural Law and the History of Society*.⁵⁹

⁵⁵ “There is a near consensus in the field that the 1648 treaties represent the benchmark for the transformation of the international system, or at least the European international system, from medieval to modern form. Westphalia is associated with the formal emergence of a distinctive system of sovereign states(...) But although the medieval to modern transformation is understood to have been a process taking place over some centuries, almost nobody in the field disputes that a major transformation of the international system did take place around this time, and that the treaties of Westphalia mark one of the key stages in this”, **BUZAN, Barry; LITTLE, Richard; Beyond Westphalia? Capitalism after the ‘Fall’**, Paper apresentado na Conferência ‘1648 and European Security’, National Defense College, Stockholm.

⁵⁶ “What historians describe today as the European balance-of-power system emerged in the seventeenth century from the final collapse of the medieval aspiration to universality – a concept of world order that represented a blending of the traditions of the Roman Empire and the Catholic Church. The world was conceived as mirroring the Heavens. Just as one God ruled in Heaven, so one emperor would rule over the secular world, and one pope over the Universal Church”, **KISSINGER, Henry; Diplomacy**, p.56, Simon and Schuster, New York, NY, 1994.

⁵⁷ Os acordos de Westphalia, em verdade, provocaram também alguns perdedores, como os imperadores do Sacro Império Germânico e a própria Igreja Católica, cuja influência foi bastante diminuída.

⁵⁸ De acordo com **Adam Watson**, “O tratado de Paz de Westphalia era a Carta de uma Europa permanentemente arranjada segundo um princípio não-hegemônico”, ob. cit. , p.192.

⁵⁹ “The State was no longer derived from the divinely ordained harmony of the universal whole which was derived from, and preserved by, the existence of the greater; it was simply explained by itself. The starting point of speculation ceased to be general humanity; it became the

Na nova realidade internacional surgida a partir de 1648, a idéia de soberania – relativa inicialmente à soberania de 300 príncipes germânicos em oposição ao poder do Sacro Império Romano-Germânico - passa a contribuir, posteriormente, para a construção de um novo arranjo onde o poder dos Estados se manifestará dentro de determinados limites. Através de mecanismos como o de balança de poder⁶⁰, por exemplo, erigiu-se um sistema de estados organizados territorialmente num ambiente anárquico, objeto de estudo da maior parte as tradições clássicas.⁶¹

A Paz de Westphalia marcou o surgimento do Estado territorial munido de soberania como unidade dominante em um novo sistema internacional. Possuindo suas fronteiras definidas, assim como um governo centralizado, o Estado westphaliano diferiu profundamente da descentralização das unidades territoriais medievais com seus centros de poder dispersos.⁶²

Ao mesmo tempo em que o poder europeu continuou a expandir-se nos séculos seguintes, para finalmente alcançar todo o mundo, os arranjos político-territoriais emanados de Westphalia foram se adaptando às peculiaridades de cada época e chegaram até o século XX, consagrando idéias como a de soberania e a de uma ordem global lastreada num sistema de Estados.

Além disso, um outro princípio, conhecido como o do interesse nacional assumiria uma posição de bastante importância, tanto assim que sua utilização para justificar medidas de

individual and self-sufficient sovereign State; and this individual State was regarded as based on an union of individuals in obedience to the dictates of natural Law, to form a society armed with supreme power". Apud FONSECA Jr., Gelson, in A Legitimidade e Outras Questões Internacionais, p.42, Paz e Terra, 1998, São Paulo.

⁶⁰ *"A noção de equilíbrio de poder não tem eficácia analítica por si mesma. Ela só ganha conteúdo concreto quando referenciada às características do sistema de Estados. A principal característica de qualquer sistema internacional é a sua estrutura (...)*

*Um autor norte-americano, Morton A. Kaplan, propôs seis regras, necessárias e suficientes para o funcionamento de um sistema esquemático, que ele denominou de **balance of power** (equilíbrio de poder) (...)*

De um modo mais geral, todas essas regras supõem implicitamente que a salvaguarda do equilíbrio e do sistema sejam o objetivo único ou, pelo menos, a preocupação predominante dos Estados (...)", ARON, Raymond, A Política de Equilíbrio Pluripolar, in Paz e Guerra entre as Nações, apud MAGNOLI, Demétrio, Manual do Candidato – Questões Internacionais Contemporâneas, Instituto Rio Branco, pp35-39, FUNAG, Brasília, 2000.

⁶¹ *Idem, p.43. Vale mencionar a abordagem de Martin Wight, Segundo a qual "Em um grau mais elevado de abstração, podemos interpretar a política internacional por intermédio da idéia de um **equilíbrio de poder**. Ao pensar desse modo, imaginamos as potências não tanto como peças num tabuleiro de xadrez mas sim como pesos sobre os pratos de uma balança(...)*

Imaginemos a existência de três potências, das quais a primeira ataca a segunda. A terceira potência não pode assistir à segunda ser derrotada tão esmagadoramente de maneira que ela própria se sinta ameaçada; assim, se a terceira potência tem uma boa visão da situação a longo prazo, ela 'jogará seu peso no prato mais leve da balança' ao apoiar a segunda potência. Esta é a maneira mais simples de compreendermos o equilíbrio do poder", ob. cit., p. 168.

⁶² *"The westphalian state had hard and precisely defined boundaries, and second, it consolidated into a single centre all the powers of self-government. This arrangement was in sharp contrast to those which preceded it. In the ancient and classical, and medieval, worlds, boundaries were more often frontier zones where authority faded away, and sovereignty was often dispersed, with different aspects of governance located in different actors". BUZAN, Barry; LITTLE, Richard; ob. cit., p.90.*

governo ainda hoje é largamente realizada, uma vez que o interesse nacional necessariamente prepondera sobre muitos dos interesses individuais.

Ao examinar a história das relações internacionais e acompanhar a evolução da ordem westphaliana, é possível assinalar a emergência de determinados períodos característicos no ordenamento internacional, onde se tentou criar um sistema que possibilitasse a existência de uma paz permanente entre os Estados pertencentes ao sistema internacional. Como já mencionado, tais tentativas têm ocorrido, em geral, nos momentos imediatamente posteriores a grandes conflitos. Ou seja, sempre ao final de uma conflagração, buscou-se elaborar sistemas lastreados em iniciativas que pretendiam estabelecer novos padrões de ordenamento internacional.

Deste modo, tomando-se como referencial o ano de 1648 até os primeiros anos do século XXI, é possível distinguir pelo menos quatro destas tentativas de reordenamento internacional.

Num primeiro momento, que vai de 1648 até o Congresso de Viena em 1815, o sistema capitalista daria passos definitivos em sua afirmação através das políticas mercantilistas. Entretanto, o equilíbrio de poder oriundo de Westphalia não conseguiria impedir a confrontação em torno da sucessão do trono espanhol e, novamente, somente com um novo tratado - o de Utrecht em 1713 - a paz seria restabelecida na Europa. As ambições da França, já beneficiada quando da assinatura da "Paz de Westphalia", seriam contidas posteriormente por uma série de acordos assinados pela Grã-Bretanha com o intuito de estabelecer, outra vez, o equilíbrio de poder na Europa impedindo assim que a hegemonia de um Estado prevalecesse sobre a dos demais.

No período de tempo entre a Paz de Westphalia e a Paz de Utrecht as relações internacionais passam a apresentar muitas características que seriam observadas repetidamente nos séculos anteriores.

O segundo período pode ser assinalado como o que ocorreu entre os anos de 1815 e 1919, com o surgimento da Liga das Nações ao final da Primeira Guerra Mundial. No início deste período, o Congresso de Viena procurou reorganizar o sistema europeu após a destruição do sistema napoleônico.⁶³

Durante o século XIX, após os arranjos de Viena, a despeito de algumas conflagrações como o conflito franco prussiano que levaria ao surgimento do Império Alemão, pode-se observar que o referido século foi um período no qual os princípios emanados da ordem westphaliana continuaram a desempenhar seu papel até que o equilíbrio fosse quebrado em 1914.

Posteriormente, entre os anos de 1919 e 1939, o sistema internacional westphaliano viveu um terceiro momento, iniciado com a criação da Liga das Nações e caracterizado por manifestações de soberania ao mesmo tempo em que a intervenção na economia seguia-se à superação dos pressupostos liberais do século anterior. Neste período foi elaborado e assinado

⁶³ Após a prova de maturidade da burguesia representada pela Revolução Francesa, a restauração do *status quo* pré-revolução reafirmaria alguns dos princípios oriundos de Westphalia, entre eles o da legitimidade e do equilíbrio europeu.

o Tratado de Versalhes (1919), cujo objetivo era, novamente, reorganizar sobretudo o concerto europeu após a derrota da Alemanha, Áustria-Hungria e declínio do Império turco.

Com a crise de 1929, o dirigismo francês e o New Deal norte-americano se imporiam como alguns dos sinais a partir dos quais os governos dos respectivos países procuraram demonstrar sua soberania, ao mesmo tempo em que buscavam superar a crise instalada.

O terceiro período se constituiu, de fato, no momento em que muitas das características de uma estrutura de governança global foram pela primeira vez materializadas. Evidentemente a Liga das Nações jamais se constituiu numa estrutura de governança global. Em verdade, ao mencionarmos a Liga das Nações como uma tentativa de se criar uma estrutura de governança global, estamos nos referindo tão somente aos elementos da idéia de governança global contidos naquela iniciativa preponderantemente européia.

De fato, a Liga das Nações estava muito longe de ser uma estrutura de governança. Todavia, ao identificarmos como algumas de suas características, o desejo de estabelecer um ambiente de cooperação e a tentativa de estabelecer uma continuidade institucional através de reuniões periódicas, além do esboço de uma arquitetura de segurança com participação ampliada, nosso argumento se reforça. Ou seja, tais características nos permitem identificar algumas das propostas da Liga, como elementos que, posteriormente, integrariam a idéia de governança global.

A Liga das Nações, a despeito do fracasso da iniciativa do presidente Wilson, buscou dentro de suas enormes limitações, tanto de concepção, como de implementação, estabelecer um ambiente de paz e justiça no mundo, sobretudo no território europeu. Principalmente no que se refere à segurança internacional, havia um desejo de regular os desafios à convivência internacional pacífica naquele momento.

Posteriormente, o surgimento da ONU em 1945 marca a quarta tentativa de se estabelecer uma nova ordem internacional, outra vez num momento imediatamente posterior a uma grande conflagração. Agora, entretanto, pela primeira vez criou-se um órgão capaz de enquadrar-se no entendimento que se estabeleceria mais tarde acerca de governança global.⁶⁴ Outras estruturas de governança, como o FMI e a OMC viriam depois, todavia foi com a ONU que se pôde reconhecer de fato haver se materializado uma estrutura de governança global.⁶⁵

⁶⁴ Como resposta institucional acabada aos desafios impostos pelo desejo de manter a paz e segurança internacionais, superando desta feita os “defeitos da ordem anterior”, Lafer e Fonseca Jr. ao discutirem a situação do Conselho de Segurança da ONU nos anos 90, colocam a Liga das Nações e a ONU num mesmo patamar de iniciativas por sinalizarem ao futuro com a proposta de um direito das gentes diferente daquele em vigência no período imediatamente anterior. “*não se apresentaram receitas institucionais acabadas como as que nasceram depois da I Guerra em Versalhes, e da II Guerra em São Francisco, não só porque o fim da Guerra Fria não trouxe um direito novo como não foi possível identificar com clareza o diagnóstico dos defeitos da ordem anterior*”. **FONSECA Jr., GELSON; LAFER, Celso**; in *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas*, apud **PATRIOTA, Antônio de Aguiar** in *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*, p.53, FUNAG, Brasília, 1998.

⁶⁵ Alguns autores apontam ainda um quinto momento na história das relações internacionais, sinalizado no início dos anos 90 com a integração ao sistema europeu da Alemanha unificada. Após a assinatura da Carta de Paris, o presidente Bush chega a declarar o surgimento de uma nova ordem internacional. (Ver **GROOM, A.J.R.**, in *Roadmaps after the ‘peace’*. Disponível em

Mesmo quando se reconhece os impasses das décadas seguintes com relação à implementação de seus objetivos, até as esperanças que ressurgiriam ao final da Guerra Fria, não se pode negar que a mesma se constituiu numa estrutura de governança global, marcando o quarto período de existência do sistema westphaliano.

Todavia, embora seja possível identificar a influência da ordem westphaliana na ordem internacional vigente em diversas circunstâncias no século XX, nota-se também que, posteriormente ao final da confrontação ideológica da Guerra Fria, no momento em que se verificou uma aceleração do processo de globalização, passou a ocorrer uma desestabilização no sistema internacional, levando muitos especialistas em Relações Internacionais⁶⁶ a reconhecer que era necessário compreender melhor o significado de tais transformações.

No cerne de nossa discussão se impõem algumas considerações sobre o presente cenário internacional. É importante sublinhar que apesar de não se ter chegado a um acordo quanto à interpretação dos referidos eventos, tornou-se bastante claro o implícito desafio à autoridade dos governos nacionais enquanto determinados movimentos sociais ameaçam as bases do Estado moderno, como se a desintegração da presente ordem fosse apenas uma questão de tempo. Os pilares da ordem westphaliana foram definitivamente abalados lançando inúmeras interrogações àqueles que se dedicam a compreender a realidade internacional.

Diante desse quadro colocou-se de pronto uma indagação a respeito de estar o sistema internacional caminhando para uma nova forma de ordenamento. Estaria então ocorrendo uma transformação nas mesmas dimensões daquela ocorrida em 1648, ou as estruturas herdadas do arranjo westphaliano ainda se mostram capazes de explicar as referidas mudanças?

Na resposta é necessário considerar as diversas correntes teóricas no interior do campo de estudos das Relações Internacionais. Por exemplo, se para a perspectiva realista e neo-realista, o modelo de Westphalia tem servido perfeitamente como arcabouço teórico a partir do qual se pode teorizar sobre o sistema internacional, a visão liberal se preocupa muito mais com o potencial de transformações sistêmicas resultantes da expansão do capitalismo global. Assim, parece ainda não existir uma compreensão definitiva sobre a matéria, embora os pressupostos realistas ainda se apresentem capazes de oferecer explicações para boa parte dos fenômenos observados, como por exemplo, as controvérsias internacionais na área comercial (questão dos subsídios agrícolas), ou ainda as dificuldades enfrentadas na implementação de um regime de controle de armas de destruição em massa. Tais situações ainda são explicadas de modo eficiente pelos pressupostos do Realismo.

A compreensão da idéia de governança global convive, por conseguinte, com as incertezas acerca da permanência, ou não, da ordem westphaliana. Mesmo considerando o fato de que os governos vêm respondendo aos desafios da globalização cedendo parte de suas prerrogativas a arranjos supranacionais como, por exemplo, o da União Européia, os acontecimentos internacionais na última década do século XX provocaram novos debates sobre a sobrevivência da ordem westphaliana. Em muitas situações não se percebe mais o

<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/3/4/Groom.pdf#search=GROOM%2C%20A.J.R.%2C%20%20Roadmaps%20after%20the%20peace>

⁶⁶ Ver **FONSECA Jr., GELSON; LAFER, Celso**; ob.cit. e **HERZ, Mônica**, ob. cit..

monopólio no exercício da soberania como prerrogativa exclusiva dos governos nacionais. Ao mesmo tempo, observa-se na ordem internacional o surgimento de novos atores, e mesmo a noção de conflitos entre Estados soberanos estabelecida a partir de 1648, tem sido contraditada pela eclosão de conflitos mais semelhantes a guerras civis, sem qualquer declaração formal para o estado de beligerância.⁶⁷

Ainda que tenha sido possível identificar no estabelecimento da ordem westphaliana no século XVII, alguns dos elementos que compõem o entendimento atual acerca da governança global, percebe-se que a ordem internacional encontra-se hoje em meio a um processo de transformação no qual inúmeros desafios se colocam à permanência indiscutível da herança de Westphalia.⁶⁸ Conforme já visto, o surgimento e a presença de novos atores e circunstâncias na arena internacional, como por exemplo as organizações não-governamentais, a reafirmação dos debates acerca da segurança coletiva, bem como o “novo” papel da sociedade civil têm desafiado a compreensão acerca da tradicional definição de soberania oriunda dos arranjos westphalianos⁶⁹. Todavia tais transformações não invalidam a premissa deste estudo, uma vez que é justamente nesta dinâmica de transformações que se insere o conceito de governança global.

O pensamento de Desiderius Erasmus e de Émeric Crucé

⁶⁷ Evidentemente houve exceções. Apesar de a face dos conflitos observados no final do século XX se mostrar problemática à compreensão estabelecida em 1648, ainda foi possível observar nas últimas décadas do século XX alguns poucos conflitos no molde westphaliano, como as guerras entre a Grã-Bretanha e a Argentina, a guerra entre a Índia e o Paquistão e também o confronto entre o Irã e o Iraque. Todavia, dentre as peculiaridades dos conflitos modernos observados no referido período, têm surgido novas formas de confrontação diametralmente opostas à compreensão westphaliana. Guerras de religião, rivalidades étnicas, a influência de cartéis de mafiosos além da perpetração de incomensuráveis violências contra populações civis realizadas em grande parte por atores não governamentais têm caracterizado uma situação de evidente diminuição do poder dos governos nacionais.

⁶⁸ Para **Buzan e Little**, *“If the dominance of military-political is being challenged by a capitalist mode of economic interaction, and if the leading states are beginning to assume a post-Westphalian form, is the basic nature of international society also changing away from Westphalian norms? There are many contending views on this question and little sense of emergent consensus.*

(...)Westphalia is now giving way to a new postmodern capitalist order? Probably not yet, though it certainly provides evidence both to show that the question is worth asking, and perhaps to inspire the thought that the international system may be entering a process of transition (...) This is something new in human history.

(...)Westphalian realism is still relevant. But its traditional claim to serve as the commanding heights of how international relations can and should be understood is rightly under serious challenge”, ob. cit., p.p. 100-104.

⁶⁹ Cf Joseph Nye Jr., *“Embora o sistema de Estados soberanos continue sendo o padrão dominante nas relações internacionais, já é possível discernir um modelo de comunidades e governanças entrelaçadas (...)Atualmente a soberania está mudando(...)*

No setor privado, os conglomerados transnacionais e os administradores de fundos offshore vêm desempenhando papel importantíssimo na criação de normas e padrões(...)

As redes de agentes privados e transnacionais estão contribuindo com a governança de uma sociedade civil incipiente, conquanto imperfeita, de âmbito mundial(...), ob. cit., pp 102, 177 e 178.

No conjunto de reflexões realizadas acerca do estabelecimento de um ambiente europeu pacífico, um dos nomes que necessariamente vem à tona é o do Abade Saint Pierre. Suas idéias, a despeito de inegável caráter idealista, influenciaram marcadamente muitas das tentativas de se pensar a paz que foram realizadas posteriormente.

Entretanto, antes de abordarmos o pensamento propriamente dito do Abade Saint Pierre, enquadrado de maneira apropriada pelo *mainstream* no seio daquelas iniciativas pioneiras que consideraram o estabelecimento de uma união federativa entre os Estados europeus, em benefício da paz, são necessárias algumas considerações preliminares.

Antes de Saint Pierre, a necessidade de estabelecer a paz na Europa foi tratada também por outros pensadores os quais, como já observado, foram de grande relevância na formação posterior do pensamento político ocidental. Contudo, conforme já frisado nesta pesquisa, nos limitaremos a discutir brevemente as idéias de apenas alguns deles.

Em linhas gerais, pode-se situar o nascimento do ideal pacifista no seio daquele conjunto de pensamentos que lastrearam os numerosos projetos de paz nos séculos XVII e XVIII na Europa. Abandonando as amarras do teocentrismo, os homens procuravam também libertar-se de muitas de suas limitações, sobretudo aquelas herdadas do exercício da política em bases religiosas dos séculos anteriores.

Em verdade, a iniciativa de Saint Pierre pode ser compreendida como parte de uma tradição de pacifismo cuja sistematização melhor elaborada se encontra no pensamento humanista de Desiderius Erasmus - Erasmo de Rotterdam (1466 -1536) -, o grande humanista do Renascimento.⁷⁰ Em Erasmo, observa-se a mesma preocupação que posteriormente motivaria outros pensadores, entre os quais Saint Pierre, acerca do estabelecimento de mecanismos capazes de, se acionados, possibilitarem o estabelecimento da paz entre os Estados – europeus a princípio.

Para Erasmo a guerra deveria ser evitada a todo custo. *“É preferível uma paz desfavorável à mais favorável das guerras”*.⁷¹

Apesar de desejar eliminar as causas da guerra nas relações entre cristãos, em seus escritos Erasmo também denunciou os ataques cristãos contra os turcos ao exemplificar a brutalidade da guerra. Importante enfatizar que seu pensamento sinaliza apenas a constatação de que a necessidade de convivência entre os povos, já possuía uma espécie de compreensão. Mesmo assim, ao discutir alternativas capazes de promover a paz, o esforço de Erasmo também sinalizaria com elementos que mais tarde fariam parte da compreensão da idéia de governança global. Basta interpretar a citação do parágrafo acima para perceber que ao tratar de uma paz, ainda que desfavorável, Erasmo está propondo uma forma de

⁷⁰ Erasmo, além de incorporar o modelo de homem renascentista, escreveu numa linguagem simples, apaixonada e elegante sobre as causas da guerra e a necessidade de solucionar as disputas entre os príncipes cristãos, através da arbitragem, supervisionada por autoridades da Igreja.

⁷¹ **JOHNSON, James Turner**, *The Quest for Peace: Three Moral Traditions in Western Cultural History*, apud, **ROOSEVELT, Grace**, in *A Brief History of the Quest for Peace*, p.1. Disponível no site: Global Policy Forum.

conciliação, comportamento corriqueiro em muitos dos procedimentos contemporâneos nas atividades de algumas organizações internacionais.

Posteriormente a Erasmo, cerca de um século depois, novamente a necessidade de se estabelecer uma paz permanente entre os Estados europeus será o objeto da obra de outro pensador. Desta vez, um monge francês chamado Émeric Crucé que publicou em 1623 uma obra intitulada *Le Nouveau Cynée* ou *Discours d'Etat*, na qual propôs o estabelecimento de uma federação de Estados. A federação, fruto da conciliação de todos os povos católicos sob a proteção dos soberanos europeus irmanados no objetivo de manter a paz perpétua, seria representada por um conselho permanente de embaixadores, os quais buscariam a paz de forma insistente através do arbitramento das questões entre eles, ou, caso necessário, pelo uso da força contra algum membro recalcitrante.⁷²

Para Crucé, a paz universal estimularia o livre comércio uma vez que este resultava da garantia da liberdade de navegação nos mares. Enfático acerca de tais possibilidades, Crucé antecipou-se em certo sentido ao internacionalismo liberal que se firmaria alguns séculos depois.

Ainda anteriormente a Saint Pierre, destaca-se também o Grande Projeto de Henrique IV.⁷³ Proposta notadamente menos ambiciosa, o *Grande Projeto – Le Grand Dessern* – foi provavelmente elaborado pelo Duque de Sully.⁷⁴ Menos ambicioso do que as propostas de Erasmo e de Crucé, o projeto de Sully limitava-se à Europa, e sua proposta envolvia a dissolução forçada do então enfraquecido Império Austríaco. O *Grande Projeto* propunha a redivisão da Europa em 15 Estados cujos territórios e poder deveriam ser equivalentes entre si, o tanto quanto possível. Além disso, a redivisão que se constituiria numa “República Cristã”, seria presidida por um Conselho Geral composto por delegados representantes de cada Estado, sendo tal arranjo supervisionado pelo próprio Rei da França, Henrique IV.⁷⁵

De acordo com os *mémoires* de Sully, o plano cujo objetivo em linhas gerais era extinguir as guerras de religião, teve apoio de outro grande monarca daquele período, a Rainha Elizabeth I.

⁷² De certo modo o pensamento de Crucé se mostra como precursor do *Convenant* da Liga das Nações e das Nações Unidas. Seu plano não incluía apenas os soberanos europeus, como também o imperador dos turcos, os judeus, a Índia, os reis da Pérsia, da China, o Grande Duque de Moscou, bem como líderes africanos. Tal mosaico era justificado por Crucé pela alegação de que as hostilidades existentes naquele período serem, a seu ver, políticas em sua grande maioria.

⁷³ De acordo com Eiiti Sato, “*Henrique IV e seu Ministro, o Duque de Sully, no início do século XVII – portanto dentro de um ambiente político já formado por Estados Nacionais – elaboraram a primeira proposta de formação de uma instância internacional centrada na idéia de um sistema de arbitragem permanente onde os soberanos deveriam resolver suas pendências sem o recurso da guerra*”, in *Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI*, p.6, RBPI, Ano 46, n.1, 2003.

⁷⁴ Após abandonar o protestantismo e assumir o trono francês em 1589, Henrique de Navarra encerrou uma quase secular divergência religiosa existente na França através do Édito de Nantes, o qual concedia liberdade de culto aos protestantes e possibilitava como consequência a consolidação do absolutismo. O Grande Projeto, atribuído posteriormente a Sully foi concebido após a Paz de Vervins, entre a Espanha e a França, em 1598.

⁷⁵ ROOSEVELT, Grace, ob. cit. p. 1.

Pode-se especular que dada a popularidade de Henrique IV e a força militar da França naquele período, o plano talvez tivesse sido posto em marcha, não tivesse o monarca francês sido assassinado em 1610. Poucos anos depois a Europa seria tragada pelo caos produzido pelo fanatismo de uma série de conflitos religiosos conhecidos como Guerra dos Trinta Anos.⁷⁶

A obra de Saint Pierre⁷⁷

***'Meu objetivo é propor maneiras de tornar perpétua a Paz entre todos os Estados Cristãos.'*⁷⁸**

Para estabelecer uma espécie de instantâneo do ambiente europeu no qual viveu Saint Pierre, importante lembrar que após a Paz de Westphalia o Estado moderno passou a ter na soberania um de seus princípios fundamentais, ao mesmo tempo em que se suplantou a convicção pré-existente acerca da superioridade da ética católica. A ordem internacional, acomodando o princípio da soberania e as noções de justiça e equidade em seu *modus vivendi*, ainda no séc. XVII observaria o fortalecimento de outras duas noções caras à compreensão da convivência entre Estados: *raison d'état* e equilíbrio de poder. Em verdade, nos séculos XVII e XVIII, o ritmo da política europeia seria ditado verdadeiramente pelo equilíbrio de poder, o qual chegou a ser caracterizado por Frederico II da Prússia em 1749 como o modo pelo qual, através da utilização de pesos iguais num prudente equilíbrio, a política seria capaz de manter a Europa independente e livre.

Havendo estudado tanto a teoria quanto a prática política, e profundamente influenciado pela leitura de Platão, Maquiavel, Grotius e Hobbes, entre outros, o abade Saint Pierre⁷⁹ foi um

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ De acordo com Saint-Pierre: *"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, e nunca um escritor mereceu mais respeito do que quem sugeriu os meios de por em prática esse esquema (...)*

Ninguém pode ter refletido extensamente sobre os meios de aprimorar qualquer governo sem perceber as muitas dificuldades e os numerosos obstáculos derivados menos da sua natureza intrínseca do que das relações que mantém com seus vizinhos. O resultado é que a atenção que deveria ser dada ao bem-estar interno precisa ser desviada em boa parte para a segurança externa," apud **ROUSSEAU, Jean-Jacques**, *Extrato e Julgamento do Projeto de Paz Perpétua de Abbé de Saint-Pierre (1756)*, pp. 71-72, in *Rousseau e as Relações Internacionais*, Tradução : Sérgio Bath, Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, IPRI, São Paulo, 2003.

⁷⁸ **SAINT-PIERRE, Abbé**, *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*, p.3, trad. Sérgio Duarte. Brasília: Editora Universidade de Brasília : São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2003.

⁷⁹ Saint Pierre nasceu 10 anos após o estabelecimento da Paz de Westphalia e viveu na França durante o reinado de Luis XIV – que ameaçou frequentemente o equilíbrio europeu com sua belicosidade - e também em parte do período no qual ocorreram as chamadas "Guerras Iluministas", onde os povos eram vistos pelos teóricos como meros peões num jogo de xadrez. Daí a clássica observação de Clausewitz, na qual este considerava a guerra mais do que um ato político, sendo um elemento de continuidade das relações políticas onde a pena era substituída pela espada e a paz resumia-se à simples ausência do estado de guerra.

dos mais destacados pensadores do pan-europeísmo.⁸⁰ Antecipando o espírito humanista dos enciclopedistas que colocavam o homem no centro do mundo, Saint Pierre foi um dos pioneiros ao consagrar a crença no progresso social indefinido como o destino do homem.⁸¹ Compartilhando a visão de muitos outros em seu tempo segundo a qual a onipotência de um governo, seria o veículo a partir do qual se poderia propiciar a felicidade dos homens, Saint Pierre parece haver se inspirado no Grande Projeto de Sully e Henrique IV para elaborar sua obra mais famosa, o *Projet Pour Rendre La Paix Perpétuelle en Europe*.⁸²

Na verdade, Saint Pierre publicara em 1712 seu *Mémoire Pour Rendre La Paix Perpétuelle en Europe*, o qual após receber algumas críticas sofreria uma segunda redação para se transformar no *Projet*, composto por dois volumes e publicado em 1713, sendo que um terceiro volume seria ainda impresso em 1717. Traduzida para o idioma inglês em 1714, a obra recebeu o título de *A Project for Settling an Everlasting Peace in Europe*.

Escrito durante o período em que atuou como secretário de um dos plenipotenciários da França, o Abade Polignac, no Congresso de Utrecht ao final da guerra pela sucessão espanhola (1700 – 1714)⁸³, o *Projet* de Saint Pierre utiliza no trato de temas políticos uma metodologia inspirada em Descartes, que certamente discordaria da referida abordagem pela mesma tratar a natureza humana como se fosse uma abstração.⁸⁴

⁸⁰ De acordo com **Ricardo Seitenfus**, “Dois aspectos salientam-se no **Projeto** e justificam que ele ocupe espaço próprio na história do pensamento sobre as relações internacionais. Em primeiro lugar, ele filia-se à corrente pan-européia que tenta encontrar instrumentos, inclusive institucionais, para por um termo às constantes guerras continentais. Ele insere-se, neste sentido, num movimento que possui seus principais expoentes na “República Cristã” de Pierre Dubois (século XIV); no “Congregatio concordiae” do rei Podiebrad (século XV); nas “Economias reais” de Sully, atribuída ao próprio rei Henrique IV (século XVII); no “Discurso das ocasiões e meios para estabelecer uma paz geral e a liberdade de comércio para todos” de Emeric Crucé de Lacroix (século XVII); nas idéias de Leibniz ao propor, no final do século XVII, uma federação européia sob a dupla autoridade do papa e do Imperador e, finalmente, nos trabalhos de William Penn que sugere a conclusão de um tratado perpétuo entre os soberanos europeus (1693). Todavia é com o projeto que a idéia pan-européia será apresentada, pela primeira vez, de maneira sistêmica,” in *O Abade São Pedro: os fundamentos das instituições internacionais*, p.2, disponível em <http://www.fadisma.com.br/professores/seitenfus/artigos/outrosjornais/abade-sao-pedro>.

⁸¹ “Suas franqueza e bom caráter movidos por sentimentos humanistas, leva o Abade a associar-se aos livres pensadores. Para estes a luta pela liberdade e em defesa do gênero humano contra as arbitrariedades dos poderes espiritual e temporal constitui um guia e uma missão. Naturalmente o Abade integra-se neste ambiente já que sua bondade e honestidade impregnam o conjunto de sua obra.” **SEITENFUS, Ricardo**, ob. cit., p.4

⁸² “(...)em 1712, Abbé de Saint Pierre, retoma as idéias de Henrique IV numa proposta mais elaborada de um **Projeto de Paz Perpétua** (...)É possível que se a proposta de Henrique IV ou de Abbé de Saint Pierre não presumissem a constituição de uma instância que se constituísse num tribunal arbitral entre as nações, mas tão somente numa entidade política onde os Estados procurassem discutir e negociar suas demandas, sua aceitação seria menos problemática”, **SATO, Eiti**, ob. cit., p.6.

⁸³ A guerra pela sucessão espanhola termina com a assinatura de uma série de tratados. São eles:

- a) Tratado de Utrecht (11 de abril de 1713);
- b) Tratado de Rastadt (7 de setembro de 1714);
- c) Tratado de Baden (7 de setembro de 1714); e
- d) Tratado de Antuérpia (15 de novembro de 1715).

⁸⁴ “Baseado nos tratados de Utrecht, considerados como um **corpus** jurídico europeu, o texto do Abade indica que a paz perpétua entre os Estados cristãos somente poderá ser alcançada

A idéia geral do projeto de Saint Pierre era bem simples e reflete de certa maneira a superficialidade com que imaginou a possibilidade de estabelecer a paz perpétua na Europa.⁸⁵ Contando também com uma experiência de primeira mão - num processo de *peacemaking* - adquirida no trabalho junto a Polignac, Saint Pierre propunha os meios que tornariam a paz perpétua entre os Estados Cristãos da Europa possível. Através da constituição de uma Sociedade Européia, o projeto de Saint Pierre buscava consagrar como objeto essencial a idéia da paz com as possibilidades históricas do momento em que viveu. Todavia o projeto de Saint Pierre, ao pretender conciliar e limitar as diversas soberanias da Europa, não só mostrou-se impraticável, como também não apresentou alternativas para o perene antagonismo de interesses. Uma de suas limitações era deste modo o fato de que objetivava limitar as soberanias existentes sem prever a criação de uma autoridade forte o bastante para superar as naturais resistências às iniciativas em prol da paz.⁸⁶

Inicialmente Saint Pierre pretendeu incluir todas as nações do mundo como alvo de seu *Projet*, porém logo depois ele limitou sua idéia de federação à Europa de modo que o *Projet* se mostrasse exequível⁸⁷. Após examinar os meios através dos quais se poderia prevenir a guerra entre as nações européias, ele inferiu que a federação de Estados se mostrava como a melhor opção.

Se para Hobbes, por exemplo, a proteção e benefício dos indivíduos adviria da unidade do Estado, Saint Pierre foi mais longe ao propor a necessidade de uma federação unificada para que fosse possível salvaguardar a paz entre os Estados da Europa preservando-lhes a soberania. Antecipando-se a Rousseau⁸⁸, que o criticaria posteriormente, Saint Pierre afirmou ser o Contrato o meio adequado para a proteção das pessoas contra a violência.⁸⁹

caso os soberanos respeitem os princípios fundadores de seu *Projeto*,” **SEITENFUS, Ricardo**, ob. cit., p.4.

⁸⁵ “A paz perpétua é um tesouro inesgotável que estará sempre à disposição dos Príncipes unidos(...)

Todos sabem que a guerra é feita por necessidade, e para obter a Paz; é um grande mal que se aceita para evitar mal maior(...),” SAINT-PIERRE, ob. cit., pp. 251 e 286.

⁸⁶ A esta crítica deve ser sobreposto o fato de que o *Projet* de Saint Pierre, por se constituir numa iniciativa passível de equacionar os desafios à ordem internacional daquele momento histórico, apresenta em seu cerne muitos dos elementos que, posteriormente, farão parte da idéia de governança global, conforme pode ser observado na transcrição de alguns de seus artigos presentes neste trabalho.

⁸⁷ “Se há uma forma de conciliar essas contradições perigosas, ela é uma modalidade de governo federativo, que una as nações com vínculos semelhantes aos que já unem os seus membros individuais, colocando ambos sob a autoridade da Lei. Independente disso, essa forma de governo parece ter vantagem sobre todas as demais, por combinar as conveniências dos Estados de pequenas dimensões com as dos grandes, com o poder necessário para impor respeito aos vizinhos, para sustentar a supremacia da Lei; porque esta é a única força capaz de controlar igualmente os súditos, os governantes e os estrangeiros(...)”apud **ROUSSEAU, Jean-Jacques**, ob. cit., p.72.

⁸⁸ De acordo com Rousseau, “O esquema de uma paz duradoura foi, dentre todos, o mais digno de fascinar um homem de princípios elevados. Assim, de todos os temas que mereceram o empenho do Abade de Saint-Pierre foi aquele que por mais tempo o interessou e o que seguiu com maior obstinação(...)

Que não se diga, portanto, que o sistema não foi adotado porque não era bom. Será mais apropriado dizer que era bom demais para que pudesse ser adotado(...) Que ressurgam Henrique IV e Sully, voltará a ser uma proposta razoável. Em outras palavras, embora

Conforme explica Seitenfus, o *Projeto* tomou a forma de um elaborado tratado dividido em artigos fundamentais, dos quais destacamos em seguida algumas de suas linhas gerais⁹⁰:

Todas as soberanias cristãs da Europa formariam uma permanente união para a paz e segurança após a renúncia ao estado de natureza. Apesar de o princípio das nacionalidades não ser acolhido pelo projeto, a proposta de Saint Pierre estabelece que estas soberanias teriam representação num senado perpétuo localizado numa cidade livre.⁹¹

A sociedade europeia não iria interferir nos governos, a menos que fosse para preservá-los de rebeliões.⁹²

A União enviaria comissários para investigar conspirações e revoltas e poderia enviar tropas para punir os culpados, de acordo com as leis vigentes.

Os territórios permaneceriam no *status quo* anterior a menos que $\frac{3}{4}$ da União votasse por uma mudança.

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.” Idem, p.110.

⁸⁹ “Jean-Jacques Rousseau ao redigir, em 1761, uma análise interpretativa que, em muitos aspectos deforma as idéias originais, reconduz o **Projeto** à frente dos debates sobre o pacifismo e em torno da problemática da construção de relações estáveis na Europa cristã.

O **Projeto** é filho de seu tempo e inspira-se num período histórico distinto daquele vivido por Rousseau. Para sua compreensão devemos levar em consideração a crise de consciência europeia, reflexo de uma sociedade guerreira que faz surgir uma vontade de paz difusa que encontra no Abade São Pedro um dos mais ilustres representantes.

A análise de Rousseau pode ser considerada, de fato, como um obituário pois desde então o **Projeto** não beneficiou-se de publicação integral. Somente no final do século XX renasce o interesse pela obra do pensamento político e identificando a influência exercida, muitas vezes inconscientemente, na construção das instituições internacionais,” SEITENFUS, Ricardo, ob. cit. p.1.

⁹⁰ “O longo texto da paz perpétua é redigido em forma de artigos – ditados e alinhados – que demonstram a importância reservada ao positivismo jurídico. Pretextando economizar demoradas e complexas negociações entre os plenipotenciários das potências europeias, o Abade, de fato, não esconde sua pretensão: propor um texto acabado onde os soberanos somente expressariam sua adesão aportando pequenas modificações que lhes parecem indispensáveis. Portanto, o sistema proposto orienta-se pela racionalidade da ordem política, tanto interna quanto externa,” idem, P.5.

⁹¹ “Os princípios elencados pelo Abade chocam-se frontalmente com a percepção do poder do Estado Europeu. Este percebe, rapidamente, que o Projeto limitaria sua independência e desconheceria seus direitos soberanos,” idem, p.9.

⁹² “Para deixar claro o meu argumento, relaciono em seguida as dezenove potências que se considera representarem a comunidade da Europa. Todos teriam uma igual participação nas deliberações da assembléia: O Imperador Romano (da Alemanha); O Imperador da Rússia; O Rei da França; O rei da Espanha; O rei da Inglaterra; Os Estados Gerais (Países Baixos); O Rei da Dinamarca; A Suécia; A Polônia; O Rei de Portugal; O Soberano de Roma (O Santo Papa); O Rei da Prússia; O Eleitor da Baviera e seus associados; O Eleitor do Palatino e seus associados; Os suíços e seus associados; A República de Veneza e seus associados; O Rei de Nápoles; O Rei da Sardenha(...)

Bastaria olhar a lista para demonstrar de forma conclusiva que seria impossível para qualquer potência isolada resistir à ação em conjunto de todas as outras ou para que qualquer aliança parcial possa desafiar o conjunto da confederação(...),” apud ROUSSEAU, Jean-Jacques, ob. cit., p.87.

Nenhuma soberania poderia possuir mais do que um território.

As câmaras de comércio⁹³ deveriam ser mantidas e cada soberano deveria suprimir ladrões e piratas, ou pagar as devidas reparações a quem sofresse dano. Se necessário, a União poderá prestar assistência.

Nenhum soberano poderia manter mais do que uma determinada quantidade de soldados em seu território, nem pegaria em armas exceto contra um inimigo declarado da sociedade européia. As reclamações seriam discutidas e mediadas pelo Senado na Cidade da Paz, assim como a União defenderia os soberanos que concordassem com suas determinações.⁹⁴

Após a adesão de pelo menos 14 nações, qualquer soberano que se recuse a associar-se será declarado inimigo pelo restante da Europa.

Haveria no Senado, um representante para cada um dos Estados, e cada questão naquele Conselho seria tratada com base no princípio da pluralidade de votos, sendo $\frac{3}{4}$ a quantidade necessária para que uma decisão fosse tomada.⁹⁵

O Senado deveria mediar os conflitos com não-membros e apoiar as soberanias que aceitassem esta ajuda.

Os soberanos ineficientes poderiam ser removidos pela União através de novas regras para a sucessão que poderiam incluir, inclusive, a formação de uma república.

O comandante-em-chefe das forças federativas não poderia pertencer a qualquer família de soberanos.

A liberdade de religião seria admitida.

⁹³ “Quanto à pobreza: é evidente, de um lado, pelo que já se disse, que somente o comércio permanente pode produzir riqueza e libertar os homens da pobreza em que estariam, se permanecessem na solidão”, **SAINT-PIERRE**, ob. cit., p. 494.

⁹⁴ “A renúncia às armas é acompanhada pela indispensável existência de instrumentos de mediação ou arbitragem. Para o Abade não basta criar uma situação de paz de fato. É necessário estabelecer soluções pacíficas aos litígios que venham substituir-se à tradicional utilização da força. A conciliação através da arbitragem e mediação, é realizada pelos pares no âmbito de uma assembléia geral,” apud **ROUSSEAU, Jean-Jacques**, ob. cit., p.87.

⁹⁵ “Novamente encontramos nas atribuições de certos órgãos das organizações internacionais contemporâneas as propostas do Abade. O artigo 15 do Pacto da Liga das Nações estipula a obrigatoriedade de submissão à autoridade do Conselho, de um litígio não resolvido por meios pacíficos entre os Estados membros. Por sua vez, a Carta da Organização das Nações Unidas indica em seus capítulos VI e VII (a partir do artigo 33), o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança na prevenção e solução dos litígios internacionais. Uma vez mais, deve ser enfatizada a importância dos instrumentos preconizados pelo Abade para a solução dos litígios e os mecanismos por ele propostos,”idem.

A União deveria concordar com as unidades de peso, medidas e moedas adotadas pelos membros.

Cada Estado deveria contribuir para as despesas coletivas da aliança na medida de suas recompensas e possibilidades.⁹⁶

A despeito das inegáveis vulnerabilidades teóricas de sua concepção de paz perpétua, o abade Saint Pierre, antecipando o espírito humanista dos enciclopedistas, foi sem dúvida nenhuma, um dos grandes pensadores do século XVIII e suas idéias inserem-se no espaço de transição entre os primeiros adeptos do cartesianismo, ocupados em sua maioria com problemas intelectuais, e aqueles dedicados aos problemas sociais.⁹⁷

Embora tenha sido considerado ingênuo por alguns de seus críticos por não se mostrar capaz de mensurar corretamente a natureza humana e suas motivações, os méritos do pensamento de Saint Pierre são inegáveis.⁹⁸ Deste modo, tal postura integra-se perfeitamente no mesmo tipo de iniciativa observada quando do estabelecimento de algumas das grandes organizações internacionais no século XX, como por exemplo a ONU e a OMC.⁹⁹ A iniciativa de Saint Pierre pode, por conseguinte, ser entendida também como um esforço preliminar ao qual se seguiu uma elaboração mais consistente realizada posteriormente por Immanuel Kant, como veremos a seguir.

⁹⁶ *“As contribuições para a segurança e as despesas comuns constituem ‘a alimentação quotidiana e perpétua do corpo político da Europa’. A forma de repartir os custos obedecendo à proporcionalidade das riquezas de cada um dos soberanos é uma das idéias mais interessantes do Projeto. Todos deverão arcar com o financiamento da segurança coletiva já que todos encontram nesta seus interesses maiores. Todos os Estados membros, inclusive aqueles desprovidos de riquezas, devem contribuir ao financiamento coletivo da paz e da segurança internacionais. O atual modo de financiamento da maioria das organizações internacionais obedece ao preceito do abade já que a contribuição de cada Estado membro é calculada de forma proporcional ao seu Produto nacional,” SEITENFUS, Ricardo, ob. cit., p.7.*

⁹⁷ **BURY, J. B.,** *The Idea of Progress.* Disponível em <http://www.nalanda.nitc.ac.in/resources/english/etext-project/history/progress/chapter2.html>.

⁹⁸ *“O Abade é o primeiro pan-europeu dos tempos modernos e ele concebe sua missão como a de um simples propagandista de idéias que defendem o bem coletivo, buscam reformar o sistema político e insurge-se contra o absolutismo e expansionismo monárquico. Contudo, o Projeto deve ser percebido, igualmente, como um instrumento para que os soberanos mantenham seu poder intacto (...)*

A recente evolução das relações internacionais marcada por sua institucionalização – há mais de 350 organizações internacionais – e pelo registro nas nações Unidas de quase 40 mil tratados internacionais, demonstram a atualidade do pensamento de São Pedro pois trata-se de um esforço para enquadrar a moral e a política dos Estados, mormente os mais influentes, em parâmetros jurídicos que venham a proteger os mais fracos, concedendo maior previsibilidade às relações internacionais,” SEITENFUS, Ricardo, ob. cit., p.11.

⁹⁹ Evidentemente esta compreensão é passível de críticas, sobretudo quando se observa que tais arranjos muitas vezes não foram capazes de escapar das imposições de força dos Estados mais poderosos. Contudo, ainda assim, não se pode negar nestas tentativas a existência de um elemento de conciliação e de busca de conformação política das controvérsias.

A utopia de Immanuel Kant¹⁰⁰

Um dos escritos o filósofo alemão Immanuel Kant, intitulado *A Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico – (Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf)*, enquadra-se perfeitamente no entendimento até agora realizado nesta pesquisa acerca das obras nas quais se pode identificar alguns dos elementos que compõem a idéia atual sobre governança global.¹⁰¹ Além disso, é necessário frisar que o debate sobre a construção de uma paz duradoura entre os povos jamais se esgotou. No caso específico do Projeto de Kant, apesar de escrito durante um período de muitos conflitos bélicos no coração da Europa, sua atualidade não se refere apenas ao fato de o mesmo conter importantes elementos para a compreensão da política internacional contemporânea. A convicção de Kant acerca do potencial de progresso humano advindo de um desenvolvimento moral não foi suplantada pelos fatos da história. Ao contrário, a constatação de que a idéia de governança global que se desenvolveu no decorrer do último século se embasa em elementos como a cooperação – que pressupõe um determinado nível de entendimento moral de sua inevitabilidade - e a submissão a pressupostos legais, muitas vezes supraestatais, apenas confirma a força e atualidade das idéias do filósofo alemão. A despeito das necessárias considerações acerca dos custos envolvidos no processo e considerando a advertência feita por Andrew Hurrell onde o mesmo assevera que *“There is no single Kantian solution to the international problem. Kant’s writing on the subject is characterized by a tentative and exploratory approach and he is keenly aware that all solutions involve trade-offs and costs,”*¹⁰² continua o “projeto” usufruindo de uma estatura ímpar como uma das grandes elaborações teóricas acerca da paz coletiva.

¹⁰⁰ Embora *A Paz Perpétua* se constitua numa das obras menores de Kant – é de fato uma de suas mais breves reflexões-, é fundamental salientar que não se pretende nesta parte da pesquisa, esgotar, ou mesmo explorar a profundidade do pensamento kantiano. Por esta razão, mencioná-la enquadra-se no tipo de abordagem que estamos adotando. Não se deve ignorar também o fato de que mesmo tendo como objeto de análise apenas o pensamento kantiano acerca da paz perpétua, não caberia nesta dissertação de mestrado todas as análises pertinentes à referida obra. De acordo com Patriota (ob. cit., pp. 10-11), *“retornando a proposta do Abbé Saint Pierre, que ao fim da guerra de sucessão espanhola concebera uma organização de príncipes para assegurar a “paz perpétua”, Kant imaginou uma aliança subscrita por todos os povos, uma verdadeira liga de nações destinada a salvaguardar a liberdade dos aliados e acabar com todas as guerras. Se a guerra não podia ser simplesmente abolida, os perigos inerentes à beligerância deviam levar os Estados a se associar na busca da paz, da mesma forma que a luta de todos contra todos havia instado o homem a se organizar em sociedades civis.”*

¹⁰¹ Uma importante reflexão acerca do projeto federalista elaborado por Kant encontra-se no ensaio *Fundamentos Neokantianos para um Projeto Federalista de Paz Perpétua*, de **Augusto Zimmermann**. Disponível em <http://www.achegas.net/numero/doi/zimmermann.htm>

¹⁰² Apud **SOLOMON, Benjamin**, *Kant’s Perpetual Peace: A New Look at this Centuries-Old Quest*, p. 2, disponível na internet, acesso em abril de 2006. Site *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution* 5.1 Summer: 106-126 (2003) ISSN: 1522-211X. Disponível em www.trinstitute.org/ojpcr/5_1solomon.htm. Neste sentido, ao discutir as bases conceituais para abertura de um espaço para discussão acerca dos problemas da paz e da guerra, Solomon afirma acerca de Kant que *“He believed that social life under a rule of law was a prerequisite for*

No Projeto, que tomou como base temas do Estado e também do direito internacional, pode-se identificar muitos elementos que compõem hoje o corpo da Carta das Nações Unidas, como por exemplo, as prescrições com respeito à soberania e à independência dos países-membros. Tal reconhecimento, não ignora, entretanto, a necessidade de se manter uma instância superior a estas soberanias. No caso atual a própria ONU dispõe de prerrogativas que lhe possibilitam – ao menos em tese - solucionar os conflitos que por ventura venham a surgir.¹⁰³

Escrito por Kant e publicada pela primeira vez em 1795 em Königsberg, *A Paz Perpétua* defende a necessidade de se estabelecer uma organização supra-nacional com o objetivo de garantir a paz entre todos os Estados, bem como elenca de maneira clara os elementos contrários à realização da paz duradoura. Aliás, a paz perpétua desejada por Kant e que deveria estender-se a todas as nações civilizadas do planeta é um objetivo possível e leva em consideração a dramática situação européia, ambiente no qual o filósofo vivia.

Considerando o caráter universalista de suas idéias e pretendendo elaborar um pensamento mais prático do que utópico, Kant buscou enumerar a maioria dos fatores causadores da guerra. Deste modo, seu projeto se constituiu então numa espécie de modelo para o direito internacional, tendo como objetivo o estabelecimento de condições ideais de governança num ambiente de paz e justiça internacionais.¹⁰⁴

Para o filósofo de Königsberg, o militarismo, a existência de exércitos permanentes, o terrorismo, o uso da espionagem e a interferência das grandes potências nos assuntos internos de outros países, seriam alguns dos fatores classificáveis como contrários à paz. Guiando-se pela mesma trilha que Saint Pierre quanto aos benefícios do comércio em oposição ao

the flourishing of rational and moral capabilities and the achievement of maximum individual autonomy and freedom. The emergence of sovereign territorial states provided a model for governance under the rule of law. Ironically, however, a large part of the resulting increase in material powers was being employed to elevate social life but, instead, to support ever-more powerful military forces and, all too often, to launch wars of barbaric devastation that were horrifyingly antithetical to civilized ideals. It was evident that the potential for an enlightened social life inherent in the territorial state model was severely truncated by the absence of lawful, peaceful relations with other states. Kant was enough realist to recognize that in his period there was no feasible solution to the problem posed by the state of nature existing among sovereignties of Europe.” Ob. cit.

¹⁰³ Por exemplo, uma leitura do preâmbulo da Carta das Nações Unidas permite a identificação da influência kantiana no entendimento do direito internacional público. De acordo com a reflexão de Kant, a compreensão do direito das gentes como um direito destinado a ser um direito do estado de guerra constituir-se-ia numa falácia. Este entendimento é destilado em seu projeto, o qual é, em verdade, um autêntico tratado de paz.

¹⁰⁴ *“Kant’s major work on peace entitled Perpetual Peace was published in 1795. That year in the separate treaty of Basel, Prussia ceded France territory west of the Rhine so that it could partition Poland with Russia and Austria. Kant was so indignant at this that he wrote Perpetual Peace as just treaty that could be signed by nations(...)*

Kant argued that politics must eventually be moral because the moral laws are eternal and transcendent of political stratagems. Like Bentham, Kant emphasized that justice must be public and open to scrutiny. He reasoned that political maxims must be able to be public in order to be legitimate; those which need publicity in order to succeed are both right and politically advantageous because they must be in accord with the public’s universal good. Therefore it is our duty to publicly promote those policies which lead to the universal good of lasting peace,”
BECK, Sanderson, Peace Plans of Rousseau, Bentham, and Kant, Copyright 2003 – 2005. Disponível em <http://rousseaustudies.free.fr/ArticleBeck.htm>

exercício da guerra, Kant sugeriu então uma Liga Mundial, organização de alcance internacional capaz de exercer um governo mundial e concretizar, deste modo, o estabelecimento de uma paz perpétua.

Na compreensão das motivações humanas e estatais acerca da utilização da guerra como instrumento para fazer valer os direitos dos mais fortes e sua pretensão de impor-se aos mais fracos, Kant – que havia lido Rousseau e que certamente conhecia a obra de outros pensadores como Leibniz e Voltaire – também valeu-se da Teoria do Contrato Social.¹⁰⁵ A coletividade de Estados deveria pactuar o final dos conflitos, refletindo uma união contratual dos indivíduos com o escopo de constituir uma sociedade civil.¹⁰⁶

A Teoria do Contrato Social coloca os homens, inicialmente, vivendo num estado de liberdade absoluta, cada um agindo da maneira que melhor lhe aprouvesse, fazendo com que não houvesse garantias à manutenção da paz. Ao mesmo tempo, a ameaça do surgimento de novos conflitos torna-se uma condição permanente.

Todavia é importante destacar que embora tivesse considerado em suas reflexões a Teoria do Contrato Social, o filósofo distanciou-se de não apenas da tradição originada em Hobbes, como também dos pressupostos estabelecidos por Rousseau.¹⁰⁷ Kant não admitia um contrato – uma constituição – imposto pelo soberano aos súditos, tendo como base o fardo do medo. Assim, para ele uma legislação civil e a aquiescência dos cidadãos à mesma somente seria admissível se a aquela não fosse reflexo de qualquer imposição vinda “de cima”. Tal pressuposto decorre de uma doutrina da virtude elaborada pelo filósofo, segundo a qual faz-se necessária a prática de uma coação interna lastreada na razão e conectada a princípios da moral e da liberdade. Por fim, tal circunstância, pode vir a ser emulada, finalmente, por força de uma constituição civil.

¹⁰⁵ O Projeto kantiano se enquadra historicamente no grupo reflexões sobre a paz realizadas por grandes pensadores da história humana. Além disso, a obra reflete a sintonia do filósofo alemão com os acontecimentos vividos por seu país, a Prússia, que se retira da Primeira Coalizão em 1795, grupo composto por vários países europeus como Áustria, Prússia, Holanda, Espanha e Inglaterra, que se reúnem com o intuito de combater os revolucionários franceses após a decapitação de Luís XVI. Pode-se dizer que o Projeto reflete o entendimento iluminista segundo o qual a liberdade individual provém da existência de leis. Assim, o instrumento de pacificação entre os Estados pressupõe a existência de um direito, lastreado a existência de uma constituição supranacional.

¹⁰⁶ De acordo com **ONEAL, J. R.**, **ONEAL, F. H.** e **RUSSET, B.**, “...*Kant and the other liberals were essentially correct about the benefits of democracy. Peace is more likely when societies have adopted nonviolent means of conflict resolution, executive authority is constrained by a system of checks and balances, and intertwined commercial interests make conflict uneconomical... There has been a dramatic increase in the number of democracies since World War II... The pacific effects to interdependence provide more reason than ever, therefore, to believe that Hobbesian anarchy is being reconstructed to reflect liberal values...As Kant observed, peace does not depend upon our becoming angels as long as even devils can calculate,*” **SOLOMON**, ob. cit., p.2.

¹⁰⁷ Contrariamente ao que pensava Rousseau, para Kant o confronto entre a moral e o egoísmo não decorria da vida em sociedade. Tal oposição, na opinião de Kant, é parte da própria natureza humana. Por isto, se o homem permanecesse num estado de egoísmo de nada serviria a construção de uma sociedade justa ou de um Estado que fosse ideal. Necessário dizer que este otimismo acerca dos aspectos positivos da natureza humana, reflete a já citada postura liberal do filósofo e um elitismo que legava aos filósofos o papel de maior importância na constituição de um processo de paz e governança internacionais.

Dado que não existe um poder que se sobreponha a este estado de permanente anarquia, Kant imaginou como veículo capaz de levar a um estado de paz, uma federação de Estados cuja função seria a de manter a paz e resolver de maneira pacífica os conflitos que surgissem. Todavia esta federação não se constitui num Estado propriamente dito acima dos demais. Para Kant, os povos poderiam considerar-se como homens em estado de natureza, prejudicando-se mutuamente e podendo exigir do outro que com ele componha um arranjo – tal qual uma constituição civil – a partir do qual os direitos de ambos possam ser garantidos.

Procurando compreender a aplicação prática de tais idéias num contexto específico, observa-se que as falhas que se identificam no cumprimento de seu desiderato – no caso específico da ONU -, devem-se, sobretudo, à não existência de instrumentos específicos de coação, unanimemente interpretados e aceitos por todos. Assim, novamente em Kant encontraremos um raciocínio que permite o equacionamento da referida dificuldade. Segundo Kant, o chefe de Estado, sem qualquer risco à sua integridade física poderia dispor de tropas para implementar seus desejos e ressaltar a soberania de seu país. Deste modo, como o sacrifício realizado é o das tropas, o chefe de Estado desdenha de uma busca mais interessada por soluções conciliatórias.

Para Kant a federação pela paz deveria seguir um modelo republicano e se definiria basicamente pela existência de uma constituição que tivesse como fundamento os princípios da liberdade e da igualdade.

A despeito dos pontos em que demonstrou discordar de Rousseau, a semelhança do Projeto de Kant com alguns dos postulados de filósofo francês não deve ser considerada como mera coincidência. Por outro lado, ao pensar os dilemas impostos pela necessária busca e estabelecimento da paz, Kant avaliou de maneira bastante positiva o republicanismo, considerando-o indispensável para a paz entre as nações.

Seu projeto divide-se então em duas partes principais, duas seções adicionais e um anexo (mais extenso).

A primeira seção é composta por seis artigos preliminares para a paz perpétua, os quais julgamos útil transcrever, novamente considerando a semelhança de sua redação com a redação de alguns dos artigos constitutivos de organizações internacionais realizados posteriormente.

Estes artigos expressam o entendimento de Kant acerca das condições preliminares para extinção das motivações da guerra entre Estados. Seu teor denota o desejo de oferecer elementos teóricos capazes de sedimentar esforços destinados a possibilitar a governabilidade e a conseqüente construção de um ambiente adequado a uma situação de paz :

a) Primeiro Artigo Preliminar

“Nenhum tratado de paz será considerado válido no qual haja matéria reservada tacitamente para uma guerra futura.”

Este artigo busca estabelecer o impedimento de acordos de paz secretos nos quais existam elementos propiciadores de uma guerra futura.¹⁰⁸ Neste sentido, atacam-se as “reservas mentais”, comportamentos adotados para dissimular intenções posteriores diferentes daquelas admitidas quando da assinatura dos pactos.

O artigo se mostra então como uma espécie de regra na qual o princípio regente é o da boa-fé, não devendo os tratados de paz conter cláusulas de ressarcimento. Para Kant a liberdade é um direito natural e se opõe às imposições dos vencedores de legislarem em causa própria.

b) Segundo Artigo Preliminar

“Nenhum Estado independente, grande ou pequeno, submeter-se-á ao domínio de outro Estado por meio de herança, troca, compra ou doação.”

Kant se opõe à teoria de que o príncipe possui o território do Estado, podendo dele dispor a seu próprio prazer – teoria do estado patrimonial. Para o filósofo, a idéia segundo a qual o patrimônio do príncipe engloba o território do Estado no qual este exerce seu poder, se apresenta como uma pretensão distante do bom senso.

c) Terceiro Artigo Preliminar

“Exércitos permanentes (*miles perpetuus*) serão eventualmente abolidos por completo.”

No ambiente da Europa setecentista no qual Kant escreveu a Paz Perpétua, certamente não haveria lugar para nações sem exércitos permanentes. A intenção do filósofo ao elaborar este artigo parece ter sido a de deixar clara sua preocupação com o inegável clima de competição e com a corrida armamentista entre as nações, oriunda justamente da necessidade de manutenção de exércitos permanentes e bem adestrados.¹⁰⁹

¹⁰⁸ “En efecto: semejante tratado sería un simple armisticio, una interrupción de las hostilidades, nunca una verdadera ‘paz’, la cual significa el término de toda hostilidad; añadirle el epíteto de ‘perpetua’ sería ya un sospechoso pleonasmo. El tratado de paz aniquila y borra por completo las causas existentes de futura guerra posible, aun cuando los que negocian la paz no las vislumbren ni sospechen em el momento de las negociaciones; aniquila incluso aquellas que puedan luego descubrirse por medio de hábiles y penetrantes inquisiciones em los documentos archivados.” **PASTOR, F.Rivera**, in *La Paz Perpetua*. Disponível na Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

¹⁰⁹ “Los ejércitos permanentes son una incesante amenaza de guerra para los demás Estados, puesto que están siempre dispuestos y preparados para combatir. Los diferentes Estados se empeñan em superarse unos a otros em armamentos, que aumentan sin cesar. Y como, finalmente, los gastos ocasionados por el ejército permanente llegan a hacer la paz aún más intolerable que una guerra corta, acaban por ser ellos mismos la causa de agresiones, cuyo fin no es outro que librar al país de la pesadumbre de los gastos militares” idem.

d) Quarto Artigo Preliminar

“Débitos nacionais não serão contraídos com vista à fricção externa de Estados.”

Este artigo expressava a profundidade da análise de Kant ao destinar-se a coibir uma prática que era eficientemente utilizada pela Inglaterra naquele período. A Inglaterra ampliava suas margens de crédito contraindo empréstimos, sem levar em conta o aumento do endividamento interno e com isso, poder financiar sua máquina de guerra.¹¹⁰

e) Quinto Artigo Preliminar

“Nenhum Estado interferirá na Constituição ou Governo de outro Estado.”

Identifica-se facilmente neste artigo o princípio da não-intervenção, cujo caráter de universalidade é inegável e difundiu-se bastante entre os liberais dos séculos XVIII e XIX, todavia mesmo nestes primeiros anos do século XXI, tal princípio continua extremamente valorizado.

No entender de Kant, poder-se-ia entretanto admitir determinadas situações onde a intervenção de um país nos assuntos internos de outro fosse justificada. Seria o caso, por exemplo, de auxílio à defesa dos direitos à independência de um povo, porque a comunidade internacional não poderia jamais furtar-se ao dever de auxiliar a um povo o exercício de tal direito.

f) Sexto Artigo Preliminar

“Nenhum Estado permitirá, durante a guerra, a prática de atos de hostilidade que tornem a confiança mútua na paz subsequente algo impossível: tais como o emprego de assassinos, envenenadores, falsa rendição e incitação à traição no Estado oponente.”

Kant pretende aqui oferecer a possibilidade de reatamento de relações entre nações que por ventura tenham se envolvido em lados opostos num conflito bélico, bem como deseja eliminar as causas de conflitos futuros.

Tais elementos preliminares da paz – em verdade, regras de procedimento - constituem-se no que Kant, em sua visão realista, denominou de *leges prohibitivae*, ou seja,

¹¹⁰ “(...)se convierte en un sistema de crédito compuesto de deudas que van aumentando sin cesar (...) fúndase de esta suerte una potencia financiera muy peligrosa, un tesoro de guerra que supera al de todos los demás Estados juntos y que no puede agotarse nunca (...) Esta facilidad para hacer la guerra, unida a la inclinación que hacia ella sienten los que tienen la fuerza, inclinación que parece ingênita a la naturaleza humana, es, pues, el más poderoso obstáculo para la paz perpetua”. Ibidem.

leis proibitivas, aplicáveis principalmente durante o estado de guerra ou nos momentos que o antecederem. Desejava o filósofo, deste modo, conter o poder dos soberanos absolutistas, incutindo-lhes algo do pensamento republicano, no qual o povo é parte preponderante nas decisões políticas.

Com os artigos definitivos, que também transcrevemos abaixo, Kant desejou por outro lado, criar regras capazes de permitir aos homens superar o estado natural de guerra entre si e encontrar um ambiente no qual o valor maior fosse a paz. Expressam estes artigos as condições necessárias ao estabelecimento de uma paz duradoura.

a) Primeiro Artigo Definitivo

“A Constituição civil de todos os Estados deve ser republicana.”¹¹¹

Neste artigo, Kant propõe a forma republicana em contraposição ao modelo monárquico, porém o filósofo não está se referindo especificamente à forma de governo rigorosamente falando.¹¹² Uma vez que eram os cidadãos que se sacrificavam ao consentirem que seus soberanos perpetrassem guerras, pode-se inferir que Kant esperava que a racionalidade de seu *Projeto* fosse compreendida e aceita com menos resistência. Neste artigo, portanto, Kant oferece a forma democrática como opção a um modelo despótico, considerando que o modelo democrático ofereceria vantagens como a separação de poderes e também um grau maior de legitimidade dada a maneira como se estabelece a representatividade. Para o filósofo, na forma democrática observa-se que todos são titulares de soberania, estando presentes na constituição republicana os princípios da liberdade, da igualdade e da submissão de todos a um único sistema legislativo. O modelo democrático de Kant se mostra bastante similar ao que atualmente conhecemos como democracia liberal, no qual o acesso a cargos públicos, e a vigência de princípios como o da isonomia perante a lei, por exemplo são

¹¹¹ Entre as condições para o surgimento de uma paz definitiva, Kant estabeleceu que não somente a necessidade de uma constituição republicana, mas também a elaboração de um direito internacional oriundo da organização federativa entre Estados livres, direito este que gozaria da legitimidade necessária para ser um dos instrumentos da paz

¹¹² “O republicanismo de Kant contém elementos inovadores e radicalmente democráticos. Observador atento da realidade política que o cercava, Kant constitui-se um defensor da soberania popular. A transparência inerente ao republicanismo – em oposição ao segredo, elemento fundamental da diplomacia secreta, causadora de todas as guerras e incapaz de promover a paz – e o povo no centro de todas as decisões políticas podem mais facilmente conduzir à paz eterna do que aquilo que até hoje foi experimentado por intermédio dos mecanismos políticos conhecidos(...)

Destaca-se na perspectiva kantiana, sobretudo, o fato de que numa constituição republicana o povo decide se vai ou não à guerra (...) Desta forma, somente uma realidade republicana é capaz de impedir os instintos bélicos dos monarcas, educados em ambientes proporcionadores de demonstração de superioridade e glória sustentadas na direta razão de suas vitórias bélicas de humilhação de povos contra povos. A república para Kant continha o antídoto a frear tal irracionalidade.” LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto, *Idealismo e Realismo: Desafio Constante de Realização das Utopias*, artigo publicado em *Mundo Jurídico*, p.10. Disponível em www.mundojuridico.adv.br.

realidades incontestáveis.¹¹³ As leis devem ser aplicadas de modo igual, alcançando a todos os cidadãos sem qualquer distinção, num ambiente de liberdade e igualdade. O modelo de república imaginada por Kant pressupunha a representatividade do povo, porém o filósofo também considerava a democracia um risco no sentido de a mesma poder ser utilizada como abertura a governantes despóticos.¹¹⁴

b) Segundo Artigo Definitivo¹¹⁵

“O direito internacional terá por base uma Federação de Estados Livres.”

Os Estados Livres aos quais se refere Kant compartilham os mesmos princípios e submetem-se ao império de uma única constituição civil.¹¹⁶ Quanto mais Estados aderissem à

¹¹³ “La constitución cuyos fundamentos sean los tres siguientes : 1º principio de la libertad de los miembros de una sociedad – como hombres -; : 2º principio de la dependência em que todos se hallan de una única legislación común – como súbditos -; 3º principio de la igualdad de todos – como ciudadanos – es la única consitución que nace de la ida del contrato originário, sobre el cual há de fundarse toda la legislación de um pueblo. Ésta es, pues, en lo que al derecho se refiere, la que sirve de base primitiva a todas lãs espécies de constituciones políticas(...)

La constitución republicana, además de la pureza de su origen, que brota de la clara fuente del concepto de derecho, tiene la ventaja de ser más propicia para llegar al anhelado fin: la paz perpetua.” **PASTOR, F.Rivera**, in *La Paz Perpetua*. Disponível na Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

¹¹⁴ “No pensamento de Kant, a república não é contraposta à monarquia, mas ao despotismo. Ela não é uma das formas tradicionais de governo, que se distingue com relação `as pessoas, mas representa a forma boa de governo contraposta à má. Não devemos esquecer que Kant assumia a liberdade do indivíduo como o principal direito natural ao qual os demais poderiam ser reduzidos. A república seria o regime político que assegura a liberdade do cidadão,” **SERBENA, Cesar Antônio**, *Globalização e Legitimidade Constitucional*, p.26. Disponível em <http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/1769/1466>.

¹¹⁵ Em linhas gerais, este artigo propõe a fundamentação da paz internacional em um alicerce constituído por uma ordem jurídica global. Cf. **HÖFFE, Otfried**, “Les dispositions définitives (“articles définitifs”) traitent des trois dimensions du droit public. Dans l’article concernant le “droit public”, Kant cite deux forces motrices favorables à un ordre global de paix: dune part l’expérience des horreurs de la guerre, et de l’autre le républicanisme, qui revient en quelque sorte à une democratization à l’échelle planétaire(...) Dans l’article concernant le “droit international”, Kant defend un droit explicite de cooperation: le commerçant peut proposer ses marchandises, le savant son savoir, et meme le missionnaire sa religion – mais sans recours à la violence(...)

Dans la dimension intermédiaire, celled u “droit international”, du “droit des peuples”, Kant développe l’idée d’une fédération pacifique de tous les États(...) Deux strategies propices à la paix, défendues déjà par Kant, se prêtent non pas à remplacer, mais à préparer une république mondiale: la démocratisation de tous les États ainsi qu’un échange et un commerce favorisant la prospérité (économique, scientifique et culturelle) à l’échelle du monde,” Copyright 2004: Goethe-Institute, Online-Redaktion, Article de: LEFORUM.de, Emmanuel Kant: un cosmopolitisme innovant.

¹¹⁶ “Não será bastante que a federação de Estados livres seja formada; primordial é que ela seja respeitada e solicitada pelas partes para a efetiva resolução dos conflitos que são impostos à agenda política. Observando-se a realidade recente é que a crítica kantiana recebe mais em atualidade. Decisões unilaterais de Nações econômica e militarmente mais fortes desacreditam qualquer tentativa de federação de Estados, tendo como resultado imediato a deflagração permanente de conflitos e a incapacidade de solução já existentes,” **LIMA**, ob. cit., p.13.

federação, menores os riscos de conflagrações, uma vez que reforçada a associação, aumentariam as possibilidades de conciliação. Tal Federação, denominada a certa altura de Liga das Nações pelo próprio Kant, se constituiria num ambiente capaz de oferecer segurança a todos os Estados sem, contudo, imiscuir-se nos poderes constituídos de cada Estado.¹¹⁷

c) Terceiro Artigo Definitivo

“O direito internacional dos povos será regido por condições de hospitalidade universal.”

O objetivo precípua deste artigo é a garantia da igualdade entre o direito de nacionais e estrangeiros dentro de cada Estado, possibilitando que cada pessoa não fosse tratada como um inimigo ao chegar em outro Estado. A hospitalidade é sinônima da necessidade de se eliminar todo e qualquer comportamento capaz de gerar desconfianças entre as nações. Assim, necessário se faz a abolição dos tratamentos desiguais geradores de ressentimentos e do desejo de revide, pois a paz universal somente existirá num ambiente onde os direitos dos seres humanos sejam respeitados de modo uniforme.¹¹⁸

Finalmente, pode-se dizer que o ensaio sobre a *Paz Perpétua* representa um consistente projeto em favor do estabelecimento de um federalismo mundial, sendo que tal pretensão traz também em seu bojo inúmeros dos elementos que hoje constituem o entendimento acerca da governança global. Indicando o modelo republicano de participação política e a necessidade de elaboração de um direito internacional lastreado em normas coletivas oponíveis aos Estados, o *Projeto* kantiano permanece atual em muitos de seus pressupostos.

Segundo Bobbio, “a teoria da paz perpétua de Kant está lastreada em quatro pontos fundamentais:

1. Os Estados nas suas relações externas vivem ainda num estado não jurídico ou um estado jurídico provisório;
2. O estado de natureza é um estado de guerra e, conseqüentemente, um estado injusto, como é injusto o estado de natureza entre os indivíduos;
3. Sendo este estado injusto, Kant considera que os Estados têm o dever de sair deste estado e fundar uma federação de Estados, segundo a idéia de um contrato

¹¹⁷ “Los pueblos, como Estados que son, pueden considerarse como individuos en estado de naturaleza – es decir, independientes de toda ley externa -, cuya convivencia em ese estado natural es ya un perjuicio para todos y cada uno. Todo Estado puede y debe afirmar su propia seguridad, requiriendo a los demás para que entren a formar con él una especie de constitución, semejante a la constitución política, que garantiza el derecho de cada uno. Esto sería una Sociedad de naciones, la cual, sin embargo, no debería ser un Estado de naciones.” **PASTOR, F. Rivera**, in *La Paz Perpetua*, Disponível na Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

¹¹⁸ “Trata-se aquí, como en el artículo anterior, no de filantropia, sino de derecho. Significa hospitalidade al derecho de um extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de outro. Éste puede rechazarlo si la repulsa no há de ser causa de laruina del recién llegado; pero mientras el extranjero se mantenga pacífico em su puesto no será possible hostilizarle (...).” Idem.

social originário, pautado pela obrigação recíproca de não se intrometer nos problemas internos uns dos outros e proteger-se contra os assaltos de um inimigo externo;

4. A federação de Estados não institui um poder soberano, não dá origem a um Estado acima dos outros, mas assume a figura de uma associação na qual os componentes permanecem num nível de colaboração entre iguais.”¹¹⁹

As reflexões kantianas expressas em seu *Projeto* mostram que a inexistência de regras de conduta internacional entre os Estados, permite aos mesmos o exercício de iniciativas expansionistas e, como consequência, escravizam as gerações futuras a dívidas e obrigações oriundas sobretudo de um estado de permanente belicosidade.

Entretanto, Kant também parece não ignorar os riscos da tirania existentes num governo mundial centralizador. O potencial de arbitrariedade e despotismo inerente a todo poder político, potencializado num governo em escala global não escapa ao raciocínio do filósofo. Esta a razão pela qual indicou a necessidade de que uma federação mundial se submetesse a uma regulação jurídica que respeitasse a pluralidade das soberanias estatais, resultando este conjunto num eficaz veículo para o progresso dos homens. Por meio da repartição das competências e da preservação das autonomias políticas, poder-se-ia então estabelecer um ambiente no qual seria factível a criação de organizações políticas supraestatais destinadas ao estabelecimento e manutenção da paz mundial. Deste modo, o estabelecimento de um ambiente propício à cooperação internacional se apresenta como um desenvolvimento natural da atmosfera de paz estabelecida pelos esforços anteriormente realizados.

No mesmo sentido, ao estabelecer que os Estados permaneceriam soberanos, o *Projeto* kantiano em verdade se referia a uma confederação mundial, o que parece indicar que o filósofo não considerou relevante as diferenças entre tais sistemas. Basta lembrar que desde 1787 o modelo confederativo já era conhecido na *práxis* por força da experiência norteamericana.

O projeto de federalismo mundial kantiano, entretanto, se mostra atual pelo fato de oferecer opções ao pensamento político. O estabelecimento de políticas pragmáticas e ao mesmo tempo justas, coaduna-se com a busca de uma concertação internacional que tenha como escopo maiores níveis de governabilidade. Ao mesmo tempo, tal busca por padrões de governabilidade acabam por desaguar numa idéia que se consagrou na segunda metade do século XX: a governança global. Considerado o inexorável contexto de um mundo globalizado, as formulações teóricas em torno da idéia de uma federação mundial como aquelas realizadas por Kant trazem em si um componente inegável de atualidade.

¹¹⁹ Apud **SERBENA, Cesar Antônio**, ob. cit., p.25.

Capítulo II

A Liga das Nações – O esboço de uma estrutura de governança global¹²⁰.

“Os dias se sucedem, e cada hora é ao mesmo tempo incompreensível e natural. Os ataques seguem-se aos contra-ataques, e, lentamente, nos espaços livres das trincheiras, os mortos se empilham. Geralmente, conseguimos trazer de volta alguns feridos; no entanto, alguns ficam estendidos por muito tempo, e nós os ouvimos morrer.”¹²¹

Como já observado anteriormente, a idéia de governança global somente se materializa de fato no século XX. Deste modo, nosso ponto de partida foi buscar como pressuposto a consideração de que muitos dos elementos constitutivos do conceito de governança global, estão presentes num período histórico bastante anterior ao que vivemos, como por exemplo, no pensamento de homens como Saint Pierre, Kant e em iniciativas como a da Paz de Westphalia e o Concerto de Viena.

A busca pelo estabelecimento de um sistema de segurança coletiva institucionalizado, assim como o surgimento de diversas organizações e arranjos coletivos internacionais no decorrer dos séculos posteriores aos tratados de Westphalia, até o surgimento de iniciativas como a da Liga das Nações e da ONU, enquadra-se perfeitamente no entendimento pretendido neste trabalho.¹²² A percepção da existência de um estado de interdependência entre os

¹²⁰ “A Liga (ou Sociedade) das Nações, nascida dos escombros da Primeira Guerra Mundial, foi uma tentativa ambiciosa de se criar uma associação permanente de Estados, de escopo universal, destinada a preservar a paz e a assegurar o cumprimento das normas de direito internacional. Em termos de proposta para uma gestão coletiva da paz mundial e de ensaio para o estabelecimento de uma autoridade supranacional nas relações internacionais, o modelo do Pacto da Liga das Nações abriu o desafio deste século ao tradicional sistema de Estados soberanos, descentralizado e hierárquico, cuja idéia de estabilidade e de ordem, baseada na política de poder, costuma se fundamentar em precários equilíbrios de força,” **GARCIA, Eugênio Vargas**, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, p.21, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

¹²¹ **REMARQUE, Erich M.**, *Nada de Novo no Front*, p.105, trad. Helen Rumjanek, São Paulo: Abril Cultural, 1981. Este romance narra de modo dramático alguns dos horrores da I Guerra Mundial.

¹²² “O sistema de segurança coletiva é um dos mecanismos de administração do sistema internacional mais estreitamente vinculado às organizações internacionais.

países europeus não seria assim uma das novidades do século XX, podendo em verdade ser apreendida nos arranjos do próprio Congresso de Viena ainda no século XIX. Do mesmo modo, nos arranjos efetuados em Westphalia, já se pode perceber elementos que posteriormente integrariam a idéia de governança global.

Todas as vezes em que um conflito de grandes proporções chegou ao final na Europa, sobretudo a partir da Idade Moderna, os pensadores e homens de Estado do período mergulharam em tentativas de estabelecer novos parâmetros para a ordem internacional.¹²³ De acordo com Seitenfus:

A Conferência de paz que põe fim à Primeira Guerra Mundial adotou, por unanimidade, em 28 de abril de 1919, o projeto que criou a Sociedade das Nações (SDN), também conhecida como Liga das Nações. Tratava-se de uma associação intergovernamental, de caráter permanente, com vocação universal, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre Estados soberanos.

As suas três funções essenciais foram: 1) a segurança; 2) a cooperação econômica, social e humanitária; 3) a execução de certos dispositivos dos tratados de paz de Versalhes.

*Com a Liga das Nações, tem-se pela primeira vez uma verdadeira organização internacional com o objetivo específico de manter a paz através de mecanismos jurídicos, o que somente é possível em razão da hecatombe representada pela guerra.*¹²⁴

Embora a ordem internacional buscada naquelas primeiras tentativas pós-conflitos refletisse em grau maior a satisfação de interesses individuais de alguns dos Estados mais poderosos, reflexos deste desejo de cooperação e, portanto, da materialização da idéia de governança global são, por exemplo, os tratados de Westphalia, de Utrecht e os arranjos do Congresso de Viena. Posteriormente, a Liga das Nações estabelecida a partir da idéia de manutenção da paz lastreada no princípio da segurança coletiva¹²⁵ e, finalmente, a criação da ONU se constituiriam em iniciativas mais arrojadas e efetivas de estabelecer um nível reconhecível de governança global.¹²⁶

O sistema é baseado na idéia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados nacionais para evitar, ou até suprimir, a agressão de um Estado contra outro(...)

Durante o século XX, observa-se a presença de três oportunidades para a criação de um sistema de segurança coletiva global. As duas primeiras posteriores a Primeira e a Segunda Guerra e a última ao final da Guerra Fria,” HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro, Organizações Internacionais: história e práticas, pp. 82-85, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹²³ Segundo Martin Wight, “a história internacional é pontilhada de guerras. As grandes linhas de divisão são as guerras totais, que podem ser definidas como sendo aquelas que envolvem todas as grandes potências existentes(...)”, ob. cit., p.91

¹²⁴ **SEITENFUS, Ricardo**, *Manual das Organizações Internacionais*, p. 89, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2003.

¹²⁵ “A idéia central para manutenção da paz repousa no princípio da segurança coletiva. Extraída dos ensinamentos do presidente Wilson, a SDN advoga que a segurança de um é a segurança de todos,” idem, p.94.

¹²⁶ No livro *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, a criação de uma ordem política internacional após as guerras é considerada por

Antecedentes – A ordem europeia após o Concerto de Viena¹²⁷

Do exposto, dentro da moldura temporal que estabelecemos inicialmente, iremos encontrar alguns dos elementos componentes da idéia de governança global também nos arranjos realizados após a queda do Império Napoleônico.¹²⁸ A reunião dos vitoriosos no Congresso de Viena daria origem ao chamado Concerto Europeu, tentativa de tornar efetivas relações internacionais pacíficas entre os Estados soberanos europeus, através do estabelecimento de um mecanismo novo e diferente, capaz de mitigar o caos e belicosidade do período anterior.

Assim, no caso específico do Congresso de Viena reunido a partir de novembro de 1814 e presidido pelo Chanceler austríaco Metternich, buscou-se organizar o território europeu após a derrota de Napoleão de acordo com algumas diretrizes, dentre as quais destacavam-se a busca pela restauração das “legítimas dinastias” destituídas pela revolução, bem como o estabelecimento de um equilíbrio entre as grandes potências. Todavia, o que se verificou em verdade foi a legitimação da posição e poder dos vencedores buscando a satisfação de suas necessidades imediatas, num quadro político de divisões e anexações territoriais, o que não invalida o argumento de que na conformação da ordem internacional que se seguiu, estavam presentes alguns dos elementos componentes da idéia de governança global.

Ikenberry o “problema fundamental” das relações internacionais. Discutindo os arranjos após 1815, este autor explica que *“Britain and the other major powers did pursue a strategy of mutual restraint, loosely tying each to the other in treaty and alliance so as to mitigate strategic rivalry and the return to great power war. The postwar alliance exhibited characteristics of a pactum de contrahendo, a pact of restraint. These mutually entangling alliance relations supplemented, and to some extent replaced, balance of power as the core logic of order among the great powers of European state system,”* apud **ALMEIDA, João Marques de**, em *Uma Teoria Constitucionalista da Ordem Internacional*, ensaio publicado pelo Instituto Português de Relações Internacionais, disponibilizado na Internet, através do site do IPRI, acesso em abril de 2006.

¹²⁷ “O Congresso de Viena (1814-1815) redesenhou as fronteiras políticas da Europa e reorganizou os Estados visando suprimir definitivamente o espectro de Napoleão. O **princípio da legitimidade** foi uma das bases do projeto europeu articulado em Viena, gerando a política de restauração. Os governos oriundos da hegemonia napoleônica, alguns dos quais liderados por familiares do imperador francês, foram eliminados. A restauração devolveu o trono para as dinastias prussiana, austríaca, espanhola e portuguesa. Na França, a política da restauração conduziu Luís XVIII, irmão de Luís XVI, ao trono.” **MAGNOLI, Demétrio**, ob. cit., p. 71.

¹²⁸ Podemos destacar, neste sentido, o princípio estabelecido em Viena segundo o qual deveria ocorrer a restauração do equilíbrio entre as grandes potências, evitando-se que algumas delas se tornassem hegemônicas. Tal iniciativa pressupõe um relativo grau de cooperação entre os Estados, para sua efetiva implementação.

Em suas iniciativas, o Concerto Europeu¹²⁹ baseou-se na teoria do equilíbrio de poder e teve como diretrizes também uma espécie de sentimento de igualdade e compartilhamento de valores que emergiu entre as potências vitoriosas no imediato pós-guerra. Cabe aqui novamente, referência a John G. Ikenberry, para quem a ordem estabelecida em Viena correspondeu ao período de transição entre as velhas ordens apoiadas no equilíbrio de poder e as ordens constitucionais do século XX.¹³⁰ Como consequência, as relações européias a partir de então, passariam a caracterizar-se como sendo regidas por uma pentarquia¹³¹, a qual proporcionaria ao continente um dos mais longos períodos de paz já vistos.¹³²

Abolindo a concepção de zonas de influência, o Concerto Europeu estabelecido em Viena tinha como fundamento o balanço de poder, sendo as decisões sempre tomadas em consideração ao interesse das cinco grandes potências. Deste modo, tomando-se em comparação o caótico período anterior no continente, no qual o sistema bélico preponderou na tomada das decisões, a nova tentativa de conformação das relações internacionais na Europa e, conseqüentemente no mundo, privilegiava sobretudo os valores compartilhados pelos vitoriosos. O balanço de poder, baseado não apenas num equilíbrio físico, como também moral, reduzia sobremaneira as possibilidades de utilização da força na solução das controvérsias, concordando as potências em agir conjuntamente quando alguma ameaça à paz surgisse.¹³³

¹²⁹ “O Concerto de Estados Europeu, sistema de conferências iniciado após o fim das guerras napoleônicas com o Congresso de Viena de 1815, foi um importante antecessor das modernas OIGs (...) O Concerto Europeu baseava-se na idéia de que as grandes potências tinham responsabilidades e direitos especiais. Por conseguinte, os Estados menores não participavam das deliberações, e o interesse geográfico limitava-se à Europa, embora disputas coloniais entre europeus fossem negociadas,” **HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro**, ob. cit., pp. 32-33.

¹³⁰ Para Ikenberry, “*The political order that emerged from the Vienna settlement combined elements of the old European logic of balance with new legal institutional arrangements meant to manage and restrain power(...)*,” apud **ALMEIDA**, ob. cit..

¹³¹ “O Concerto europeu de Viena gerou uma nova ‘longa paz’- mas desta vez quase livre de guerras secundárias, como as que tinham provocado uma turbulência permanente no sistema de Westphalia. Depois de Viena, por quatro décadas, as grandes potências não se enfrentariam nenhuma vez no campo de batalha.

O equilíbrio pentagonal europeu sofreu flutuações durante todo o século, mas apenas uma grande mudança – a Unificação alemã de 1871. Esse evento crucial divide o século em dois períodos distintos: depois dele, o crescimento da influência da Alemanha iria corroer, lentamente, a estabilidade européia, até precipitar o continente na Primeira Guerra Mundial,” **MAGNOLI, Demétrio**, ob. cit., p.75.

¹³² “*Prince von Metternich served as Austria’s negotiator, though, with the Congress meeting in Vienna, the Austrian Emperor was never far from the scene. The King of Prussia sent Prince von Hardenberg, and the newly restored Louis XVIII of France relied on Talleyrand, who thereby maintained his record of having served every French ruler since before the revolution. Tsar Alexander I, refusing to yield the Russian pride of place to anyone, came to speak for himself. The English Foreign Secretary, Lord Castlereagh, negotiated on Great Britain’s behalf. These five men achieved what they had set out to do. After the Congress of Vienna, Europe experienced the longest period of peace it had ever known. No war at all took place among the Great Powers for forty years, and after the Crimean War of 1854, no general war for another sixty.*” **KISSINGER, Henry**, *Diplomacy*, p.79, Simon and Schuster, New York, NY, 1994.

¹³³ Idem.

Exercitando sua hegemonia de maneira difusa¹³⁴, o Concerto de Viena realizou uma diplomacia que tutelava a distribuição do poder na Europa pautando-se por algumas regras não escritas. Tendo compreendido a necessidade de que a Europa Central precisava ser mantida pacífica e politicamente estável, o Concerto utilizaria expedientes como a realização de uma diplomacia de conferências, bem como a defesa de um *status quo* no qual as prerrogativas das Grandes Potências preponderavam em todas as decisões¹³⁵, para garantir a continuidade da paz na Europa.

Observando-se o desenrolar dos acontecimentos durante o período em que se reuniu o Congresso de Viena, percebe-se que a despeito da existência de objetivos tais como o da consolidação de princípios como, por exemplo, o da legitimidade, a barganha de interesses foi amplamente utilizada durante muitas das negociações e decisões do Concerto. Novamente é necessário frisar que esta peculiaridade de forma alguma invalida alguns dos avanços alcançados naquele tipo de iniciativa, uma vez que é inegável a capacidade de gerenciamento da ordem internacional exercitada pelo Concerto. Tal característica denota, ainda que de modo rudimentar, uma certa consciência acerca da interdependência existente entre os Estados europeus.¹³⁶

Segundo Kissinger, o Congresso de Viena daria origem a dois documentos cuja finalidade era conformar o balanço de poder com um senso de legitimidade compartilhado entre os membros do Concerto Europeu: a Quádrupla Aliança, composta por Grã-Bretanha, Prússia, Áustria e Rússia, destinada a conter futuros atos agressivos emanados da França, e a Santa Aliança, composta por Prússia, Áustria e Rússia.¹³⁷

A busca de regras codificadas e regulamentos transnacionais com o objetivo de monitorar a aplicação de tais regras visando possibilitar uma melhor convivência no âmbito internacional é sim uma das características da idéia de governança global. Tal tipo de iniciativa, como vimos até aqui, não surgiu apenas no século XX. Ao contrário, percebe-se que esforços semelhantes foram realizados nesta direção, também na ordem surgida imediatamente após Westphalia.

¹³⁴ Cf. **Adam Watson**, apud **FILHO, Luiz Andrade**, *A evolução da segurança coletiva e a organização internacional como fenômeno do século XX*. Dissertação de Mestrado, orientadora, Prof. Dra. Norma Breda dos Santos, Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, setembro de 2005, p.11.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Cf. **Inis Claude Jr.**, apud **FILHO, Luiz Andrade**, ob. cit., p.13.

¹³⁷ "Therefore, the statesmen at Vienna forged the Quadruple Alliance, designed to nip any aggressive French tendencies in the bud with overwhelming force(...)The Holy Alliance was altogether different(...)

The Holy Alliance brought the conservative monarchs together in combating revolution, but also obliged them to act only in concert, in effect giving Austria a Theoretical veto over the adventures of its smothering Russian ally. The so-called Concert of Europe implied that nations which were competitive on one level would settle matters affecting overall stability by consensus." Ob. cit., p. 82-83.

A Liga das Nações¹³⁸

A Liga das Nações, organização intergovernamental de caráter político foi criada em 25 de janeiro de 1919 no mesmo contexto histórico-político no qual se insere o Tratado de Versalhes¹³⁹. Destinada em princípio a gerenciar a paz e a acompanhar a implementação dos tratados de 1919 e 1920 que haviam seguido o estabelecimento da paz, a Liga das Nações constituía-se também num veículo legitimador do *status quo* das potências vencedoras.¹⁴⁰

Concebida a partir do idealismo de Woodrow Wilson, a Liga das Nações¹⁴¹ pode ser considerada a primeira tentativa, de fato, de materializar um organismo capaz de lidar com os desafios à paz impostos pelas peculiaridades da realidade internacional. Para seu funcionamento, buscou-se estabelecer um conselho composto inicialmente por cinco membros permanentes e por quatro membros temporários (aumentados para seis e, posteriormente, para nove), que deveria recomendar à Assembléia, decisões relativas à manutenção da paz.¹⁴² Tais decisões somente poderiam ser tomadas com base na unanimidade dos membros, uma vez que a oposição de qualquer dos membros do conselho, bloqueava o sistema.¹⁴³

¹³⁸ “Em 1899, realizou-se na cidade de Haia, na Holanda, a Conferência Internacional da Paz, para elaborar instrumentos que pudessem resolver crises pacificamente, evitar guerras e desenvolver regras internacionais de convivência entre os países. Com objetivos semelhantes, foi criada a Liga das Nações, estabelecida em 1919, no Tratado de Versalhes, na França. Considerada a precursora da ONU, tinha como missão “promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança”. A entidade encerrou as atividades depois de falhar em evitar a Segunda Guerra Mundial”, Site das Nações Unidas no Brasil. OBS: Em 18 de abril de 1946, foi dissolvida oficialmente a Liga das Nações.

¹³⁹ “As transformações engendradas pela Primeira Guerra mundial tiveram um impacto duradouro no curso da história contemporânea. As conseqüências não se resumiram às alterações territoriais que redesenharam o mapa-múndi nem aos 440 artigos do Tratado de Versalhes, que os alemães receberam como um **Diktat** (...) A ordem internacional que emergiu de Versalhes, no que se refere à diplomacia, marcou-se pelo embate entre forças contrárias, entre o velho e o novo, entre a conservação e a mudança,” **GARCIA, Eugênio Vargas**, ob. cit., pp. 49-50.

¹⁴⁰ “A Liga foi também uma forma de impor a paz dos vencedores sobre os vencidos (...) A Liga existiu juridicamente entre 1919 e 1946 e funcionou com sede em Londres, embora em 1939 já não estivesse mais funcionando. Entre 1925 e 1929 observa-se o período de sua maior importância para a política internacional,” **HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro**, ob. cit., pp. 86-87.

¹⁴¹ “Com a SDN, nasceu a fórmula institucional clássica das organizações internacionais. Copiada da organização moderna do Estado, ela será tripartite: uma Assembléia, com representação plena e igualitária; um Conselho restrito, espécie de executivo da organização; e um Secretariado permanente,” **SEITENFUS**, ob. cit., p.95.

¹⁴² “Contudo, a despeito de se apresentar na época como um experimento revolucionário, a Liga das Nações não representou uma alteração fundamental no sistema de Estados soberanos. Para Inis Claude, seus fundadores sancionaram o sistema interestatal vigente, com o seu núcleo na Europa, a inviolabilidade das soberanias e o predomínio político das grandes potências. A Liga, por conseguinte, possuía também uma natureza eminentemente conservadora, resultado de concessões de parte a parte entre as potências vitoriosas sobre como remodelar a nova ordem mundial do pós-guerra.” *idem*, p.44.

¹⁴³ O Pacto da Liga das Nações, pode-se dizer, foi um documento que procurou expressar algumas possibilidades numa atmosfera de impossibilidades. Dadas as reivindicações dos vencedores, sobretudo da França, juntamente com a situação em que se encontravam os perdedores e o próprio continente europeu, a importância da constituição de tal organismo não

Assim, o estabelecimento da Liga das Nações não ocorreu isento de críticas, mesmo fora dos Estados Unidos. Em artigo datado do ano de 1927, Lawrence Pearsall Jacks já questionava o fundamento de uma Liga das Nações muito parecida, a seu ver, com uma Liga de Governos¹⁴⁴. Examinando-se as discussões acerca da idéia de governança global e as advertências acerca de a mesma não poder ser confundida com o estabelecimento de um governo mundial, observa-se algumas semelhanças em iniciativas anteriores que reforçam a idéia motivadora desde estudo¹⁴⁵.

A despeito da não participação norte-americana¹⁴⁶ e tendo organizado diversas conferências sobre temas variados como, por exemplo, sobre o Trabalho, bem como tendo sido o embrião do qual surgiria em 1922 o Tribunal Permanente de Justiça Internacional em Haia (por força do artigo 14 do Pacto), é possível destacar que a Liga obteve alguns sucessos, os quais animaram parte da opinião pública com relação à forma como estavam sendo tratadas as questões internacionais.

Conforme já observado, a Liga em verdade deve seu surgimento em parte ao esforço de Woodrow Wilson. Em 8 de janeiro de 1918, o presidente Thomas Woodrow Wilson, antigo professor de direito constitucional que governava os Estados Unidos desde 1913, endereçou uma mensagem de conteúdo pessoal às duas Casas do Congresso na qual descrevia em Catorze Pontos seu pensamento acerca de como estabelecer uma paz duradoura entre as nações. Os Catorze Pontos eram, por assim dizer, a materialização da doutrina wilsoniana da autodeterminação dos povos e da segurança coletiva.¹⁴⁷ Divididos em duas partes, oito dos

pode ser desconsiderada como uma iniciativa de grande importância, sobretudo se considerarmos posteriormente os pressupostos sob os quais se desenvolveu a idéia de governança global.

¹⁴⁴ Merece referência aqui um interessante texto do Prof. Dr. Luiz Paulo Rouanet da PUC-Campinas, *Da autonomia dos indivíduos à autonomia dos povos*, onde são feitas algumas referências aos ideais de L.P. Jacks.

¹⁴⁵ Embora Lawrence Pearsall Jacks não tenha sido um acadêmico do campo das Relações Internacionais, ele atuou como um tipo de formador de opiniões não só no Reino Unido como nos Estados Unidos, e suas opiniões expressam certamente uma parte do pensamento das elites naquele momento.

¹⁴⁶ *“A saída dos Estados Unidos representou um duro golpe para a Liga das Nações e por um momento temeu-se que o exemplo norte-americano servisse para desencadear deserções em massa de Estados-membros, com a ameaça de esvaziamento da organização.”* **GARCIA, Eugênio Vargas**, ob. cit., p.55.

¹⁴⁷ Cf. Kissinger, *“Wilson proposed to found peace on the principle of collective security. In his view and that of all his disciples, the security of the world called for, not the defense of the national interest, but of peace as a legal concept. The determination of whether a breach of peace had indeed been committed required an international institution, which Wilson defined as the League of Nations (...)*

Wilson accurately identified some of the principal challenges of the twentieth century – most especially how to put power into the service of peace. But his solutions too often compounded the problems he identified. For he ascribed competition among states primarily to the absence of self-determination and to economic motives. Yet history shows many other, more frequent, causes of competition, prominent among which are national aggrandizement and the exaltation of the ruler of the ruling group. Disdainful of such impulses, Wilson was convinced that the spread of democracy would arrest them and self-determination would deprive them of their focal points.

Wilson’s remedy of collective security presupposed that the nations of the world unite against aggression, injustice, and, presumably, excessive selfishness(...)

catorze pontos foram considerados obrigatórios no sentido de que deviam ser cumpridos¹⁴⁸. Vale descrevê-los, destacando então aqueles considerados obrigatórios:

1º Tratados de paz após negociações à luz do dia, a fim de acabar com a diplomacia secreta; (obrigatório).

2º Livre navegação em todos os oceanos, em tempo de paz e em tempo de guerra; (obrigatório).

3º Tanto quanto possível, supressão de todas as barreiras alfandegárias; (obrigatório).

4º Desarmamento, sempre que possível, sem ameaçar a ordem interna; (obrigatório).

5º Resolução dos problemas coloniais, respeitando o bem-estar dos colonizados bem como as exigências dos colonizadores; (obrigatório)

6º Evacuação dos territórios russos ocupados, respeito ao direito das populações de disporem de si próprias, com a assistência de outras nações; (obrigatório).

7º Evacuação e restabelecimento da Bélgica; (obrigatório).

8º Evacuação e restabelecimento dos territórios franceses da Alsácia-Lorena à França;

9º Retificação das fronteiras italianas numa base nacionalista;

10º Autonomia para os povos do Império Autro-Húngaro;

11º Evacuação e restabelecimento da Romênia, da Sérvia e do Montenegro; livre acesso ao mar pela Sérvia; revisão das fronteiras nos Bálcãs para satisfazer as aspirações nacionais históricas;

12º Autonomia para os povos não turcos do Império Otomano; independência da Turquia; garantias para a livre passagem do Bósforo e pelos Dardanelos;

13º Fundação de um Estado Polonês independente, com livre acesso ao mar;

Wilson was proposing a world order in which resistance to aggression would be based on moral rather than geopolitical judgments. Nations would ask themselves whether an act was unjust rather than whether it was threatening." Ob. cit. pp. 222-227.

¹⁴⁸ Idem, p.225.

14^o Criação de uma Sociedade das Nações que assegure a independência política e a integridade dos Estados grandes e pequenos; (obrigatório).

Os outros seis pontos foram considerados por Wilson como não absolutamente indispensáveis.¹⁴⁹ O exame de suas proposições nos remete claramente a alguns dos modelos já vistos neste trabalho, sobretudo os pressupostos kantianos para a Paz Perpétua. O argumento wilsoniano sustenta-se, já o mencionamos, nos ideais de autodeterminação dos povos e de segurança coletiva.

Não obstante os obstáculos políticos enfrentados por Wilson serem diferentes das resistências apresentadas historicamente aos projetos anteriores acerca de uma paz universal, o cerne deste tipo de iniciativa nos permite apreender o desejo de uma conformação entre as nações capaz de permitir a convivência internacional através do equacionamento de suas divergências. Ora, esta postura nos permite enquadrá-la, perfeitamente, no entendimento contemporâneo acerca da governança global. Não se trata, portanto, do estabelecimento de um governo mundial e sim do estabelecimento de mecanismos capazes de propiciar o gerenciamento do processo de convivência internacional, inevitavelmente marcado por disparidades e desequilíbrios.¹⁵⁰

O cenário que antecederia à eclosão da I Guerra Mundial havia sido marcado pelo abandono do chamado balanço de poder pelos líderes europeus, os quais abriram mão dos ajustes periódicos que objetivavam evitar o acirramento das tensões que naturalmente surgiam. Contudo, este arranjo era criticado por Wilson como uma iniciativa instável, incapaz de acomodar de modo adequado o antagonismo de interesses existente. Evidentemente, as críticas de Wilson devem-se ao idealismo de seu pensamento, o qual não concebia como inerente à natureza das nações, características como a exaltação dos governantes, bem como o desejo de grandeza nacional, peculiaridades muito frequentemente expostas através da história dos povos¹⁵¹.

Acreditando na possibilidade de uma ordem mundial lastreada na moral e não em julgamentos geopolíticos, Wilson estava convicto de que a democracia, se estabelecida em

¹⁴⁹ “Wilson introduced the remaining six points, which were specific, with the statement that they “should” rather than “must” be achieved, presumably because, in his view, they were not absolutely indispensable. Surprisingly, the restoration of Alsace-Lorraine to France was included in the non-obligatory category, even though a determination to regain that region had sustained French policy for half a century and through unprecedented sacrifices in the war. Other “desirable” goals were described as autonomy for the minorities of the Austro-Hungarian and Ottoman Empires, readjustment of Italy’s frontiers, evacuation of the Balkans, internationalization of the Dardanelles, and the creation of an independent Poland with access to the sea.” Ob. cit., p.225.

¹⁵⁰ De acordo com Patriota (ob. cit., p.14), “a não participação dos EUA na Liga das Nações, frustrações crescentes com sua inoperância, as agressões japonesas contra seus vizinhos na Ásia, a ameaça do nazismo/fascismo, contribuíram para que, no âmbito interamericano, emergisse uma aspiração por compromissos de apoio recíproco na esfera da segurança.”

¹⁵¹ Idem, p.227.

todas as nações, funcionaria como inibidora das tendências que levavam as nações ao conflito.¹⁵²

Os acontecimentos do pós-guerra acabaram por contrariar as pretensões de Wilson. Não somente o Senado norte-americano recusou-se a ratificar os acordos de paz, como a própria paz selada pelos vencedores diferia do modelo conciliador alcançado, por exemplo, quando do Concerto de Viena. Parece inclusive ser um paradoxo o fato de que a Liga das Nações houvesse sido erigida – a despeito de suas grandes limitações – num ambiente marcado pelo espírito de revanche.

O que importa para esta pesquisa, entretanto, é a constatação de que a despeito da complexidade do contexto – marcado por uma espécie de realismo político - no qual surgiu a Liga das Nações, para sua constituição foram utilizados elementos teóricos presentes em iniciativas anteriores e que fariam parte, no futuro, da compreensão do conceito de governança global.

Como visto, os homens que deram vida à Liga das Nações utilizaram-se de alguns instrumentos teóricos conhecidos através de iniciativas anteriores. O Contrato Social de Rousseau seria matizado pelo raciocínio kantiano e se constituiria posteriormente na fonte da qual se procuraria abstrair princípios capazes de conciliar as limitações humanas com a perene necessidade de convivência. Deste modo, em havendo a história mostrado os equívocos cometidos em outras ocasiões, juntamente com a visão pragmática de uma realidade anárquica, o referido conjunto de princípios passou a receber cada vez mais destaque naquelas iniciativas a partir das quais se procurava compreender as causas das controvérsias entre Estados e uma maneira de possibilitar sua superação.

Esta a razão pela qual, no século XX, quando a Comissão sobre Governança Global elenca o respeito à vida, à liberdade dos indivíduos, à justiça e à equidade como valores necessários a uma convivência internacional pacífica, pode-se reconhecer de pronto que sua origem encontra-se em período bastante anterior ao século XX. Ou seja, a ética da cidadania global sofre um processo de materialização no decorrer dos séculos. Como conclusão, percebe-se, da observação dos elementos teóricos que compõem atualmente o entendimento acerca da governança global, que os mesmos, de fato possuem origem em iniciativas tomadas em períodos históricos bastante anteriores ao atual.

Nesta perspectiva, mostra-se oportuno elencar alguns dos artigos do Pacto da Liga das Nações aprovado na Conferência de Versalhes sem perder de vista sua semelhança com algumas das orientações atuais acerca da idéia de governança global, sobretudo pelo fato de

¹⁵² “A figura do presidente norte-americano Woodrow Wilson tornou-se paradigmática como representante da aplicação do pensamento liberal às relações internacionais. Ao final da Primeira Guerra, Wilson fez seu famoso discurso, dirigido ao Senado norte-americano, em 22 de janeiro de 1918, propondo quatorze princípios para garantir a paz. O décimo quarto ponto refere-se à criação da Liga das Nações, que garantiria a independência e a integridade territorial de todos os Estados. O sistema de segurança coletiva tomaria o lugar do balanço de poder, então desacreditado. Segundo o presidente, o balanço de poder seria substituído por uma comunidade de poder e as rivalidades organizadas por uma paz comum organizada,” **HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro**, ob. cit., pp. 86-87.

os mesmos destinarem-se a equacionar alguns dos desafios vividos internacionalmente naquele momento histórico:

“As altas partes contratantes

Considerando que, para desenvolver a cooperação entre as Nações e para lhes garantir a paz e a segurança, importa:

Aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra;

Manter claramente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra;

Observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecidas de ora em diante como regra de conduta efetiva dos Governos;

Fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos Tratados nas relações mútuas dos povos organizados;

Adotam o presente Pacto que institui a Sociedade das Nações(...)

Art.8º. Os Membros da Sociedade reconhecem que a manutenção da paz exige a redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum(...)

Art.11º. Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, quer afete diretamente ou não um dos Membros da Sociedade, interessará à Sociedade inteira e esta deverá tomar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das Nações(...)

Art.12º. Todos os Membros da Sociedade convêm que, se entre eles houver um litígio que possa trazer rompimento, o submeterão ao processo de arbitragem ou ao exame do Conselho. Convêm mais que, em nenhum caso, deverão recorrer à guerra antes de expirar o prazo de três meses depois da sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho(...)

Art.13º. Os Membros da Sociedade acordam que, se houver entre eles um litígio suscetível, na sua opinião, de uma solução arbitral e se esse litígio não puder ser resolvido, de modo satisfatório, por via diplomática, será submetido integralmente à arbitragem(...)

Art.25º. Os Membros da Sociedade comprometem-se a encorajar e favorecer o estabelecimento, e cooperação das organizações voluntárias nacionais da Cruz Vermelha, devidamente autorizadas, que tiveram por fim o melhoramento da saúde, a defesa preventiva contra moléstias e o alívio do sofrimento no mundo (...)”

Todavia, o fracasso em lidar com os acontecimentos que conduziram à eclosão da Segunda Guerra Mundial, levaria à extinção da Liga em abril de 1946.

Historicamente, contudo, pode-se destacar a força da iniciativa tomada em 1919¹⁵³. A tentativa de estabelecer um organismo com as ambições da Liga, significou um avanço em direção à conformação de uma ordem internacional compatível com a idéia de um mecanismo capaz de gerenciar a segurança coletiva. Neste sentido, apesar das dificuldades que encontrou na implementação de seu desiderato, a Liga insere-se perfeitamente como uma das iniciativas históricas na qual – como já visto -, se pode identificar elementos componentes da idéia de governança global.

¹⁵³ *“Em que pese as suas imperfeições e falhas na execução dos dispositivos do Pacto, a Liga das Nações representou uma experiência importante no campo da organização internacional. Deve-se ter em mente que a Liga era reflexo da conturbada realidade internacional do entreguerras, com todas as suas contradições e perplexidades. Não se pode, portanto, simplesmente culpá-la pela incapacidade de evitar a eclosão de uma nova guerra mundial, pois isso significaria atribuir a uma instituição formada por Estados soberanos responsabilidades que estes mesmos Estados ainda não estavam preparados ou dispostos a cumprir,”* **GARCIA, Eugênio Vargas**, ob. cit., p.137.

Capítulo III

A ONU como uma estrutura de governança global.¹⁵⁴

Introdução

Este capítulo tem como objetivo aprofundar o entendimento sobre a ONU, no sentido de ser esta instituição uma das mais importantes estruturas de governança global existentes, e herdeira portanto, de iniciativas anteriores. Para tanto, recorreremos inicialmente a um comentário de Demétrio Magnoli. Para este estudioso,

A Onu, como a Liga das Nações, sua antecessora, sofreu a influência original das noções idealistas que sustentavam o primado da justiça e do direito no sistema internacional. Nos dois casos, como reação às grandes guerras – momentos de afirmação descontrolada e exacerbada da soberania nacional -, surgiram organizações que, de alguma forma, pretendiam desempenhar funções de um ‘governo mundial’ e, assim, substituir o estado de anarquia e violência por uma ordem justa e pacífica.¹⁵⁵

Tal pretensão de se estabelecer uma organização internacional capaz de substituir o “estado de anarquia e violência por uma ordem justa e pacífica”, enquadra-se em nosso argumento inicial, segundo o qual, a busca pelo equacionamento dos dilemas da convivência internacional no decorrer da história humana recente – no caso, a partir do século XVII -, possui elementos que posteriormente se enquadrariam na definição de governança global na maneira como a mesma veio a consolidar-se no final do século XX.

Importante ressaltar outra vez que governança global não tem o mesmo significado de um governo mundial, com poderes absolutos. Em verdade, organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), costumam ser chamados a intervir em momentos de crise profunda, entretanto, sua atuação não obedece a uma linha de coerência compatível com a idéia de um governo global. Se é verdade que dela emana um princípio de autoridade internacional, não se pode negar que circunstâncias como a heterogeneidade dos Estados, assim como a da própria composição da ONU, confere um caráter singular às interações desta com os demais atores na esfera internacional.

Em sendo a governança global uma busca pelo equacionamento dos dilemas da contemporaneidade, percebe-se que se encontra implícito nesta compreensão não apenas a

¹⁵⁴ ‘A ONU é uma organização internacional, sendo a arena mais universal para a negociação de normas internacionais, mas também é um ator, assumindo posições e produzindo idéias dentro dos limites estabelecidos pelos Estados que a constituíram,’ **HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro**, ob. cit., p. 98.

¹⁵⁵ **MAGNOLI, Demétrio**, ob. cit., p.132.

busca pela promoção da segurança – iniciativa observada também nos séculos anteriores ao XX -, como também por mecanismos reguladores da economia mundial e esforço no cumprimento das leis existentes, entre outras atividades concernentes à governança global.

Desde o começo da história escrita, há mais de vinte e cinco séculos, a humanidade passou por mais de 1600 conflitos bélicos. O século XX, em particular, no qual se consolidaria a idéia de governança global, certamente entrará para a história humana como um de seus períodos mais violentos e destrutivos. De modo intenso e fluido, crises e rupturas ocorreram na esfera internacional ao longo deste período, sobretudo com a aproximação do final do século.¹⁵⁶ Ao lado de avanços tecnológicos inimagináveis, o homem mostrou-se igualmente capaz de perpetrar violências contra seus semelhantes, numa escala nunca antes concebida. Em consequência disso, no século XX ocorreram conflitos que, somados às duas Guerras Mundiais, foram responsáveis por mais de 100 milhões de mortes.¹⁵⁷

Constatada a escala de destruição produzida pelas guerras ocorridas no século XX, em particular pelas duas grandes guerras, observa-se que a idéia de segurança coletiva passou, naturalmente, a receber maior atenção.¹⁵⁸ Sua primeira formulação jurídica, inclusive, ocorreu como já observado quando da elaboração do Pacto da Liga das Nações, no qual estabeleceu-se de maneira expressa - pelos Estados membros -, o compromisso de respeitar e preservar a integridade política e territorial dos demais membros, sendo o recurso à guerra sujeito à sanções e também podendo ser reprimido militarmente pelas forças dos outros membros.

No entanto, a idéia de segurança coletiva esboçada no Pacto da Liga, não foi muito longe e os vinte anos que se seguiram ao final da I Guerra Mundial serviram apenas para que os futuros beligerantes tomassem fôlego para um conflito de muito maiores proporções do que o primeiro: A II Guerra Mundial.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Cf. Marie-Claude Smouts, *Pensar as Relações Internacionais*, in Label France – abril de 2000, n. 39, disponível em [Disponível em ... http://www.ambafrance.org.br/abr/label/Label39/dossier/02penser.html](http://www.ambafrance.org.br/abr/label/Label39/dossier/02penser.html) ..

¹⁵⁷ Deve ser adicionado a este número as mais de 170 milhões de mortes provocadas por violências políticas, de acordo com o Relatório Final da Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, de 1997. Todavia, de acordo com Z. Brzezinski in *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of Twenty-First Century*, apud Eric Hosbawn em *A Era dos Extremos*, p. 11, (Editora Companhia ds Letras, 1995, São Paulo-SP), a estimativa do número de mortes provocadas pelas guerras ocorridas no século XX até o início dos anos 1990, pode ser estimado em mais de 180 milhões de pessoas “o equivalente a mais de um em dez da população mundial total de 1990”.

¹⁵⁸ No entendimento que adotamos para realizar esta pesquisa, a idéia de segurança coletiva é encarada como um elemento que integra o contexto no qual surgiu a Organização das Nações Unidas, uma das mais importantes estruturas de governança global existentes. Assim, faz parte do entendimento que estamos adotando o reconhecimento de que a idéia de governança global incorpora naturalmente como um de seus elementos constituintes, o conceito de segurança global – que é uma das tarefas da ONU.

¹⁵⁹ Com relação a idéia de segurança coletiva, Charles e Clifford Kupchan estabelecem uma abordagem muito feliz deste conceito ao discutirem o posicionamento de John J. Mersheimer com relação ao tema. Para estes autores, a idéia de segurança coletiva demanda uma compreensão menos limitada do que aquela definida por Mersheimer. Deste modo, alargando a compreensão do conceito, mostra-se possível contemplar o verdadeiro alcance do mesmo. Na opinião de Charles e Clifford Kupchan, incorre-se em erro ao limitar a idéia de segurança coletiva à mera explicação da guerra e da paz em termos de balanço de poder num mundo anárquico, já que neste caso se busca uma situação ideal. Embora não considerem a idéia de

Após o término deste segundo grande conflito, novamente o idealismo despertou o desejo em alguns dos líderes das grandes potências, de procurar estabelecer um sistema lastreado pela ordem e pela justiça. Para muitos a solução estava na elaboração de um governo mundial, como se tal iniciativa – através da criação de um organismo dedicado a este fim – fosse capaz de impedir que outras vezes, qualquer soberania nacional se exacerbasse ou, ainda, que qualquer Estado admitisse abrir mão da possibilidade de confrontar os demais a partir da busca desenfreada por auto-afirmação.

A idéia de um governo mundial não prosperou, todavia, diante do dilema da guerra e da necessidade de se estabelecer alguma perspectiva para uma paz duradoura, surgiu a ONU, refletindo primordialmente uma reação às circunstâncias que alguns anos antes levaram o mundo a mergulhar na II Guerra Mundial.

Tomando-se a idéia de segurança coletiva – a qual como já visto, integra naturalmente a compreensão de governança global - como ponto de partida desta parte de nossa discussão, o objetivo deste capítulo é analisar em linhas gerais o surgimento da ONU como instituição destinada a garantir a paz e segurança internacionais.

A primeira parte do capítulo dedica-se a descrever com brevidade os anos e acontecimentos que levaram ao surgimento da ONU. A segunda volta-se para a descrição dos acontecimentos no pós-Guerra Fria e a concomitante atuação da ONU neste período. A terceira parte tem como preocupação o estudo de alguns dos mecanismos presentes na Carta das Nações Unidas destinados à propiciar a solução pacífica dos conflitos internacionais. A quarta e última parte deste capítulo tem como tema principal a missões de paz como exemplo da atuação de uma estrutura de governança global na implementação de seu desiderato.

As Nações Unidas e a Manutenção da Paz e Segurança Internacionais

Tentar compreender o significado da paz, implica reconhecer que o estado de permanente beligerância entre os seres humanos sempre despertou o desejo de descobrir quais seriam os requisitos para uma condição de paz que fosse duradoura. Na medida em que o alcance dos conflitos foi se ampliando, mais intensa se tornava a exigência expressa na busca de uma paz mais abrangente. Neste sentido, pensadores como o Abade Saint Pierre e Immanuel Kant, por exemplo, buscaram elaborar alternativas teóricas a partir das quais se possibilitasse a convivência pacífica entre os homens, iniciativas que reconhecemos como embriões do pensamento que se consolidaria no século XX como o conceito de governança global.

Ao final da II Guerra Mundial, enquanto os vencedores estavam exaustos e os vencidos esmagados, novamente o que se viu foi o ressurgimento do empenho de alguns dos líderes

segurança coletiva como uma panacéia, ela responde de modo mais eficiente do que o balanço de poder aos desafios de um mundo anárquico. **KUPCHAN**, Charles; **KUPCHAN**, Clifford; *The Promise of Collective Security*, disponível em: <http://www.jstor.org/>

vencedores no sentido de construir uma ordem internacional pacífica. Aliás, esta preocupação com a paz futura já havia se manifestado em algumas ocasiões antes do encerramento do conflito.¹⁶⁰ O desejo vigente era o de se construir uma organização que, apesar de compartilhar algumas circunstâncias com a antecessora – a Liga das Nações –, necessariamente fosse mais objetiva e eficiente do que a outra. Neste sentido pesou sobremaneira a influência norte-americana, tanto financeira quanto ideológica e, ao contrário do que ocorrera com a Liga, desta vez a grande potência não só desejava participar de modo mais eficiente na organização do mundo no pós-guerra, como procurou equacionar em seu benefício as condições de sua participação.

A II Guerra Mundial produziu uma alteração no sistema do poder mundial: os principais países europeus perderam a posição de liderança que ocupavam até então, sendo suplantados pelos Estados Unidos e União Soviética, os quais não eram apenas mais poderosos do que todos os outros reunidos, mas também porque haviam estabelecido as chamadas zonas de influência em torno do mundo.¹⁶¹ De fato, quando o conflito iniciado em 1939 terminou, seis anos depois, a ordem internacional havia sido bastante modificada.

Finalmente, em 25 de abril de 1945, reuniram-se em São Francisco, EUA, os representantes de aproximadamente cinquenta países para formular a Carta da Organização das Nações Unidas, destinada a ser um documento capaz de permitir a preservação das gerações futuras do flagelo da guerra. Mais uma vez buscava-se materializar os anseios em prol da instrumentalização de um regime que gerenciasse, sobretudo, a idéia de segurança coletiva.¹⁶² O pensamento então vigente era o de que a ONU, corrigidas as distorções

¹⁶⁰ Além de alguns marcantes discursos de Roosevelt em prol do estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, ocorreram também a organização e realização de algumas conferências pelos Aliados. Antes do término do conflito com a conseqüente derrota do Eixo, os líderes dos países aliados – Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética – já demonstravam preocupação com a paz futura e com o novo mapa da Europa após o fim do conflito mundial. A Carta do Atlântico, assinada por Churchill e Roosevelt em 1941, já expressava a necessidade de cooperação internacional, objetivando o desarmamento e a prosperidade na paz. Posteriormente, as Conferências de Teerã em 1943, Ialta e Potsdam em 1945, também procurariam tratar dos arranjos no imediato pós-guerra.

¹⁶¹ Deste modo, pode-se dizer que todas as guerras desde 1945 até o final da confrontação ideológica, ou tiveram lugar à sombra dessa rivalidade ou, no mínimo, os envolvidos foram obrigados a levar em consideração este fato.

¹⁶² Nas palavras de Hans Kelsen, *“Collective security is the main purpose of the United Nations, just as it was the main purpose of its predecessor, the League of Nations. What does collective security mean?(...)*

A higher degree of collective security is reached if the collective enforcement actions provided for in the constitution of the international community are centralized, that is to say, if these actions are to be decided upon and directed by a central organ of the community(...)

In the Charter of the United Nations the principle of the collective security is placed ahead of all its provisions. Article 1, paragraph 1, states it to be a purpose of the United Nations “To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace...” **KELSEN, Hans**, ob. cit. p1.

Para Inis Claude Jr., *o regime de segurança coletiva deve representar um apelo racional a possíveis beligerantes, cuja discussão deve ocorrer em função da “ameaça de sérias conseqüências caso o aviso contra a violência seja imprudentemente ignorado,”* apud **Luiz Feldman**, *Poder, Propósito Social e a Demanda por Transformação do regime de Segurança*

observadas na criação, instalação e funcionamento da Liga das Nações, seria capaz de promover de maneira eficiente a harmonia internacional, através da garantia da paz e segurança.

O estatuto aprovado por unanimidade em 25 de junho de 1945, cristalizou o desejo dos vitoriosos naquele momento de criar um organismo a partir do qual se tornasse possível prevenir as condições de ameaça à paz e segurança internacionais. Esta a razão pela qual a vitória sobre as potências do Eixo foi simplificada transformada numa vitória pura e simples sobre a guerra. Pensou-se naquele momento que, com a ONU, ressurgiriam as esperanças daqueles que acreditavam na possibilidade de um governo mundial.

Nos capítulos da Carta foram distribuídos uma série de dispositivos os quais imaginou-se serem suficientes para fornecer um arcabouço jurídico às futuras medidas de prevenção de conflitos e garantia da paz e segurança internacionais. Esta a razão, por exemplo, pela qual o Cap. IV da Carta teve como objetivo abrigar os mecanismos para uma paz efetiva, a partir dos quais os perturbadores da ordem internacional pudessem ser punidos. Do mesmo modo, em outros capítulos procurou-se descrever mecanismos capazes de orientar as ações da organização diante de futuras ameaças.¹⁶³

Contudo, com a Guerra Fria e a conseqüente polarização do mundo, as Nações Unidas nunca tiveram, de fato, reais condições de se estabelecer como uma força autônoma, sendo inúmeras vezes usada mais como palco para propagandas ideológicas do que como elemento garantidor da paz e segurança internacionais.¹⁶⁴ De acordo com o José Flávio Sombra Saraiva, a ordem internacional estabelecida no período da Guerra Fria teve sua gestação na II Guerra Mundial e, se bem que como explica o professor Saraiva, para alguns estudiosos a Guerra Fria tenha suas raízes na Revolução Russa de 1917, é inegável o fato de que este período de confrontação ideológica *“enquanto epifenômeno da nova ordem internacional que substituiu o jogo da hegemonia coletiva da Europa sobre as relações internacionais, foi criada nos anos*

Coletiva, disponível na Internet, acesso em 21/11/2005, através do site de busca Google, palavra chave: Segurança Coletiva, Feldman, Poder.

¹⁶³ *“A base legal do sistema de segurança coletiva da ONU pode ser encontrada no Capítulo VII da Carta; que estabelece que ameaças à paz e à segurança internacional devem ser tratadas pelo Conselho de Segurança,”* HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro, ob. cit., p. 105.

¹⁶⁴ Cf. Luiz Felipe de Seixas Corrêa, *Em 1947, produzem-se nas relações internacionais os acontecimentos iniciais do período que viria a ser conhecido como da “Guerra Fria”. Pressionada por severas dificuldades internas, a Grã-Bretanha manifesta não estar mais em condições de prestar auxílio econômico e militar à Grécia e à Turquia, dois países que, segundo os arranjos do fim da Guerra, haviam sido incorporados à sua esfera de influência. Ante a possibilidade de que o poder soviético passasse a se estender àqueles dois países vitais para as rotas estratégicas do Mediterrâneo, os EUA assumem a sua defesa. Ao submeter seus planos ao Congresso, o Presidente Truman expõe a doutrina que ficaria associada ao seu nome e manifesta a determinação dos EUA de ajudar os “povos livres” que resistiam a tentativas de subjugação por minorias armadas ou por pressões externas. Em junho, os EUA instrumentam economicamente a política de defesa da Europa com o anúncio do Plano Marshall*, in *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946 – 1995*, p. 33, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 1995.

finais da II Guerra.”¹⁶⁵ A Guerra Fria, por fim, produziria em verdade, durante quase meio século, a marginalização da ONU.

O palácio de vidro do East River em Nova York tornou-se uma espécie de luneta a partir da qual foi possível observar o desenrolar da Guerra Fria nas décadas que se seguiram; um período no qual princípios como os da não-intervenção, autodeterminação e soberania – reconhecidos como fundamentais à paz internacional no imediato pós-guerra –, sofreram um bloqueio sistemático em seu reconhecimento indiscriminado no sistema internacional. Assim, poucos anos depois de sua criação, ainda que não tivesse sido totalmente esvaziada como ocorrera com a Liga anos antes, a ONU funcionava de maneira precária.

Diante de tal realidade, ao se pensar a ONU e sua atuação na arena internacional, tornou-se inevitável o surgimento de perguntas que moldariam os debates nas décadas seguintes: Um mundo para quem? Um mundo de quem? Sob que interesses?

Tais questões, entretanto, nunca seriam respondidas de maneira definitiva durante o período da confrontação bipolar.

No Oeste, argumentava-se sobre a necessidade de se resistir ao avanço da ideologia emanada do Leste, cuja pretensão era “dominar o mundo”. No Leste, por outro lado, organizara-se a resistência contra o avanço “pernicioso” do capitalismo. Nesse ambiente, o pacifismo e o idealismo do imediato pós-guerra definham rapidamente ao mesmo tempo em que a ONU se via bloqueada em muitas frentes.

Ressalte-se, porém, que se bem que o idealismo observado no pensamento de alguns estudiosos ocidentais trouxesse à tona determinadas propostas a favor de um governo mundial, no Leste a tendência de se delegar a própria segurança a um organismo internacional jamais foi seriamente considerada. Stalin, por exemplo, nunca considerou seriamente a possibilidade de delegar o imenso poder que conquistara, a menos que a proposta do novo mundo a ser criado tivesse como pressupostos todos os elementos do comunismo por ele consolidado na União Soviética.

No imediato pós-guerra, os anos de 1947/48 marcariam o ressurgimento do “velho jogo”. Revelaram-se as rivalidades e sobre a mesa de negociações internacionais foram colocados os interesses, ambições e as pretensões da política de poder do momento. Dado que Estados Unidos e União Soviética, agora “Superpotências”¹⁶⁶ encontravam-se em lados opostos na mesa de negociações, cada uma com seus arsenais abarrotados de armas nucleares, o sistema das Nações Unidas não poderia funcionar de acordo com as pretensões iniciais a partir das quais fora moldado.

¹⁶⁵ **SARAIVA**, José Flávio Sombra (org), *Relações Internacionais – Dois Séculos de História – Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias)*, FUNAG, IBRI, Brasília, 2001.

¹⁶⁶ Cf. Sombra Saraiva, “*Havia algo subjacente à efervescência política da Guerra Fria nos Estados Unidos nos últimos anos da década de 1940. O multilateralismo econômico, uma necessidade que se impunha aos norte-americanos (...) só seria possível com uma política de poder verdadeiramente mundial.*”

O novo conceito de superpotência correspondia, assim, à conjugação da capacidade econômica de exercer forte multilateralismo econômico com a vontade de construção de uma grande área sob a influência dos valores do capitalismo. Para os Estados Unidos, a política de poder mundial era um corolário dos dois elementos anteriores,” p. 21-22, *ob.cit.*

Para se ter uma idéia das dificuldades enfrentadas pelas Nações Unidas durante a confrontação ideológica da Guerra Fria, até o ano de 1989 a prerrogativa do veto havia sido usada nada menos do que 279 vezes por uma das cinco potências do Conselho de Segurança.

De fato, onde houvesse um conflito no qual as superpotências estivessem envolvidas de modo divergente, o papel da ONU, invariavelmente era o da inoperância.¹⁶⁷ Apenas onde as divergências entre o leste e o Oeste não fossem relevantes é que a ONU conseguia alguma liberdade de atuação e assim podia tentar apaziguar a situação. Alguns exemplos da utilidade desta atuação puderam ser observados, por exemplo, no Egito, na Indonésia, ou em Chipre.

Ainda que as Nações Unidas tenham se engajado em diversos empreendimentos para manter paz ao redor do mundo durante a Guerra Fria, e embora não se possa negar o efeito benéfico obtido por tais iniciativas, o fato é que as missões para manutenção da paz jamais puderam encobrir uma realidade de quase absoluta inoperância da ONU durante o conflito Leste-Oeste, fracassando a Organização em sua tarefa principal que é a de banir da face da Terra o flagelo da Guerra. Assim, a ONU não foi capaz de impedir, por exemplo, três conflitos de enorme repercussão na ordem internacional, nos quais as Superpotências estiveram envolvidas: a Guerra da Coréia¹⁶⁸, a Guerra do Vietnã e o envolvimento soviético no Afeganistão. Além disso, em quatro guerras árabe-israelenses as Nações Unidas somente participaram como expectadores e, nos conflitos bélicos entre a Índia e o Afeganistão, não se notou qualquer atividade da ONU.

Outro vetor onde a ONU poderia ter atuado, o setor de desarmamento, objetivo também a ser perseguido desde 1945, igualmente não registrou grande influência da ONU. Embora seja possível destacar algumas iniciativas como o Tratado da Antártica em 1961, o Tratado Espacial de 1967 e a proibição parcial de experimentos nucleares em 1969, os quais compeliavam as potências nucleares – os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança com direito a veto – a encabeçarem compromissos onde os mesmos, de qualquer maneira, não tinham ambições ou, cujas pretensões poderiam aguardar em compasso de espera. Por outro lado, a

¹⁶⁷ *“Embora o sistema de segurança projetado não tenha funcionado durante a Guerra Fria, a ONU desempenhou um papel mais restrito no campo da segurança, na mediação de conflitos isolados, ao monitorar arranjos de cessar fogo ou ao separar forças hostis,” HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro, ob. cit., p. 108.*

¹⁶⁸ Com relação à Guerra da Coréia, deve-se esclarecer que a atuação da Organização da Nações Unidas neste conflito constituiu-se num fato bastante singular na história de suas atividades em prol da manutenção da paz. A despeito de haver sido criada para ser a guardiã da paz mundial, a ONU não tinha até 1950 qualquer experiência nesse papel, além de não contar com uma força armada que lhe permitisse enfrentar agressores. Embora a Carta fosse explícita com relação ao papel de destaque a ser desempenhado pelo Conselho de Segurança como responsável pela manutenção da segurança internacional, outorgando-lhe poderes para tomar quaisquer medidas que julgasse necessárias, a ausência do representante soviético numa reunião do Conselho de Segurança, procurava criar um impasse à esta atuação. Todavia como se observou posteriormente, a ausência do representante soviético não impediu a aprovação de uma resolução proposta pelos Estados Unidos destinada a restabelecer a paz e a segurança internacionais na área. Essa foi, contudo, a única ocasião no período da Guerra Fria em que os Estados – membros reuniram-se de acordo com os estritos termos da Carta para se oporem a um agressor. Posteriormente, em muitas operações de “manutenção da paz”, como no Oriente Médio ou em Chipre, por exemplo, as forças da ONU não se viram envolvidas em hostilidades diretas e, sim, atuaram de maneira neutra, procurando apartar as partes e garantir uma trégua, ainda que difícil e provisória.

grande maioria das nações colocava-se em situação de servidão no que se refere à implementação de tais compromissos.

Com relação ao desarmamento, convém lembrar entretanto que as convenções conhecidas como Salt I, de 1972 e, Salt II, de 1979, Tratados de Limitação de Armas Estratégicas negociados em âmbito externo ao da ONU, acabaram por tornar o mundo um pouco menos inseguro, se é que se pode qualificar a mera diminuição e controle dos arsenais das duas Superpotências como um instrumento definitivo em prol de uma futura extinção de qualquer possibilidade de holocausto nuclear. Em verdade, os arsenais, no final das contas, continuariam abarrotados, tanto assim que no final da Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética possuíam em conjunto mais de 50 000 armas nucleares de todos os tipos, alcances e calibres.

Embora pareça paradoxal esta conclusão, o fato é que não foi a ONU quem impediu que a Guerra Fria “esquentasse” e sim a própria existência das armas nucleares e o medo de uma conflagração quem manteve a Guerra Fria muito mais no nível da retórica ideológica do que das ações. A lógica inerente ao lançamento de uma bomba em território inimigo sempre foi extremamente simples. A inevitável retaliação como resposta a uma agressão de natureza nuclear sempre obrigou os protagonistas daquele duelo surrealista a considerarem a possibilidade de uma convivência até certo ponto, pacífica. De acordo com Churchill, reconheceu-se que a sobrevivência tinha como irmã gêmea a destruição, característica de um mundo onde se observou uma espécie de paz intranquilha.

Foi portanto sob a influência do chamado pesadelo nuclear que se deram as relações internacionais no período da Guerra Fria. De início, quando ainda não se conhecia com exatidão as incertezas da nova ordem internacional, alguns desafios para se alterar o *status quo* foram lançados. Exemplo destas tentativas foram as crises de Berlim em 1948/49 e de 1958/61, assim como a crise de Cuba. Entretanto, após tais eventos, as partes envolvidas pareceram ceder à lógica nuclear, reconhecendo que de alguma maneira estavam condenadas à coexistência. Reconhecidos os riscos, a opção foi uma acomodação a qual, entretanto, não produziu qualquer efeito nas considerações que se faziam a respeito do papel da ONU naqueles dias.

Esta lógica da coexistência estabelecida diante da realidade inevitável de que a destruição de um também significaria a do oponente, criou uma espécie de sombra que significava justamente um novo *modus vivendi* entre o Leste e o Oeste. A ONU continuou sofrendo bloqueios, porém, sob a ameaça de uma possível guerra nuclear, iniciou-se uma competição entre os dois sistemas na qual mostrou-se possível até a existência de um certo controle sobre os armamentos. Entretanto esta lógica perpetuou uma realidade na qual diferenças irreconciliáveis haviam se estabelecido.

A justiça, enquanto elemento de um “vir a ser” muito mais filosófico do que real, submeteu-se a uma realidade na qual o equilíbrio encontrava-se justamente no poderio destruidor dos arsenais atômicos.

Esta introdução histórica mostra perfeitamente o tortuoso caminho seguido por iniciativas como as destinadas a estabelecer um ambiente de paz internacional. Todavia, é possível apreender também o quanto tais iniciativas são devedoras de esforços realizados anteriormente. Reforça-se, outra vez, nosso argumento inicial de que a idéia de governança global, como a que se estabeleceu em fins do século XX, possui alguns de seus elementos formadores, em iniciativas ancoradas num período histórico bastante anterior ao século XX.

A ONU no pós-Guerra Fria: processos e frustrações¹⁶⁹

Com o final da Guerra Fria, a ONU passou a exercer suas prerrogativas de novas maneiras com o objetivo ¹⁷⁰de equacionar de modo mais eficiente a resolução das controvérsias internacionais e lidar com suas conseqüências. Estas novas abordagens incluíram o uso efetivo da força para encaminhar o encerramento de ondas de violência interna e conflitos intraestatais, a persecução dos responsáveis por violações às leis humanitárias internacionais bem como a compensação das vítimas de conflitos. Tais iniciativas foram implementadas com o consentimento dos Estados envolvidos ou, na ausência destes, por força da autoridade do Conselho de Segurança (Ver. Capítulo VII da Carta das Nações Unidas).

Na última década do século XX, foi possível então observar que ocorreu, de fato, uma expansão substancial no papel da ONU, no que diz respeito à implementação da governança em sociedades afetadas por conflitos. Esta expansão assumiu importância particular, por exemplo, durante o envolvimento das Nações Unidas em conflitos como o do Kosovo e também no Timor Leste.

Todavia, o período iniciado no começo dos anos noventa não significou o final das incertezas presentes na ordem internacional. Ao contrário, com o final da bipolaridade, novos desafios trouxeram maior complexidade à compreensão das relações internacionais neste período, uma vez que não se extinguíram as antigas ambições existentes na arena

¹⁶⁹ Os processos aos quais este subtítulo se refere são os inerentes às expectativas de surgimento de uma nova lógica na ordem internacional, enquanto as frustrações dizem respeito às dificuldades responsáveis pelo emperramento dos avanços projetados. A crise dos modelos políticos preexistentes soma-se à aceleração da globalização, aumentando a complexidade do cenário sob análise.

¹⁷⁰ *“O fim do conflito entre os dois blocos político-ideológicos representou uma intensificação do processo de globalização, ou seja, uma maior ligação e interdependência entre as sociedades, permitindo dessa forma que o modelo ocidental de organização e governança das sociedades nacionais, baseado no tripé: economia de mercado, democracia e direitos humanos, se universalizasse (...)*

Durante o período imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria, marcado pelo ‘sucesso’ da intervenção no Golfo Pérsico, observava-se uma articulação entre a idéia de uma ‘nova ordem internacional’ e o novo papel da ONU,” HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro, ob. cit., pp. 112-113.

internacional, bem como os conflitos armados não deixaram de acontecer.¹⁷¹ Embora o antigo “universo de polaridades definidas”¹⁷² tenha cedido lugar a uma configuração na ordem internacional aparentemente menos complexa, o fato é que as potências de antes e depois da Guerra Fria, continuaram a lutar pela satisfação de suas ambições na esfera das relações internacionais. O desaparecimento do ambiente restrito da bipolaridade expôs o quanto as potências estavam despreparadas para a nova realidade internacional. A incógnita do momento passou a ser então como conviver num mundo onde não havia mais o contrapeso ideológico ao capitalismo ocidental, representado pelo socialismo real existente na União Soviética?¹⁷³

O encerramento da disputa pela hegemonia mundial entre os Estados Unidos e a União Soviética inaugurou um sistema “pós-hegemônico” no qual se acreditou que os negócios internacionais teriam seus destinos ditados por um consórcio informal composto pelos sete países mais ricos do mundo (o Grupo dos 7), aos quais se juntou posteriormente a Rússia.¹⁷⁴ Embora não se tenha observado o banimento absoluto das chamadas zonas de influência, observou-se que o modelo antes existente sob a Guerra Fria, buscou adaptar-se ao modelo liberal-democrático.¹⁷⁵

Importante ressaltar que, no contesto acima descrito, os últimos anos da Guerra Fria já vinham prenunciando algumas alterações no papel da ONU. Ela já supervisionara a retirada soviética do Afeganistão, o armistício da paz entre o Irã e o Iraque, bem como havia assegurado sua presença nos processos de paz em Moçambique, Angola, Namíbia e no Saara Ocidental, por exemplo. A esperança de que um mundo sem vetos estivesse para surgir ganhou força naquele momento, permitindo um vislumbre de uma Organização das Nações Unidas livre para executar sua missão primordial: garantir a paz. De acordo com Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., *na verdade o diagnóstico predominante era de que, com o fim da Guerra*

¹⁷¹ De acordo com Peter Wallensteen e Margareta Sollenberg, entre 1989 a 2000, ocorreram 111 conflitos armados em 74 localidades ao redor do mundo. Neste número estão incluídos os conflitos intra-estatais, com intervenção estrangeira e também entre Estados. **WALLENSTEEN**, Peter; **SOLLENBERG**, Margareta; in *Armed Conflict, 1989-2000*, Journal of Peace Research, volume 8/ number 5/ september 2001, disponível em <http://www.jstor.org/>.

¹⁷² Expressão utilizada anteriormente Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr, no ensaio *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)*, in *Temas de Política Externa Brasileira II*, p.52, Gelson Fonseca Jr. e Sergio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), FUNAG, IPRI, Paz e Terra, São Paulo, 1997.

¹⁷³ Segundo Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., com o fim do socialismo real na União Soviética, *não se apresentaram receitas institucionais acabadas, como as que nasceram, depois da 1ª Guerra em Versailles, e da 2ª Guerra, em São Francisco, não só porque o fim da Guerra Fria não trouxe um direito novo como não foi possível identificar, com clareza, o diagnóstico dos defeitos da ordem anterior, cuja correção estaria nas fundações de novas instituições globais (não se repete o movimento – que combina doses de realismo e discretas, mas importantes, medidas de utopia – que leva à criação da Liga e da ONU). Na verdade o diagnóstico predominante era de que, com o fim da Guerra Fria, as instituições de São Francisco poderiam finalmente trabalhar de forma plena, cumprindo a sua vocação de instrumento universal de segurança coletiva.*” ob. cit., p. 53.

¹⁷⁴ Cf. José Flávio Sombra Saraiva, ob.cit., p.96.

¹⁷⁵ **ALMEIDA**, Paulo Roberto de, *As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização*, p. 97, in **SARAIVA**, José Flávio Sombra (org), *Relações Internacionais – Dois Séculos de História – Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias)*, FUNAG, IBRI, Brasília, 2001.

*Fria, as instituições de São Francisco poderiam finalmente trabalhar de forma plena, cumprindo a sua vocação de instrumento universal de segurança coletiva*¹⁷⁶.

Ao mesmo tempo, a virada dos anos 1989/1990, assinalaria o agravamento de uma crise na Europa do Leste, enquanto na União Soviética, o movimento em torno de reformas adquire um caráter definitivo. A queda do muro de Berlim em 9 de novembro de 1989, marcou de maneira indelével o final da Guerra Fria, bem como sinalizou aos mais otimistas a possibilidade de que a ONU, finalmente, viesse a assumir um papel de maior importância no sistema internacional, de acordo com o que havia sido imaginado por seus idealizadores.

Apesar de a ocorrência de conflitos não ter cessado, num primeiro momento após o final da Guerra Fria, conforme já assinalado, outra vez o idealismo ganhou força com sua promessa de uma nova ordem internacional a partir da qual se fosse possível vislumbrar mais justiça, paz e igualdade entre as nações. O próprio presidente norte-americano George Bush chegou a proclamar no outono de 1990 o surgimento de uma “Nova Ordem Mundial”, na qual uma coalizão internacional resgataria a liberdade do Kuwait invadido pelas forças do ditador iraquiano Saddam Hussein, punindo o mesmo de tal modo que aquele tipo de agressão jamais pudesse ser repetido em nenhum outro lugar novamente. O Conselho de Segurança, na ocasião, apesar das sempre presentes divergências, buscou agir através da unanimidade e permitiu a organização sob a liderança dos Estados Unidos, de uma coalizão composta por mais de 700 000 soldados.

A punição de Bagdá fez parecer que um novo modelo de relações internacionais estava de fato se consolidando. Naqueles primeiros momentos da nova era iniciada com o encerramento da Guerra Fria, dados os desdobramentos que se observavam na ordem internacional, havia a esperança de que os elementos perturbadores da paz seriam punidos doravante com a devida severidade. Todavia, o entendimento de que uma era de consenso no que se refere às posições do Conselho de Segurança não era unânime. Ao contrário, para aqueles observadores filiados ao realismo, por exemplo, a idéia de que com o final da Guerra Fria a ONU, agora capitaneada por um Conselho de Segurança mais assertivo em suas decisões era, no mínimo, discutível, e muito cedo se tornou claro que a presunção de unanimidade nas posições do Conselho de Segurança das Nações Unidas não passava de

¹⁷⁶ Cf. nota n.20.

uma ilusão.¹⁷⁷ Além disso, não estava ainda muito claro na ocasião qual seria o tipo de liderança a ser exercido pelos Estados Unidos.¹⁷⁸

Os desenvolvimentos das relações internacionais nos anos posteriores mostraram claramente o quanto o ceticismo realista estava próximo da realidade. Os insucessos superaram de forma bastante clara, os êxitos alcançados pela Organização. Em muitas das crises observadas nas relações internacionais desde então, quanto menos o interesse das potências foi atingido, menores foram as possibilidades de engajamento das mesmas na busca de soluções desinteressadas, sobretudo naqueles conflitos caracterizados como guerras civis, o que após a Guerra Fria passou a representar a grande maioria dos conflitos observados internacionalmente. As missões em Angola e no Haiti, por exemplo, mostram o quanto a realidade do pós-Guerra Fria continuou matizada pelos interesses das grandes potências.

A relutância das potências apoiou-se sobretudo nos resultados de algumas das operações levadas a termo sob supervisão da ONU. Assim, as operações da Organização na Somália, na Iugoslávia dividida e, sobretudo em Ruanda, colocaram em cheque a efetividade das ações dos Capacetes azuis. Além disso, a quantidade de conflitos e sua pacificação mostrou-se muito superior à capacidade material (recursos humanos) e financeira da ONU.

Some-se a este processo de incertezas e frustrações quanto ao papel a ser assumido pelas Nações Unidas no pós-Guerra Fria, a aceleração do chamado fenômeno da globalização

¹⁷⁷ A esse respeito Patriota esclarece que “A resolução 678 de 29 de novembro abriria caminho para a intervenção armada da coalizão liderada pelos EUA (...) Coalizão comandada sem a bandeira das Nações Unidas, ação militar que pôs em prática mecanismos de coordenação e coleta de informações aperfeiçoados no seio da OTAN, iniciativa idealizada unilateralmente pelo Conselho de Segurança Nacional e pelo Estado Maior do Exército dos EUA, a intervenção no Golfo, pode ser vista como manifestação de um hiato crescente entre o paradigma original de segurança coletiva da Carta e um cenário mundial em transição para a pós-bipolaridade. Tornada possível pela desestruturação da URSS, pela desorientação do não alinhamento, por um ato de agressão condenado pela totalidade dos membros da ONU, pela timidez da China após Tian An Men, a Guerra do Golfo foi, em certa medida, como diz Kissinger, mais um caso à parte do que um divisor de águas,” ob. cit., p.45.

¹⁷⁸ Cf. Paulo Roberto de Almeida, “Essa situação de alteração relativa na balança do poder mundial alimentou, no final da década, um animado debate acadêmico em torno do declínio do gigante norte-americano: ‘declinistas’ (Paul Kennedy) e ‘hegemonistas’ (Joseph Nye) concordaram em reconhecer a natureza mutável do poder americano, mas discordavam sobre a direção e os efeitos das mudanças detectadas,” ob. cit., p. 99.

O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 às torres do World Trade Center e ao Pentágono, acrescentaram posteriormente, alguns elementos às discussões acerca do papel a ser representado pelos Estados Unidos na ordem pós-Guerra Fria. De acordo com Joseph Nye, “Os americanos estão divididos quanto a como se envolver com o resto do mundo. No fim da Guerra Fria, muitos observadores se inquietaram com o fantasma da volta do isolacionismo norte-americano. Mas hoje o debate se trava não só entre isolacionistas e internacionalistas, mas também no próprio campo internacionalista, que se divide entre unilateralistas e multilateralistas. Alguns preconizam um novo unilateralismo, no qual recusamos o papel de dóceis cidadãos internacionais para perseguir abertamente os nossos fins. Falam num mundo unipolar em virtude do nosso poderio militar inigualável(...)”, porém o próprio Nye adverte que “(...) Todo retrocesso à visão política tradicional da unipolaridade, da hegemonia, da soberania e do unilateralismo será incapaz de produzir o resultado certo, e a arrogância que o acompanha solapará o poder brando que geralmente participa da solução. Não devemos permitir que a ilusão do império nos leve a perder de vista a importância cada vez maior do nosso poder brando,” NYE, Joseph; *O Paradoxo do Poder Americano*, pp. 19-21, Editora Unesp, São Paulo, SP, 2002.

o qual, juntamente com a tendência à regionalização, fizeram surgir desafios os quais acabaram por se colocar no mesmo universo dos problemas criados pela deflagração de inúmeros conflitos armados a partir dos anos noventa.

Nossas considerações com relação à percepção internacional do que poderia vir a significar o período pós-Guerra Fria poderão, contudo, serem melhor compreendidas se adotarmos a sistemática de Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., em texto já citado neste trabalho, no qual o pós-Guerra Fria é dividido em dois períodos: um mais imediato, denominado por aqueles autores de 1º pós-Guerra Fria e um período posterior, chamado de 2º pós-Guerra Fria.

Marcada pela queda do muro de Berlim e pela Guerra do Golfo, nesta fase inicial do pós-Guerra Fria – do 1º pós-Guerra Fria - observou-se um certo otimismo no sistema internacional em função de uma percepção segundo a qual havia no mundo um maior interesse dos atores internacionais em buscar soluções unificadas para os problemas internacionais. Os valores da democracia, do mercado e do liberalismo, somados à uma rejeição do comunismo, passaram a se constituir naquele momento específico como elementos sinalizadores de uma nova realidade internacional.

A derrota do Iraque na Guerra do Golfo trouxe à tona uma perspectiva consensual segundo a qual, finalmente, seria possível a um mecanismo multilateral – no caso a ONU-encaminhar soluções coordenadas no âmbito da segurança coletiva.¹⁷⁹ A lógica da razão, segundo a qual a unificação de vontades em torno de ideais compartilhados se confirmara, ganhou força.

No 2º pós-Guerra Fria o acontecimento marcante é o final da URSS e, conseqüentemente, da estrutura estatal socialista na qual o estado soviético se apoiava. Predominam então as forças centrífugas de desagregação, fenômeno facilmente observável com o ressurgimento dos nacionalismos, dos quais a decomposição da Iugoslávia se constitui num dos exemplos mais marcantes. Os mecanismos multilaterais de garantia da paz e segurança coletivas se mostram então limitados numa lógica que se assemelha àquela do período da Guerra Fria. O *modelo da inércia* prevalece diante dos conflitos e crises internacionais.¹⁸⁰

¹⁷⁹ De acordo com Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., “*Neste primeiro momento do pós-Guerra Fria, prevalece uma visão otimista sobre a dinâmica das forças centrípetas. A crença, de corte iluminista, na expansão da razão é forte e poucos têm dúvida de que a lógica da unificação, em suas dimensões política e econômica, vencerá. O problema não é de estratégia e sim de tempo (em que momento se instalará a paz perpétua) (...) A segurança coletiva estaria garantida por uma ONU revigorada, regida por consensos facilmente atingíveis,*”p.59, *ob. cit.*

Na opinião de Demétrio Magnoli - ao se referir à antiga Iugoslávia - e também de acordo com Lafer e Fonseca Jr., “a fragmentação do Estado iugoslavo assinalou a passagem entre dois ciclos do pós-Guerra Fria: o otimismo generalizado que se disseminara desde 1989 foi rapidamente substituído por outras percepções do futuro do sistema internacional, tendentes em geral ao pessimismo,” *Questões Internacionais e Contemporâneas, Manual do Candidato, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2ª edição, Brasília, 2000.*

¹⁸⁰ *Idem*, p.60.

As disparidades entre ricos e pobres são expostas. O Sul permanecerá alienado, ao mesmo tempo em que o espaço para solução dos grandes problemas internacionais parecerá se estreitar ainda mais.

Entretanto, a despeito das dificuldades apontadas, a década de 90 apresenta-se também como um período no qual a ONU – ainda que tenha se defrontado com enormes dificuldades para o encaminhamento de ações no sentido de permitir a manutenção da paz no período -, realizou seus maiores esforços no enfrentamento das grandes crises internacionais.¹⁸¹

Sobretudo, foi neste período que a compreensão acerca da governança global como um processo de equacionamento dos desafios da contemporaneidade pareceu consolidar-se.

Em linhas gerais pode-se definir a atuação da ONU no que se refere ao equacionamento da segurança internacional a partir de três vetores:

- a. Prevenção estrutural – seriam as atividades realizadas antes da ocorrência de um conflito, no sentido de minimizar a pobreza, as desigualdades sócio-econômicas, o subdesenvolvimento endêmico, violações aos direitos humanos, a inexistência ou fraqueza das instituições capazes de garantir a ordem social e níveis razoáveis de governança;
- b. Estabelecimento da Paz - Peacemaking – (resolução de conflitos)- seria a utilização dos meios diplomáticos para persuasão das partes em conflito a cessarem as hostilidades no sentido de se mostrar possível a negociação de um acordo de paz acerca da disputa. Neste sentido a ONU somente atua diante da concordância das partes envolvidas na controvérsia, uma vez que a solução de conflitos – peacemaking – exclui a utilização da força contra uma das partes de modo a forçar o estabelecimento da paz.
- c. Construção da Paz – Peace-building – atividades destinadas à promoção da paz antes, durante e depois de conflitos. Em geral, as iniciativas para construção da paz são mais frequentemente implementadas em situações de pós-conflito.

A Carta das Nações Unidas em seu Artigo 1º, coloca em seu rol de propósitos e princípios, *Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou contra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacífico e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.* Para cumprimento de tal tarefa, a Carta atribui ao Conselho

¹⁸¹ De acordo com a Declaração do Milênio em 2000, “*Responsibility for managing worldwide economic and social development, as well as threats to international peace and security, must be shared among the nations of the world and should be exercised multilaterally. As the most universal and most representative organization in the world, the United Nations must play the central role.*”

de Segurança (CS), a tarefa de *determinar a existência de qualquer ameaça à paz e decidir que medidas serão tomadas*.

Importante destacar que no início do funcionamento da Organização, jamais se tomou como explícita a necessidade de a mesma utilizar-se de tropas em seus esforços na manutenção da paz. Todavia, menos de cinco anos depois de sua inauguração, a utilização de tropas sob o comando da ONU no esforço de manutenção da paz havia se transformado numa das mais eficazes respostas a serem oferecidas por esta aos desafios lançados pela eclosão de conflitos armados no mundo, a tal ponto de esta providência – a de se organizar missões de paz – haver sido utilizada em mais de uma dezena de ocasiões durante o período da Guerra Fria.¹⁸²

O mecanismo sobre os quais evoluíram as missões de paz fundamentou-se basicamente em características *ad hoc*.¹⁸³ Assim, em linhas gerais, cada missão de paz recebe um mandato detalhando de maneira bastante específica os limites de sua atuação, dispositivos estes lastreados pelo conteúdo dos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas.¹⁸⁴

De acordo com a ONU, existem uma série de requisitos os quais tornam necessária a organização de missões de paz com o objetivo de intervir em determinadas regiões em conflito ou sob ameaça de surgimento de conflitos. Enquanto estruturas políticas inadequadas falham na garantia da alternância de poder, quando populações vulneráveis e insatisfeitas sofrem manipulação política e, ainda, quando a competição por escassos recursos existentes e em disputa entre as partes se intensifica pela raiva e a frustração de grupos encapsulados na pobreza, conflitos armados continuarão a ocorrer entre Estados e no interior destes.

Os elementos acima descritos são, portanto, uma espécie de pré-requisitos para a eclosão da violência não somente interestatal, como também intraestatal, o que inevitavelmente provoca a destruição da vida social e econômica de povos inteiros, causando ainda o sofrimento humano em grandes proporções, ao mesmo tempo em que ameaça a paz e a segurança internacionais.

¹⁸² Por exemplo, após a divisão da Palestina em 29 de novembro de 1947, criando um Estado Judeu e outro árabe, irromperam conflitos entre árabes palestinos e os judeus. Os países árabes fronteiriços também rejeitaram a partilha e manifestaram o objetivo de impedir sua efetivação. Eclodiram, deste modo, confrontos esporádicos, intensificando-se as hostilidades à medida que se aproximava a retirada dos ingleses, até então mandatários da região.

O confronto árabe-judeu tornou-se aberto logo após a retirada dos ingleses, em 14 de maio de 1948 e, somente em 1949, um armistício político patrocinado pela ONU traria uma paz momentânea à região, sendo que data de 1948 a criação da ONUST – Organismo das Nações Unidas encarregado da Supervisão da Trégua - , o qual ainda se encontra atuando na região.

¹⁸³ Ad hoc, “Para isso” ou “Para esse fim”; (designado) para executar determinada tarefa: “Uma comissão *ad hoc*”, **RONAI, Paulo**, in *Não Perca o seu Latim*, p.20, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1980.

¹⁸⁴ O Capítulo VI enuncia as medidas específicas a disposição dos países para resolução de controvérsias : negociação, inquérito, mediação, conciliação, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais ou quaisquer outros meios pacíficos.

No Capítulo VII se encontra a previsão das ações para imposição da paz pelos Estados Membros, incluindo-se nestas ações o emprego de forças armadas ou outras medidas coletivas no sentido de se enfrentar as ameaças à paz.

O final do conflito ideológico abriu espaço a uma alteração no tipo de equilíbrio existente no período da Guerra Fria. Deste modo, livre da influência direta das ideologias emanadas pelas grandes potências, grupos étnicos nacionais de muitos Estados passaram a lutar abertamente para sobrepujar a elite que ocupava anteriormente o poder. A complexidade deste novo cenário acabou por provocar também conflitos transfronteiriços entre atores não somente estatais, como também não estatais.

Tomadas no conjunto dos anos pós-Guerra Fria, as missões de paz levadas a efeito sob a supervisão das Nações Unidas tiveram como objetivo, entre muitos outros, enfrentar desafios das mais variadas ordens, como por exemplo prestar ajuda humanitária, desarmar e desmobilizar grupos inteiros de combatentes, auxiliar a sustentação de acordos de cessar-fogo, auxiliar o processo de criação ou consolidação das instituições, consolidar a proteção aos direitos humanos, além de trabalhar no estabelecimento dos alicerces para um crescimento econômico sustentado.

Nos anos 90 observou-se uma revitalização da postura das missões de paz no que se refere às regras de engajamento em confrontos armados. Entretanto, esta nova “doutrina” segundo a qual a Organização tem procurado orientar a atuação das missões de paz não tem como objetivo transformar as Nações Unidas numa “máquina de guerra”, conforme já asseverou o Secretário-Geral Kofi Annan, devendo o recurso à força permanecer como medida de última instância.¹⁸⁵

Face o exposto, mostrou-se de modo claro que a discussão sobre segurança integra, portanto, o argumento central de nosso estudo. Deste modo, para encerrar este capítulo, vale mencionar as sugestões relativas à segurança global feitas pela Comissão sobre Governança Global no já mencionado relatório “Nosso Futuro Comum”:

A governança global, que antes dizia respeito basicamente às relações intergovernamentais, hoje abrange não só governos e instituições intergovernamentais, mas também organizações não-governamentais (ONG), movimentos de cidadãos, empresas transnacionais, a comunidade acadêmica e os meios de comunicação de massa. O advento de uma sociedade civil global, com vários movimentos que reforçam o sentimento de solidariedade humana, reflete um significativo aumento da capacidade e da vontade das pessoas de assumir o controle de suas próprias vidas (...)

A soberania foi a pedra angular do sistema interestatal. Num mundo cada vez mais interdependente, porém, as noções de territorialidade, independência e não intervenção perderam parte de seu significado. Em certas áreas, a soberania precisa ser exercida coletivamente, sobretudo no que se refere aos bens globais comuns (...)

Os princípios da soberania e da não-intervenção devem ser adaptados de modo a que se reconheça a necessidade de um equilíbrio entre os direitos dos Estados e os direitos das pessoas, e entre os interesses das nações e os interesses da comunidade global(...)

¹⁸⁵ Site das Nações Unidas, páginas United Nations Peacekeeping, acesso/ novembro, 2005.

Considerando a circunstância de uma comunidade global emergente e os valores que devem nortear sua governança, examinamos quatro áreas específicas da governança que são essenciais para enfrentar os desafios dessa nova era em que o mundo ingressou: a segurança, a interdependência econômica, as Nações Unidas e o império da lei. Em cada área procuramos nos concentrar em aspectos da governança, mas estes são frequentemente relacionados com questões essenciais que tivemos que abordar.

A Segurança – *Há que ampliar o conceito de segurança global, concentrado tradicionalmente nos Estados Unidos, a fim de incluir a segurança das pessoas e a segurança do planeta (...)*

** A política de segurança global deve ter como principais objetivos: evitar conflitos e guerras e manter a integridade do meio ambiente e dos sistemas vitais do planeta, não só eliminando as condições econômicas, sociais, ambientais, políticas e militares que gerem ameaças à segurança das pessoas e do planeta, mas também antecipando-se e administrando as crises antes que degenerem em conflitos armados (...)*

** O princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos Estados não deve ser considerado. Mas é preciso também garantir os direitos e os interesses da comunidade internacional em situações verificadas naqueles Estados que venham a pôr em risco a segurança das pessoas(...)¹⁸⁶*

¹⁸⁶ **CARLSSON, Ingvar**, Resumo do Relatório *Nossa Comunidade Global*, disponível na Internet, site:

Capítulo IV

Desafios do Século XXI – A globalização e a consolidação do conceito de governança global

Este capítulo final tem como escopo o esboço do cenário internacional matizado pelo processo de globalização no qual se consolidou a idéia de governança global. Dada a pretensão inicial deste estudo, na identificação de alguns dos elementos componentes da idéia de governança global num período anterior ao século XX, nos capítulos precedentes foram descritas uma série de iniciativas históricas onde tais elementos puderam ser identificados.

Embora o conceito de governança global não diga respeito apenas às iniciativas concernentes à segurança coletiva, as mesmas integram o cerne da idéia. Daí a escolha por encaminhar a pesquisa a partir do estudo dos dispositivos da ordem westphaliana e, posteriormente, em elaborações teóricas como as de Saint Pierre e Kant. Portanto, a busca da paz oferece elementos que sem qualquer sombra de dúvida contribuem para o estabelecimento da governança em nível global, a qual, de acordo com a Comissão sobre Governança Global se mostra como um *“amplo, dinâmico e complexo processo iterativo de tomada de decisão que está constantemente evoluindo e se ajustando às novas circunstâncias. Mesmo tendo que atender às exigências específicas de diferentes áreas de ação – meio-ambiente, direitos humanos, segurança coletiva, finanças mundiais, conflitos globais e locais, cooperação e competição globais, etc. – a Governança deve ter uma visão integrada das questões relativas à sobrevivência e à prosperidade humanas”*.¹⁸⁷

Em suma, ao longo da dissertação, foi possível observar que do mesmo modo como em fins do século XX, a idéia de governança global pressupõe a busca por mecanismos capazes de permitir o enfrentamento dos desafios contemporâneos, igualmente, a partir da paz de Westphalia, procedimentos similares foram adotados, sobretudo tomando-se como referência os problemas relativos à segurança coletiva. Ou seja, apesar de o conceito de governança global fazer parte de circunstâncias pertencentes ao século XX, quando observadas certas iniciativas adotadas no passado a partir de uma visão retrospectiva, percebe-se que o escopo das mesmas integra-se perfeitamente no entendimento usado para qualificar a idéia de governança global no século XX.

A busca por mecanismos capazes de garantir a segurança coletiva, tal como se observou com os tratados de Westphalia, no pensamento de Erasmo, Crucé, Saint Pierre e Kant, se situa na mesma categoria de esforços compreendidos atualmente como integrantes da idéia de governança global.

¹⁸⁷ Apud IRACHANDE, Aninho Mucundrano, ob. cit. p.84.

A globalização e suas dimensões

A opção pela abordagem do tema globalização no capítulo final deste estudo tem um objetivo específico.¹⁸⁸ Gelson Fonseca Jr.¹⁸⁹ lembra que *não haverá, na História, momentos de conflito absoluto ou paz perfeita. Mesmo quando o conflito impera, como ocorreu durante as Guerras Mundiais, algum ingrediente de cooperação existirá se lembrarmos a formação de alianças ou mesmo a obediência, precária, é verdade, a algumas normas do direito internacional, como o respeito aos neutros e às populações civis.*

Ao iniciar-se a pesquisa no século XVII com a Guerra dos Trinta Anos e a subsequente paz de Westphalia, buscou-se possibilitar o espaço para compreensão acerca da existência de um *continuum* em algumas das iniciativas adotadas na arena internacional, sobretudo européia. Apesar de os fatos da história contemporânea nos mostrarem o surgimento do conceito de governança global somente no final do século XX, a observação da história a partir de Westphalia nos apresenta circunstâncias que se assemelham àquelas nas quais, posteriormente, a idéia de governança global se materializaria. As interações entre a história e a política se apresentam de maneira inquestionável a partir desta perspectiva.

De modo geral, a análise do período histórico abordado nessa dissertação, permite reconhecer uma marcha de eventos que culmina no século XX com a consolidação do processo de globalização. Nos séculos que se seguiram à paz de Westphalia, os mesmos contrastes entre grupamentos humanos, causadores de conflitos, continuaram a repetir-se. Além disso, sempre que se chegou ao estabelecimento da paz em momentos posteriores a conflitos, ressurgiu uma espécie de desejo coletivo pela elaboração de propostas que permitissem o estabelecimento de uma situação de paz permanente. Isto ocorreu em Westphalia, em Viena, em Versalhes e também em São Francisco, quando da assinatura da Carta da ONU. Apesar desta leitura dos fatos mostrar-se aparentemente simplista, sua viabilidade não apresenta quaisquer dificuldades de aceitação em vista das ambigüidades do sistema internacional.¹⁹⁰

Diante desses fatos, o fenômeno da globalização apenas vem a coroar um dos vetores a partir dos quais as sociedades modernas evoluíram. Ao mesmo tempo em que os conflitos ocorreram nos últimos séculos, avanços tecnológicos se verificaram assim como as sociedades, em linhas gerais, foram se adaptando. O Estado, a despeito de suas feições iniciais mais individualistas no princípio, chegou ao final do século XX questionado em grande parte de suas prerrogativas.

¹⁸⁸ *“Globalization affects governance through its impact on the domestic politics of states; by the way it affects the distribution of benefits from economic activity – that is, on equity within and between states; and by the way it affects power relationships among states. Finally, it has implications for governance,”* **KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph, Power and Interdependence**, Third Edition, Longman, 2001.

¹⁸⁹ Ob. cit., p. 33.

¹⁹⁰ Ver Fonseca Jr., ob. cit., p.35. Para este autor a ambigüidade do sistema internacional é uma característica intrínseca deste. Estamos incorporando este ponto de vista em nosso estudo com o objetivo de ampliar os limites de nossa compreensão sobre o tema em foco.

Neste sentido, o termo globalização tem se constituído nos últimos anos numa das expressões capazes de provocar os mais apaixonados debates.¹⁹¹ Assim, quem se dedicar a analisar o recente período dos anos noventa, constatará a intensidade do debate em torno do tema globalização e, sobretudo, o fato de que este termo vem sendo frequentemente utilizado para descrever uma série de mudanças multidimensionais na realidade internacional.

Embora não se tenha qualquer pretensão de abordar o assunto globalização de modo definitivo, o presente capítulo se dedica justamente a analisar este processo, aprofundando pontualmente o debate de modo a contextualizar em seguida a idéia de governança global.¹⁹²

Enquanto para alguns o processo de globalização se mostrará de modo benéfico, inevitável e irreversível, continuando a ser uma das alavancas para o desenvolvimento - sobretudo econômico - do mundo nos próximos anos, para outros, a globalização despertará hostilidade, medo e controvérsias por significar justamente um aumento na desigualdade, não somente entre os países, como também no interior dos mesmos, ameaçando inclusive os padrões de vida ali existentes.

Outro ponto a sublinhar, deste modo, é a existência de inúmeras definições para globalização, refletindo justamente sua característica de conceito pertencente às ciências sociais.¹⁹³ É natural, portanto, que cada encadeamento lógico acerca deste tema apresente suas peculiaridades. Na formulação bastante conhecida de Held e McGrew, a noção de globalização diz respeito a fluxos de dimensão global, interligando Estados e sociedades em sistemas mundiais, não sendo todavia um processo de alcance uniforme a todas as regiões do planeta.

Em linhas gerais, o fenômeno da globalização poderia então ser entendido como um processo no qual interagem pessoas, companhias e governos de diferentes nações, num mundo marcado por uma revolução na tecnologia da informação. Nesse sentido, as relações sociais, bem como as transações comerciais, por exemplo, assumem um caráter transnacional, apresentando fluxos inter-regionais entre as redes de atividade e poder.

¹⁹¹ *Conhecemos as interpretações contraditórias do fenômeno da globalização: para uns, afirmação do triunfo do capitalismo que, pouco a pouco, levará a uma superação gradual da desigualdade; enquanto para outros, a confirmação de padrões de iniquidade, que, deixados sem controle, só se aprofundariam.* Idem.

¹⁹² De acordo com a Stanford Encyclopedia of Philosophy, "Covering a wide range of distinct political economic, and cultural trends, the term 'globalization' has quickly become one of the most fashionable buzzwords of contemporary political and academic debate. In popular discourse, globalization often functions as little more than a synonym for one or more of the following phenomena: the pursuit of classical liberal (or "free market") policies in the world economy ("economic liberalization"), the growing dominance of Western (or even American) forms of political, economic, and cultural life ("westernization" or "Americanization"), the proliferation of new information technologies (the "Internet Revolution"), as well as the notion that humanity stands at the threshold of realizing one single unified community in which major sources of social conflict have vanished ("global integration)". Disponível em <http://plato.stanford.edu/>

¹⁹³ Ver HELD, David & MCGREW, Anthony, in *Prós e Contras da Globalização*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001.

Para a compreensão deste quadro, mostra-se necessário a enumeração de algumas características dos processos inerentes a um entendimento preliminar do processo de globalização, em sendo este uma espécie de ampliação da interconectividade mundial.

A observação acima diz respeito a algumas alterações bastante visíveis no contexto internacional identificáveis como conseqüência do processo. Por exemplo, a intensificação e ampliação dos fluxos de comércio global, dos investimentos e também das finanças, além de reflexos provocados na cultura e povos de muitos países, sobretudo aqueles com menor capacidade para se beneficiar das mudanças observadas. Neste sentido, o debate em torno do tema nem sempre foi capaz permitir a compreensão sobre o quanto o impacto de tão complexas transformações significaram risco ou recompensa para os países.¹⁹⁴

Se olharmos para o panorama atual, pós-ataentados terroristas de 11 de setembro de 2001, as controvérsias em torno de uma compreensão mais ampla do fenômeno da globalização continuaram a existir, a despeito do surgimento de uma espécie de consenso no que se refere à necessidade de se combater o terrorismo. Ainda que não se possa classificar tais divergências em torno do tema num nível próximo ao do mero maniqueísmo, de um lado continuou a ser observada uma visão otimista acerca do processo de globalização, em contraposição à uma visão mais crítica existente no lado contrário, a partir da qual sobressaem muito mais as percepções negativas sobre o tema.

Esta a razão pela qual, neste sentido, uma das melhores e mais agudas reflexões sobre o tema, é aquela realizada por David Held e Anthony McGrew, em trabalhos separados e também em conjunto. Para quem acompanha a produção destes estudiosos, especialmente a obra *Prós e Contras da Globalização*, se mostra possível vislumbrar a temática da globalização a partir de uma abordagem bastante sólida na qual os referidos autores descrevem a dicotomia existente entre globalistas- que acreditam, grosso modo, na irreversibilidade da globalização – e céticos – para os quais existe pouca fundamentação nas posições globalistas.¹⁹⁵

De modo simplificado, poder-se-ia afirmar que o fenômeno da globalização, dada sua inerente complexidade, parece oferecer inquestionáveis oportunidades para o desenvolvimento das nações, todavia estas oportunidades dificilmente alcançam de maneira igualitária a todos. Do ponto de vista econômico, alguns países conseguem integrar-se muito rapidamente à economia global, reduzindo seus níveis de pobreza e desigualdade, enquanto outros parecem perder-se nas dificuldades.

¹⁹⁴ Por exemplo, surgiram novos mercados consumidores nos países em desenvolvimento, o comércio internacional sofreu pressões cada vez maiores em torno da liberalização, ao mesmo tempo em que os investimentos através do mundo criaram novas fronteiras para a expansão do capital. Tais acontecimentos geraram, por assim dizer, inúmeras interpretações.

¹⁹⁵ Acerca das controvérsias sobre a compreensão deste fenômeno, Gelson Fonseca Jr. afirmava em 1998 que, *“conhecemos as interpretações contraditórias do fenômeno da globalização: para uns, afirmação do triunfo de um capitalismo que, pouco a pouco, levará a uma superação gradual da desigualdade; enquanto, para outros, a confirmação de padrões de iniquidade, que, deixados sem controle, só se aprofundariam”*, **FONSECA Jr.**, Gelson, in *A Legitimidade e outras Questões Internacionais- Poder e Ética entre as Nações*, p.35, Editora Paz e Terra, São Paulo, SP, 1998.

O interesse e a utilidade deste estudo, contudo, derivam das possibilidades de se articular uma referência teórica analítica que nos permita uma linha de compreensão das realidades atuais do mundo.¹⁹⁶

Ainda que – do ponto de vista do universo econômico – as crises pelas quais passaram os países emergentes nos anos 90, tenham mostrado o quanto as oportunidades criadas pelo fenômeno da globalização traziam em si, também, riscos quase incomensuráveis, o fato é que o processo não deu mostras de estancamento em seu desenvolvimento. Ao contrário, apesar dos riscos representados, por exemplo, pelos chamados capitais voláteis, pelos perigos da degradação ambiental, social e econômica, o processo de globalização continua na ordem do dia, desafiando a compreensão dos estudiosos por causa da complexidade de seus desdobramentos.

Entretanto, como definir a globalização? Como classificar este fenômeno? De que maneira compreender o processo de modo a sermos capazes de enunciá-lo de modo compreensível? O desafio é certamente complexo e nos levará a abordar as discussões acerca das idéias existentes de maneira sucinta, procurando estabelecer apenas suas características mais gerais, a partir das quais se possa compreendê-lo.

Assim, de acordo com uma das abordagens do tema, pode-se dizer que a globalização não é um fenômeno recente. Em termos estritamente econômicos, a globalização é um processo histórico, resultado das conquistas do homem, sobretudo no campo tecnológico. Para alguns teóricos, a globalização, como a percebemos nos dias atuais, apresenta as mesmas características de há 100 anos atrás, devendo-se acentuar apenas que os mercados financeiros encontram-se hoje mais desenvolvidos e integrados do que no passado.¹⁹⁷

¹⁹⁶ O fenômeno é complexo. Basta observarmos um diagnóstico do mesmo realizado por Anthony McGrew em 1992. Segundo McGrew, *“The idea that globalization incorporates some predetermined historical logic which is leading inexorably either to the creation of a world society or to some form of world government is simply not tenable. The historical evidence is ranged against it. For globalization stimulates the forces of opposition which may just lead to an increasingly fragmented world, since greater mutual awareness and interconnections between different societies may simply sow the seeds of conflict and tension”*, **McGREW**, Anthony, in *Conceptualizing Global Politics*, McGrew e Lewis et alii, Global Politics, Cambridge, Politic Press, 1992, p. 23, apud **LAFER**, Celso e **FONSECA Jr.**, Gelson, in *Temas de Política Externa II*, Vol. I, p. 70, Editora Paz e Terra, FUNAG, IPRI, 1997.

¹⁹⁷ Para Joseph Nye, por exemplo, *“A globalização – o crescimento das redes mundiais de interdependência – é virtualmente tão antiga quanto a história humana. A novidade é que agora as redes são mais densas, complexas, e incluem pessoas de mais regiões e classes sociais. A antiga Rota da Seda, que ligava a Europa medieval à Ásia, é um exemplo da globalização “rarefeita” que envolvia pequenas quantidades de artigos de luxo e clientes de elite (muito embora a maior parte da população européia ficasse à mercê dos vírus que acompanhavam os mercadores). A globalização econômica aumentou extraordinariamente no século XIX. No Manifesto Comunista de 1848, Karl Marx e Friedrich Engels argumentavam que “as velhas indústrias nacionais foram ou estão destruídas [...] No lugar do antigo isolamento local e da auto-suficiência das nações, desenvolvem-se, em todas as direções, um intercâmbio e uma interdependência universais”(...*

Os próprios Estados Unidos são um produto da globalização dos séculos XVII e XVIII. Como escreveu Adam Smith em 1776, “a descoberta da América e a do caminho das Índias Orientais pelo Cabo da Boa Esperança são dois fatos grandiosos e importantíssimos registrados na história da humanidade [...] por terem unido, em certa medida, as mais remotas partes do

O século XX representa um período de desenvolvimento econômico e tecnológico sem paralelo na história do mundo, a despeito de eventuais abalos na ordem internacional, provocados pela ausência de um entendimento uniforme em torno da idéia de paz. No exame dos acontecimentos do século passado, observa-se que foram nos anos correspondentes à sua segunda metade daquele século que ocorreu um dos mais dinâmicos processos de expansão econômica na história da humanidade, cuja lógica gravitou em torno de processos de liberalização e crescimento do comércio mundial.

Ainda que alguns autores tendam a divergir no que se refere à compreensão das dimensões do processo, numa perspectiva econômica a globalização significa que os mercados financeiros e o comércio mundial se tornaram mais integrados, devendo-se ressaltar, contudo, que os referidos níveis de integração variam drasticamente de um país para outro. Basta observar o quanto um grande número de países em desenvolvimento não conseguiu confirmar as expectativas de desenvolvimento, nutridas tanto por analistas quanto pelas próprias elites no poder naqueles mesmos países.

Diante do exposto cabe novamente perguntar como definir a globalização?¹⁹⁸

De acordo com alguns dos críticos do tema, a pergunta do parágrafo anterior admitiria inúmeras respostas, dado que o tema globalização possui significados diferentes, de acordo com a visão de quem procura interpretá-lo. Considerando o “lugar comum” em que o termo globalização parece ter se transformado, pode-se dizer que para alguns, o processo – ou fenômeno – da globalização no auge de sua primeira onda, coincidiu justamente com o início do século XX.

mundo”. Mas também é verdade que os Estados Unidos são um gigante na fase contemporânea da globalização (...)

De fato, atualmente muitas dimensões da globalização são dominadas por atividades cujo ponto de partida é a Wall Street, o Silicon Valley e Hollywood”, in O Paradoxo do Poder Americano, pp.136-138, Editora Unesp, São Paulo, 2002.

¹⁹⁸ Como já colocado neste estudo, inúmeros são os entendimentos acerca do conceito de globalização. Ainda mais se forem consideradas as divergências existentes a respeito de suas conseqüências. Apenas para tentar ilustrar esta complexidade, poderíamos enunciar dois destes entendimentos. No primeiro, *“Globalization refers to the multiplicity of linkages and interconnections between states and societies causing that events in one part of the world have significant consequences for people in distant territories. Alongside the stretching goes an intensification of global processes.[The Group...1995, p.19-21, after McGrew, Lewis, “Globalization and the Nation-states”, Cambridge, 1992”, apud STOLARSKI, Pawel, in “Globalization or New Reality”, disponível na internet, site <http://globgov.bg.univ.gda.pl/globeng.html>, acesso m 3/7/2005. No Segundo, “Globalization is the process of intensification of international relations leading to a transfer of key accent and importance of human activities from the national (state)level to supra (multi-) national and universal (global) one.[M. Osadnik in Okorí, 2000]”, idem.*

Vale a pena ainda destacar a definição Anthony Giddens, para quem *“Globalization can thus be defined as the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa. This is a dialectical process because such local happenings may move in an observe direction from the very distanced relations that shape them. Local transformation is as much a part of globalization as the lateral extension of social connections across time and space (Giddens, 1990:64),” apud LERCHE III, Charles O., in “The Conflicts of Globalization”, disponível em http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol3_1/learch.htm.*

Na opinião de outros, a evolução humana traz em sua história incontáveis elementos que poderiam ser considerados como embriões do que posteriormente seria entendido como globalização. O fato é que esta fonte de esperança e, ao mesmo tempo, apreensão, alterou profundamente a maneira como o trabalho, o capital e a tecnologia se organizam.

Mesmo que não se tenha a pretensão de realizar uma análise completa do desenvolvimento da economia mundial nos últimos séculos, é forçoso reconhecer que o mundo passou por inúmeras ondas de desenvolvimento em direção à globalização como a entendemos nos dias de hoje.¹⁹⁹

A discussão sobre o tema é complexa e toca questões muito importantes, concernentes não só à reflexão política, como também estratégica, cultural e econômica.

Dado que assinalar benefícios e constrangimentos oriundos do processo implica considerar as disparidades existentes entre ricos e pobres, engajados e excluídos do processo, é natural a facilidade com que se pode identificar resistências e constrangimentos a um possível – não provável – entendimento pacífico acerca do tema.

As percepções deste processo derivam justamente do fato de haverem diversas abordagens objetivando a compreensão da multidimensionalidade envolvida no processo. Por exemplo, o fracasso da Conferência de Seattle em 1999, na qual se pretendia lançar a Rodada do Milênio, esboçou de maneira bastante fiel a complexidade das premissas envolvidas na compreensão das variáveis envolvidas no processo de globalização. Em sendo o comércio uma de suas vertentes mais discutidas, num nível extremamente básico pode-se considerar a globalização como o fenômeno no qual se observa o crescimento do comércio internacional, assim como o aumento na movimentação de bens e capital através das fronteiras, o que implica uma integração cada vez maior dos mercados internacionais.²⁰⁰

É certo, como estabeleceram Held e McGrew que diante das muitas definições existentes acerca da globalização, o que as distingue “é a ênfase diferenciada que se dá aos aspectos materiais, espaço-temporais e cognitivos da globalização.”²⁰¹ Por isso, nossa abordagem tende a considerar a globalização como uma continuação lógica de um processo histórico enraizado na evolução da sociedade ocidental.

¹⁹⁹ “Evidence of globalization is not hard to find, although the surprise for some would be that the current wave of globalization is not the first. In many ways, the world economy reached a peak of globalization just before World War I, when trade and FDI attained what were then unprecedented levels that are still quite remarkable given technologies then available for transportation and communication. But the current wave of globalization far surpassed that of a century ago,” **DEARDORFF**, Alan V., **STERN**, Robert M., in “What the public should know about globalization and the World Trade Organization”, p.25-27, paper prepared for the Conference “Globalization: Trade, Financial and political Economy Aspects”, Delphi, Greece, may, 2000, disponível no site da U. of Michigan, Discussion Paper n. 460.

²⁰⁰ “The sociologist, Anthony Giddens, defines globalization as a decoupling of space and time, emphasizing that with instantaneous communications, knowledge and culture can be shared around the world simultaneously.” Disponível na internet. Acesso em novembro de 2005, site Globalization.org. Giddens considera ainda que a globalização afeta a todos os países do mundo e não se define simplesmente como uma espécie de domínio do mundo ocidental sobre o restante do mundo.

²⁰¹ *Ob. Cit.* p.12

Em verdade, se olharmos para o desenvolvimento da sociedade ocidental a partir do início do século XVI, podemos identificar muitas características sistêmicas e organizacionais cujo processo evolutivo desembocou naturalmente nas dinâmicas observadas no final do século XX. Estes elementos históricos, portanto, constituem-se assim em elementos embrionários do processo de globalização.

Assim, tomando-se situações históricas recentes como exemplo, quem analisasse o fenômeno da globalização através de uma perspectiva comparativa, encontraria muitos elementos coincidentes. Seria o caso, por exemplo, dos movimentos migratórios humanos.

Num momento inicial, as migrações ocorreram no contexto dos impérios então existentes, seguindo as conquistas efetuadas. Posteriormente, no século XVI, as grandes navegações e descobertas realizadas pelos europeus, trouxeram nova ênfase a estas grandes movimentações humanas.

Os séculos XVIII e XIX viram o renascimento da escravidão, ao mesmo tempo em que grandes ondas migratórias deixaram a Europa em direção ao Novo Mundo. No século XX, as grandes guerras e demais conflitos espalhados ao redor do Globo, também foram responsáveis por imensas movimentações humanas. Diante desses fatos e de suas interpretações, que conclusões tirar sobre os elementos constituintes do fenômeno da globalização? A primeira linha de reflexão, adotada a partir do exemplo fornecido pelos movimentos migratórios sugere tranquilamente uma continuidade em tais eventos que vai dos primórdios da evolução da sociedade ocidental à segunda metade do século XX.

Se tomarmos outros aspectos da globalização como, por exemplo, a evolução tecnológica para traçar-lhes o percurso histórico a partir da aceleração ocorrida com a Revolução Industrial, o diagnóstico não seria radicalmente diverso. Os sinais da globalização são numerosos e se apresentam de maneira progressiva em todas as fases e períodos evolutivos da sociedade humana, o que sugere que este fenômeno não aconteceu realmente de um momento para outro.

A globalização, em todas as suas dimensões, estaria, por assim dizer, profundamente enraizada em desenvolvimentos históricos anteriores, principalmente na história das sociedades ocidentais. Contudo, o processo, enquanto moldura dos acontecimentos internacionais contemporâneos, estabelece um padrão de complexidade que somente pode ser compreendido a partir de uma abordagem multidimensional. É dizer, ainda que não se pretenda debater as visões existentes acerca do fenômeno – se globalistas ou céticos²⁰² -, sua compreensão demanda uma tentativa de se estabelecer uma concepção geral que nos permita, posteriormente, abordar de forma segura a idéia de governança global.

De uma maneira ou de outra, seja através de seus entusiastas ou de seus críticos, o processo de globalização está relacionado às rápidas mudanças observáveis nas relações internacionais durante o século XX. Ainda que o termo apresente diversas interpretações, é inegável o fato de que mudanças aparentemente irreversíveis estão ocorrendo com relação à vida no planeta.

²⁰² Cf. Held e McGrew, ob. cit..

A rapidez com que este processo tem se intensificado também não parece permitir dúvidas acerca da urgência em compreendê-lo de maneira mais abrangente. Basta observar um de seus aspectos – o cultural, por exemplo -, para perceber o quanto a marcha destes acontecimentos tem de inexorável.²⁰³

Diante da necessidade de compreensão do processo de globalização, sem deixarmos de lado, contudo, a já mencionada perspectiva de Held e McGrew, somos levados a considerar, de pronto, sua natureza epistemológica, à qual podemos identificar a partir de considerações acerca dos aspectos econômicos, culturais, ecológicos e também tecnológicos.²⁰⁴

O balanço é simplificado diante do raciocínio de que cada um dos aspectos acima descritos nos conduz à percepção de novos atores e inter-relações entre os mesmos, refletindo justamente a complexidade do processo. Esta enumeração, mesmo que preliminar e superficial, constituiu uma base analítica útil deste processo que também apresenta profunda significação antropológica.

Dadas as características anárquicas do sistema internacional e consideradas as relações de poder preponderantes neste universo, uma síntese possível para o fenômeno da globalização nos apresenta o surgimento de novos atores globais relacionados a cada um dos aspectos acima indicados, promovendo visões estratégicas a partir de suas interações. Neste contexto, a emergência de novas agências globais, ao mesmo tempo em que corporações transnacionais e organizações não-governamentais se posicionam internacionalmente em defesa de seus interesses, fornecem um panorama do universo no qual se desenrola o processo.²⁰⁵

²⁰³ *“The pace of global change is extremely rapid, and even those trained to track and analyse it have difficulty keeping up with new developments (...) Such a term is globalization (All levels of society are being reshaped by this process: the individual may find her/his livelihood threatened or identity thrown into question; an whole regions are forced to recreate themselves or die in the face of new economic forces; and nation-states themselves experience steadily decreasing freedom of action and ever closer ties to each other)”*, **LERCHE III**, Charles O., ob. Cit.

²⁰⁴ Outras abordagens poderiam considerar outros aspectos, como por exemplo, o aspecto militar.

²⁰⁵ *“In focusing on the possibilities that globalization, on one hand, and technological and organizational innovation, on the other, create for transforming national models of capitalism, we are moving onto a terrain that has been largely discounted in current debates over globalization. Rather, the existence of possibilities for exploiting global resources in the context of distinctive national patterns has been denied, both by those who see globalization as leading to convergence in a “borderless world”, and by those who see globalization as a vastly exaggerated phenomenon. Both of its advocates and for its detractors, globalization commonly refers to tendencies towards the integration across borders of markets for labor, capital, goods and services and the emergence in all of these markets of a common set of economic actors (Economist, 1992; Economist, 1995; Berger and Dore, 1996; Boyer and Drache, 1996; Castells, 1996)(...)”*

Scholarly and popular controversies over globalization’s consequences for national autonomy and for societal welfare social have polarized views on the extent and impact of this phenomenon. One group of writers (eg. Ohmae, 1990; Friedman, 1999) sees globalization as a radically new and irreversible set of changes in the international economy (...) globalization in this perspective works through markets, competition, and technological diffusion to create new economic actors and linkages which undermine both the power of national states and the distinctive social and economic patterns which public power once supported (...) these views

Para os analistas que vêem o mundo a partir da perspectiva chamada por Held e McGrew como globalista, o interesse na continuação do processo é inegável, ainda que em última análise este venha a produzir vencedores e perdedores.

Sob cada um dos aspectos observados, porém, a dicotomia vencedores/perdedores se repetirá. No caso dos aspectos ecológicos, um exemplo de perdedores poderia ser encontrado entre aqueles cuja pouca mobilidade social, geográfica e profissional os transforma em vítimas do processo, totalmente dependentes dos recursos naturais para a própria sobrevivência.

Por outro lado, considerando-se os aspectos culturais da chamada globalização, não seria difícil concluir pela grande quantidade de vítimas deste processo em todos os cantos do mundo, dada a influência daquela na perda de raízes e identidades, provocando compreensíveis reações em termos culturais. É claro que, considerados os atuais desenvolvimentos do processo de globalização, sua lógica parece mostrar uma evolução dos históricos padrões de racionalização e institucionalização para uma nova realidade institucional global, caracterizada sobretudo por novas relações de poder.

Muitas das críticas realizadas contra a globalização argumentam, entre outros fatores, que esta causaria a exploração das pessoas e do trabalho nos países em desenvolvimento, além de seus benefícios nunca conseguirem ser extensivos a todos, ao contrário do que asseveram os otimistas, para os quais a globalização tem inestimável papel na diminuição da pobreza e na extensão do desenvolvimento. Tendências e contra-tendências se refletem, portanto, nos discursos acerca deste tema.

Diante do exposto, mostra-se evidente que o debate sobre a globalização está longe de encerrar-se, representando dificuldades para alguns e oportunidades para outros.²⁰⁶

*and the conclusions that follow from them have come under heavy attack. The critics start by pointing to strong continuities of contemporary globalization with previous periods of internationalization, especially before World War One (Zevin, 1992; Strikwerd, 1993; Wade, 1996), and they deny that the national state is facing a wholly new or irresistible challenge to its authority (Hirst and Thompson, 1996; Garret, 1998a, 1998b),” BERGER, Suzanne; STURGEON, Timothy; KURZ, Constanze; VOSKAMP, Ulrich and WITKE, Volker, in *Globalization, Value Networks, and National Models*, memorandum prepared for the IPC, Globalization Meeting, October 8, 1999. , Disponível no site do MIT.*

²⁰⁶ De acordo com a visão otimista do Banco Mundial, “(...) globalization brings opportunities, but it also brings risks. While exploiting the opportunities for higher economic growth and better living standards that more openness brings, policymakers – international, national and local – also face the challenge of mitigating the risks for the poor, vulnerable and marginalized, and of increasing equity and inclusion (...)

*Over the last century the forces of globalization have been among those that have contributed to a huge improvement in human welfare, including raising countless millions out of poverty. Going forward, these forces have the potential to continue bringing great benefits to the poor, but how strongly they do so will also continue to depend crucially on factors such as the quality of overall macroeconomic policies, the working of institutions, both formal and informal, the existing structure of assets, and the available resources, among many others. In order to arrive at fair and workable approaches to these very real human needs, government must listen to the voice of all its citizens.”, *Assessing Globalization- Series of World Bank Briefing Papers*, PREM Economic Policy Group and Development , Disponível no site do Banco Mundial.*

A idéia de Governança e alguns cenários futuros

Neste ponto da pesquisa pode-se retomar a compreensão da idéia de governança global com o objetivo de perscrutar algumas perspectivas futuras. Nestes anos que marcam o início do século XXI, a idéia de governança, a despeito das controvérsias ainda existentes acerca do conceito, parece já ter assumido uma posição de destaque no *mainstream*. Embora o cenário não se mostre perfeitamente equilibrado, podemos identificar a atuação efetiva de muitas estruturas de governança global. Deste modo, a tentativa de elaborar um panorama futuro no qual o conceito encontre a práxis e, a partir daí, ocorram contribuições para uma melhor compreensão dos desafios da agenda internacional, se mostra viável neste ponto de nossa discussão²⁰⁷.

Nos interessa, neste ponto, compreender as possibilidades da governança global no futuro, como um conjunto de mecanismos viáveis, a partir dos quais se possa almejar entre outros objetivos, a melhoria das condições da convivência coletiva, sobretudo em nível global. Para tanto é necessário compreender qual será o papel dos Estados e demais atores internacionais, como por exemplo das Nações Unidas, OIs e ONGs, na ordem internacional futura. Como serão estabelecidas e alcançadas as metas de governança global? Consolidando-se a viabilidade da idéia de governança, de que maneira evoluirão os sistemas de governança global? De que maneira estabelecer parâmetros que permitam reconhecer o melhor modelo de governança global?

Como processo no qual mecanismos para a solução de problemas coletivos são implementados, a governança, nos níveis global, nacional e local interessa a todas as pessoas do planeta²⁰⁸. Uma vez que os objetivos de desenvolvimento sustentado, segurança, paz e equidade dizem respeito a todas as nações, parece ser uma conclusão óbvia a aceitação de que a idéia de governança implica a irreversibilidade de um processo em desenvolvimento na

²⁰⁷ Abordando o tema das funções das estruturas de governança, Keohane explica que *“The world for which we need to design institutions will be culturally and politically so diverse that most functions of governance should be performed at local and national levels, on the principle familiar to students of federalism or of the European Union’s notion of ‘subsidiarity.’ (...)*

The first of these functions is to limit the use of large-scale violence(...)

The second function is a generalization of the first. Institutions for global governance will need to limit the negative externalities of decentralized action. A major implication of interdependence is that it provides opportunities for actors to externalize the costs of their actions onto others(...)

The third function of governance institutions is to provide focal points in coordination games(...)

The fourth major function of governance institutions (...) is to deal with system disruptions. As global networks have become tighter and more complex, they have generated systemic effects that are often unanticipated (...)

The fifth major function of global governance is to provide guarantee against the worst forms of abuse, particularly involving violence and deprivation, so that people can use their capabilities for productive purposes., p.p. 2-3, ob. cit..

²⁰⁸ Tomando como exemplo a Comunidade Européia, *“The EU has a clear interest in promoting global governance as a means of achieving the core of objectives is sustainable development, security, peace and equity, objectives no territorial actor can secure alone”, p.3, White Paper on Governance – Working Group N.5, An EU Contribution to Better Governance beyond Our Borders, “Strengthening Europe’s Contribution to World Governance”, May, 2001.*

agenda internacional. O presente cenário internacional, qualquer que seja a teoria a partir da qual pretendamos explicá-lo, aponta para uma crescente interdependência entre os Estados-nação, organizações internacionais e demais atores em nível global, nacional e local.

O entendimento relativo à idéia de governança se fortalece na medida em que a sociedade pós-industrial experimenta novos desafios a cada dia. Não apenas a globalização, como também a revolução tecnológica com suas profundas conseqüências na tecnologia da informação, têm produzido impactos no comércio internacional, nas relações político- sociais e também na idéia de soberania estatal vigente nos últimos séculos. Todavia estas transformações estruturais do sistema internacional vão além dos desafios lançados à idéia tradicional de ordem internacional, conduzindo as teorias existentes, a especular de forma natural sobre as possibilidades de novos e eficientes modelos de governança.

O conceito de governança fortaleceu-se nos últimos anos como um elemento capaz de proporcionar aos scholars e policymakers, a compreensão de muitos dos desafios contemporâneos²⁰⁹. Além disso, seu desenvolvimento o coloca potencialmente como um dos mecanismos através dos quais se mostra possível o surgimento de um novo arranjo na ordem e na agenda internacional, passível de permitir a melhoria da condição humana em todos os seus aspectos. Entretanto, qualquer avanço na compreensão do conceito de governança deve

²⁰⁹ Muito interessante, neste sentido, a discussão de Robert O' Brien comparando as idéias de governança global e governança multilevel. Para O' Brien, Governança multilevel e global são dois conceitos desenvolvidos para auxiliar scholars e policy-makers a entender o aumento da complexidade do governo além das fronteiras estatais. A análise da governança multilevel se concentra nas relações verticais entre autoridades políticas estabelecidas enquanto a abordagem da governança global está focada no emergente relacionamento entre Estado, corporações e atores civis em bases globais.

Embora existam variações no uso dos modelos de governança, a mais marcante diferença entre a multilevel e a global governança é que o conceito de multilevel está focado nas relações verticais entre autoridades políticas enquanto o conceito de governança global tenta integrar as relações horizontais entre as diferentes esferas de governo. A governança multilevel também tende a se preocupar mais com a solução de problemas particulares enquanto a governança global busca discutir mais explicitamente temas normativos.

O conceito de governança multilevel oferece elementos a partir dos quais pode-se discutir políticas públicas e democracia e se preocupa com temas como a efetividade política. Na prática, tanto a governança multilevel quanto a governança global conduzem em direção a um entendimento muito liberal da democracia através da proteção dos interesses econômicos privados e os gaps na perseguição dos interesses dos cidadãos comuns.

A abordagem da governança multilevel foca a melhor maneira de implementar políticas e tende a focar na divisão de poderes e competências ente os vários níveis de autoridade política, enquanto a a abordagem da governança global tende a questionar acerca de quem deve governar.

O ponto em comum destes dois entendimentos acerca de governança – surgidos como reação à literatura dedicada a explicar o papel do Estado nas relações internacionais - está no fato das alternativas que oferecem ao entendimento originado por conhecidas teorias das relações internacionais centradas no Estado.

Tanto a multilevel quanto a global governança buscam capturar o grau no qual a governança está aumentando sua participação além das estruturas centradas no Estado. Tanto a multilevel quanto a global governança têm sido usadas em diferentes contextos e projetadas através de várias arenas. Cf. *The Nuances of Multilevel and Global Governance*, Panel One: Multilevel Governance and Democracy: Framing the Debate, May 3-4, 2002, Queen's University Kingston, **O'BRIEN, Robert,** disponível em <http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/obrien>

necessariamente levar em conta as conseqüências da heterogeneidade dos cenários globais, nos quais se pode observar a convivência entre regiões de exponenciais avanços tecnológicos, com outras onde a fome e os conflitos não apresentam quaisquer perspectivas de equacionamento.

Como explica a Iniciativa para a Governança Global do Fórum Econômico Mundial, diante da complexidade dos desafios globais, os líderes mundiais têm feito solenes promessas à humanidade. Promessas que em grande parte não têm sido cumpridas. Nas últimas décadas, face às pressões destrutivas sobre o meio ambiente, do surgimento desnecessário de pandemias, a persistência cruel da pobreza, desnutrição e da guerra, novamente inúmeras promessas têm sido feitas. Assim, a governança global algumas vezes se apresenta como uma idéia vinculada à autoridade coercitiva, sem contudo, significar que tal capacidade de coerção esteja vinculada aos Estados em particular.

O atual cenário global apresenta uma variedade de atores internacionais que são justamente aqueles a partir dos quais se configuram as condições de governança. Deste modo, os diversos tipos de estruturas de governança interagem nos diversos níveis do cenário global atual moldado em grande parte pelos desenvolvimentos provocados por transformações como as provocadas pelo fenômeno da globalização. Parece pertinente uma compreensão da idéia de governança global como resposta às diversas dimensões da globalização (econômica, cultural, social, ecológica e militar).

A Declaração do Milênio²¹⁰ é, talvez, um dos exemplos mais importantes desta tentativa de estabelecer compromissos:

1. *Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fé en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.*
2. *Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más*

²¹⁰ “On 8 September 2000 in New York, the member states adopted The United Nations Millennium Declaration (A/55/L.2)(...)”

The leitmotiv of the Declaration is that poverty and other gaps in the world to produce a backlash that will unravel the open world economy. To reduce this risk, the world leaders made a verbal commitment ‘to halve, by the year 2015, the proportion of the world’s people whose income is less than one dollar a day and the proportion of people, who suffer from hunger and, by the same date, to halve the proportion of people who are unable to reach or to afford safe drinking water’. The Declaration also recognized that governments cannot accomplish this aim alone, and they need to cooperate with NGOs and the business community”, VÄRYNEN , Raimo, Regionalism: Old and New , p.125, disponível em: <http://www.helsinki.fi/collegium/eng/Vayrynen/regionalism.rtf>.

vulnerables y, em particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro (...)

Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera em todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta (...).

Creemos que la tarea fundamental a lo que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos(...)

*No escatimaremos esfuerzos para liberar nuestros pueblos del flagelo de la guerra – ya sea dentro de los Estados o entre éstos -, que, em el último decênio, há cobrado más que cinco millones de vidas. También procuraremos eliminar los peligros que suponen las armas de destrucción en massa (...)*²¹¹

Diante das prioridades globais, o Secretário Geral Kofi Annan identificou algumas das urgentes necessidades que assolam a humanidade e cujo equacionamento se estende também à alçada da ONU. Neste sentido Annan propôs novas iniciativas e enumerou algumas das prioridades para a atuação global (p.ex., redução da fome e da pobreza) no sentido de transformar o mundo para melhor até o ano de 2015²¹².

A Iniciativa para Governança Global que tem como meta o estímulo à implementação das metas estabelecidas pela Declaração do Milênio e pela Cúpula de Johannesburgo, oferece uma idéia acurada do alcance prático do conceito de governança global, elencando algumas áreas nas quais, esforços vem sendo realizados ao redor do mundo.²¹³

²¹¹ Declaração do Milênio, disponível no site da ONU.

²¹² V. **ANNAN, KOFI**, *We the People. The Role of the United Nations in the 21 st Century*. New York: United Nations, 2000.

²¹³ *Two years ago we launched the Global Governance Initiative to call attention to the appalling gap between global aspirations – as embodied in the UN Millennium Declaration and the Johannesburg Summit – and global actions(...)*

More than four years ago, in the Millennium Declaration, the world's governments set forth a comprehensive agenda to urn the world away from environmental overload, uncurable pandemics, pervasive malnutrition and poverty, and war. Not mere aspirations, these were concrete necessities, for the alternative was grim. Failure to make real progress towards these objectives would leave few feeling secure. Unchecked poverty and hunger in a world of unshared riches heighten social and political unrest. Widespread environmental degradation and natural disasters devastate societies and generate massive economic costs. And an unhealthy, oppressed, heavily armed society anywhere in he world becomes a tinderbox of exploitation and resentment(...)

The Millennium Declaration's aims are achievable, and many players are trying in earnest to move in the right direction. Some governments, rich and poor alike, have committed more resources to policies focused on equitable development. Some regional and international institutions are coordinating and harmonizing important initiatives. Some civil society organizations – both internationally and locally – are providing crucial services and persuasive advocacy. And some private companies are implementing systems to manage the social and environmental impacts of their investments and operations – responsibly(...)

Do que foi exposto até agora, parece inevitável a associação entre os conceitos de globalização e governança. Como consequência, tomando-se as realidades representadas pelo processo de globalização com suas diferentes características, somos levados a acreditar num aumento cada vez maior de esforços dedicados ao estudo e compreensão da idéia de governança.

A busca pela compreensão e um efetivo equacionamento dos desafios globais contemporâneos, é um dos itens mais importantes da atual agenda política global. Todavia, como já frisamos, são muitas as abordagens do tema. Apesar de nossa intenção inicial em abordar especificamente a governança em nível global, ficou claro no decorrer deste breve debate a impossibilidade de ignorar todas as esferas em que o conceito de governança pode ser compreendido. Deste modo, todas as vezes em que se fala, por exemplo, em governança global, a extensão do conceito aos níveis nacional e local deve estar bem compreendida como inerente à visão em nível global. Também as noções acerca das organizações e movimentos de alcance global interconectados com instituições estatais e intergovernamentais – através das redes de interdependência – necessitam estar contextualizados com referência às realidades da agenda política contemporânea nos níveis nacional e local.

A idéia de governança, como demonstramos anteriormente, possui suas raízes num período anterior da história humana no qual a própria idéia de Estado começava a fortalecer-se. Todavia o conceito somente materializou-se no decorrer do século XX e, neste sentido, a globalização, com sua dinâmica, representa um dos fatores que mais influenciou o desenvolvimento da idéia de governança.

As iniciativas destinadas a estabelecer um ambiente de paz entre as nações, começando com os tratados de Westphalia, culminando na constituição de uma organização multilateral como a ONU em meados do século XX, ao mesmo tempo em que a humanidade vive uma intensa revolução tecnológica - e, por conseguinte, das comunicações -, exemplificam

For calendar 2004 the Global Governance Initiative evaluated humanity's efforts to achieve goals in six overarching categories:

Peace and security

Poverty and hunger

Education

Healthy

Environment

Human rights(...)

Cynics see the gap between global aspirations and global actions as what should be expected from a world of selfish humans divided into contending countries. But they are wrong – emphatically wrong. Conditions have never been more right for the world to do much better. Over the past two decades economic globalization, political liberalization and technical innovation have created new opportunities for solving many of the most pressing problems. For the first time in history, more than half the world's people live under freely elected governments. And over the past decade some three billion people moved from living in state-controlled economies to economies operating on market principles. The new opportunities are unparalleled. Global Governance Initiative – Annual Report 2005 – World Economic Forum, disponível no site do Forum Econômico Mundial.

perfeitamente o pano de fundo sob o qual se desenvolveu e materializou o conceito de governança.

As relações internacionais modernas implicam circunstâncias que transcendem qualquer tentativa de compreensão simplista, basta atentar para a multidimensionalidade dos fenômenos internacionais, os quais fazem parte da agenda global neste exato momento. Assim, por exemplo, um conflito em um 'Estado falido'²¹⁴, por mais insignificante que esse se apresente à primeira vista, provoca não apenas conseqüências para as populações nele envolvidas, como também para o meio ambiente e outras regiões do entorno no qual se insere.

Ao mesmo tempo, a interdependência da ordem global com suas vinculações econômicas e políticas se encarrega, também, de levar adiante algumas das conseqüências provocadas por conflitos como aquele descrito acima.

Necessário ressaltar ainda que, mesmo diante de acontecimentos como os referidos ataques terroristas a partir de 11 de setembro de 2001 – em Madrid, Bali e Londres, por exemplo -, as prioridades globais pré-existentes não deixaram de existir. Quando muito, sobrecarregou-se a agenda com a busca de elementos de governança – em todos os níveis – influenciados pela urgência na implementação de mecanismos destinados a proporcionar a perspectiva de um ambiente internacional mais seguro²¹⁵.

O estabelecimento e implementação de um arcabouço jurídico internacional somente se viabilizam com o apoio em estruturas de governança respaldadas num consenso cada vez mais abrangente. A ausência de uma vitória definitiva na chamada “guerra contra o terrorismo global”, coloca em expressão a vulnerabilidade mesmo daquelas nações mais poderosas e abre espaço para as possibilidades oferecidas pela implementação dos recursos contidos na idéia de governança. Além disso, parece que existe pouca dúvida de que as estruturas de governança global favorecem o poder sobre os Estados fracos²¹⁶. Esta a razão pela qual

²¹⁴ A designação de Estado falido ganhou em popularidade no decorrer dos recentes conflitos no Iraque e Afeganistão. Enfraquecidos e sofrendo um processo de profunda corrosão em suas estruturas sociais e de governabilidade, tais atores deixam de contar com qualquer suporte dos atores chave nas relações internacionais e mergulham num processo de falência generalizada. Para **Gary King e Langche Zeng**, “*State Failure refers to the complete or partial collapse of state authority, such as occurred in Somalia and Bosnia. Failed states have governments with little political authority or ability to impose the rule of law. They are usually associated with widespread crime, violent conflict, or severe humanitarian crises, and they may threaten the stability of neighboring countries. States that sponsor international terrorism or allow it to be organized from within their borders are all failed states*”, in *Improving Forecasts* <http://muse.jhu.edu>. *ts of State Failure*, p.1, *World Politics* 53 (July 2001), 623-58. Disponível em: <http://muse.jhu.edu>.

²¹⁵ “O fim da Guerra Fria, a globalização econômica e o surgimento de novos atores na cena internacional (ONGs, blocos regionais econômicos, mega-empresas transnacionais) levaram ao questionamento das prerrogativas dos Estados nacionais, da qualidade da democracia no mundo ocidental e da necessidade da criação de um espaço público mundial e democrático (...) Mas o 11 de Setembro projetou novamente à ribalta a violência legítima no interior como no exterior das fronteiras, e o Estado retomou as rédeas da besta (...) Assim, ao contrário das primeiras expectativas, assiste-se atualmente à constituição de uma governança securitária internacional, em vez de uma propriamente democrática, na qual a ênfase é a defesa e a segurança, e não a democracia ou o desenvolvimento”, **Arturi, Carlos S.**, ob.cit., p.5.

²¹⁶ Em algumas instâncias tais como nos painéis da OMC, os Estados fracos têm uma chance razoável nos conflitos com os Estados fortes. De qualquer modo, os Estados mais fortes se

também se mostra imprescindível implementar a reforma e aprimoramento das estruturas de governança existentes – por exemplo, ONU -, bem como a criação de mecanismos modernos para lidar com a complexidade dos novos desafios que surgem diariamente na vida humana em nível global, nacional e local.

Tal entendimento nos leva, por conseguinte, a novas aplicações para o conceito de governança. Se por um lado a compreensão de um conceito, como por exemplo, o de governança democrática²¹⁷, se mostra sem grandes dificuldades para o observador, por outro lado, o desdobramento do entendimento nos levando à idéia de governança cibernética, acrescenta muitos desafios à sua exata compreensão²¹⁸.

utilizam das estruturas de governança global para impor desvantagens aos estados mais fracos.

As demandas pelo aumento da participação nas estruturas de governança global tem sido um insistente item de reclamação de muitas associações cívicas. Na OMC as associações cívicas têm tido menos sucesso na tentativa de interferir no sistema de solução de controvérsias.

²¹⁷ Observado o tradicional pensamento democrático, no qual o Estado-nação se apresentava como elemento de grande relevância internacional a partir de um território geográfico devidamente demarcado, o desenvolvimento da idéia de governança tem levado tal concepção a um nível inevitável de obsolescência. O fenômeno da globalização tornou relativas muitas das respostas dadas pelo Estado-nação. Assim, o processo de globalização, afetando multidimensionalmente a maioria das esferas da vida humana nos níveis global, nacional e local, leva à necessidade de se repensar as teorias democráticas com base, sobretudo, em um contexto não territorial. Para **ARTURI**, *“o qualificativo democrático exige que uma governança mundial seja desenvolvida com distribuição de poder entre os que governam e aqueles que são governados, com processos de negociação entre os envolvidos e com descentralização acompanhada por um fluxo de informações para o centro,”* ob.cit.,p.6.

²¹⁸ O modelo de governança global westphaliana é centrado no Estado-nação, possuidor de autonomia em suas decisões e claros interesses a separá-lo dos outros Estados. Este modelo não mais parece adequado porque hoje em dia, existe um número maior de atores procurando definir seus papéis, de modo que as antigas soluções oriundas do antigo arcabouço legal (hard law), não são mais adequadas e, muitas vezes nem consideradas legítimas.

A idéia de governança cibernética é mais um dos desenvolvimentos atuais para a idéia de governança. Governança não hierárquica – o exemplo vem da Internet. As tecnologias utilizadas neste campo proporcionam a oportunidade para implementação de novos parâmetros para a governança.

O surgimento de comunidades virtuais é um dos grandes fenômenos sociológicos dos últimos anos. Os usuários da Internet usualmente se agrupam em torno de pontos de interesse comum. Estes grupos acabam por representar um mercado e um corpo de opinião.

Muitas comunidades virtuais, além daquelas criadas especialmente por membros de uma mesma região ou país, são desterritorializadas.

Pode-se dizer que o sistema de governança cibernética tem evoluído nas últimas décadas. O desenvolvimento da internet sofre uma espécie de gerenciamento por um conjunto de organizações não-governamentais. Alguns exemplos de estruturas de governança cibernética são :

ISOC – The Internet Society- organização sem fins lucrativos com mais de 8600 membros e 170 países. É financiada por 175 organizações patrocinadoras, sendo reconhecida pela UNESCO, como ONG parceira nas atividades ligadas à política social global.

IETF- The Internet engineering Task Force – mais importante corpo padronizador a garantir a operacionalidade do sistema constituído pela internet. Para um aprofundamento melhor, consultar texto, *European governance and Cyberdemocracy*. Disponível na Internet. Palavras-chave: cyberdemocracy, governance.

Após os atentados terroristas em Madrid e Londres, alguns governos, sobretudo o norte-americano, têm tentado estabelecer alguma espécie de intervenção para controlar o fluxo de informações na Internet. Apesar das discussões envolvendo a compreensão de democracia e implicações éticas, começa a se fortalecer em alguns países – principalmente nos Estados

De forma particular, no caso da governança cibernética, estamos nos referindo especificamente às interações entre a Internet e as diversas áreas da vida humana. Uma vez que a rede mundial se encontra 'governada'- preferimos neste caso o termo orientada – na maior parte de suas atividades por autoridades privadas, sua compreensão enquadra-se perfeitamente num caso de governança sem governo²¹⁹ e integra o cenário futuro como um de seus elementos incontrastáveis.

Aprofundando o enfoque, pode-se dizer que, se num primeiro momento o conceito esteve muito próximo daqueles entendimentos a partir dos quais se compreendia o aprimoramento do processo de tomada de decisões e eficácia na gestão política, a noção de governança adquiriu posteriormente uma maior força epistemológica justamente pelo fato de conseguir abarcar diversas compreensões. Exemplo deste desenvolvimento conceitual está na inclusão de princípios concernentes à idéia de democracia, bem como de direitos humanos e ambientais, isto sem falar na incorporação de princípios inerentemente relativos ao universo conformado digitalmente.

Por outro lado, ressalte-se que falar-se em governança global implica conhecer as limitações deste processo e compreender o estágio em que se encontra sua implementação, pois o próprio conceito de governança já possui neste instante considerável carga de historicidade.²²⁰

O modelo existente, contudo, ainda apresenta estruturas de governança que se mostram inertes diante de determinados desafios, o que é natural. Assim, embora ainda preexistam o conflito, a pobreza e o desenvolvimento não-sustentado, estando muitas das estruturas de governança sob o desafio de aprimorarem-se ou serem extintas, a inércia do processo permite supor que as possibilidades de superação das dificuldades são muito grandes. Se bem que não seja difícil identificar limitações como a falta de transparência e legitimidade em algumas das referidas estruturas, também é necessário dizer que o esforço em sua reforma e aprimoramento com a adoção de novos mecanismos e iniciativas constituem-se numa realidade inegável

Qual é o cenário existente hoje? De uma maneira geral, temos variados atores políticos, sociais e econômicos, cada um dos quais envolvido numa teia de relações de interdependência contextualizada nos níveis local, nacional e global.

Após o 11 de setembro de 2001, dada a movimentação internacional em torno das preocupações com a segurança internacional, começou-se a falar com mais intensidade em

Unidos e na Inglaterra -, um esforço no sentido de impedir que a grande rede virtual continue a ser usada como veículo de propaganda e recrutamento terrorista.

²¹⁹ BRÜHL, Tanja; RITTBERGER, Volker, ob. cit., p.8.

²²⁰ *To correct such an instinct, it is important to bear in mind the vaguer but also more radical concepts of governance that exist: a broader working definition of governance could be the establishment and operation of 'institutions' (in the sense not of organizations but of rules of the game) which define actors and their responsibilities, both in co-operation towards society's objectives and in the resolution of any conflicts that may arise. Institutions can thus be substantive policies, public processes, and even spontaneous behavior. Good governance is a set of such institutions, which is effective, accountable and legitimate. White Paper on Governance, Working Group N.5, ob.cit., p.7*

um modelo de governança destinada à segurança – governança securitária global - , desvendando processos muitas vezes contraditórios. Com isto quer-se dizer que, algumas vezes, a busca pela implementação de estruturas e procedimentos de segurança coletiva esbarrou em garantias pertencentes a outras estruturas de governança, quaisquer que fossem seus níveis.

Entre as razões pelas quais se pode pretender a implementação e aprimoramento dos níveis de governança existentes, está a inevitável interdependência causada, sobretudo, pela globalização econômica. Além disso, problemas globais como aqueles relacionados às mudanças climáticas e aumento da pobreza no mundo requerem, cada vez mais, mecanismos globais capazes de oferecer respostas a tais desafios.

A idéia de governança torna-se a cada dia mais importante para a compreensão dos complexos desafios da contemporaneidade. Portanto, compreender tal conceito significa estar atento às acepções em que o mesmo tem sido utilizado. Esta a razão pela qual se mostrou necessário introduzirmos alguns comentários sobre uma das mais novas utilizações do conceito de governança, que é a governança cibernética.

Os cenários futuros se mostram, deste modo, capazes de produzir inúmeras interações. Qualquer que seja a abordagem – da governança democrática à governança cibernética, por exemplo -, parece inevitável a constatação da multidimensionalidade da idéia de governança. Tal qual a globalização, a idéia de governança se apresenta como um elemento importante na equação representada pelo entendimento dos rumos futuros da ordem internacional.

Admitindo a inevitabilidade da idéia de governança como variável independente à explicação de possíveis cenários futuros, seu entendimento estará então condicionado às realidades cuja compreensão se pretende chegar. Deste modo, alguns componentes deste entendimento se colocam neste momento como inevitáveis. O uso da tecnologia da informação e a interdependência dos relacionamentos em todas as esferas das relações humanas, seja em nível global, nacional ou local, auxilia na identificação de futuras variáveis explicativas à idéia de governança. Do exposto, pode-se inferir que a consolidação do conceito de governança global está intrinsecamente relacionado à compreensão de algumas variáveis e desenvolvimentos inter-relacionados.

A idéia de governança enquadra-se perfeitamente no cenário de mudanças sistêmicas ocasionado pelo processo de globalização, ao mesmo tempo em que reflete os desenvolvimentos da história e da política ocasionados pelas transformações ocorridas durante o último século e que ocorreram de forma paralela e nem sempre influenciada pelo referido fenômeno.

Uma agenda positiva para governança global.

A existência de inúmeros problemas sistêmicos internacionais – tais como as mudanças climáticas, pandemias, crises financeiras, subsídios agrícolas, desequilíbrios nos fluxos de comércio, conflitos localizados inter e intraestatais, etc. -, é uma realidade incontestável. Diante de tal constatação, parece clara a necessidade de desenvolvimento de estruturas de governança capazes de auxiliar a solução de tais problemas.²²¹ Alguns teóricos chegam a falar inclusive em “formas híbridas de governança”, dada a multiplicidade de atores interagindo em diferentes níveis do sistema internacional²²².

Neste sentido, tendo identificado algumas dos elementos formadores da idéia de governança global no passado, a demanda que leva à discussão acerca da necessidade das estruturas de governança no presente coloca naturalmente tal fenômeno numa posição de maior abrangência do que a idéia de governo. Aliás, já no início deste estudo advertíamos acerca da distinção entre a idéia de governança e a de governo. Agora, ao discutirmos uma agenda positiva para a governança em nível global, podemos facilmente reconhecer o quanto este conceito é, de fato, muito mais abrangente do que a idéia de governo. Basta observar que o mesmo envolve uma quantidade maior de atores – p.ex., instituições governamentais, mecanismos informais e formais de caráter não governamental - na abordagem dos problemas a que se dedica equacionar.

Os mecanismos que compõem a materialização da idéia de governança, ou seja, suas estruturas, somente são efetivos, quando aceitos consensualmente pela maioria ou, então impostos pela influência de atores mais poderosos. Como resultado, no momento em que as estruturas de segurança obtêm sucesso em sua atuação, não somente os atores estatais como os não-estatais se comportam de maneira padronizada, ainda que não se mostre de pronto uma competência legal nos moldes tradicionais a sinalizar a adoção de tal comportamento. O que existe de fato, neste caso, são estruturas institucionais – as quais denominamos estruturas de governança – com prerrogativas que lhes permitem atuar globalmente emitindo diretrizes normatizadas.

²²¹ De acordo com **Manuel Castells**, *“The increasing inability of nation states to confront and manage the globalization of the issues central to their governance leads to alternative projects of governance proposed by various actors(...)*
*Therefore, the **de facto** system of governance is broadening through citizen participation in the political dimension, and through public/partnerships in the management of the economy and of major global issues (e.g., social rights, the environment)(...)*
It remains that the response of nation states to the crises of global governance is the constitution of a new form of state, the network state. In turn, this form of state induces new problems,” in *Global Governance and Global Politics*, Journal: PS: Political Science & Politics, publicado pela American Political Science Science Association. Disponível em <http://www.apsanet.org/imgtest/2005Global-Castellas.pdf>.

²²² V. **VÄYRYNEN**, **Raimo**, *Regionalism: Old and New*. P.127, Disponível em: <http://www.helsinki.fi/collegium/eng/Vayrynen/regionalism.rtf>.

O exercício da governabilidade proporcionado pelas estruturas de governança, se coloca então como uma alternativa aos impasses que têm paralisado as tradicionais estruturas estatais erigidas a partir do monopólio da coerção que os Estados têm exercido historicamente. Todavia, frisamos novamente, é necessário que os Estados envolvidos reconheçam a legitimidade de tais estruturas de governança e submetam aqueles sob sua influência jurídica a estes desideratos.

Historicamente é possível identificar a partir de meados do século XX, o surgimento de estruturas institucionais perfeitamente qualificáveis como estruturas de governança, as quais obtiveram razoável grau de sucesso em seu funcionamento. Relacionadas em sua maioria com a configuração da ordem econômica internacional no primeiro quarto de século depois da Segunda Guerra Mundial, não causa espanto, portanto, que muitas das vozes que se levantaram desde as primeiras discussões sob a abrangência do fenômeno da globalização, procurassem reconhecer como seu *leitmotiv* os aspectos meramente econômicos, tanto assim que por muito tempo se falou apenas em globalização econômica.²²³

Assim, se a ONU inaugurou um sistema de cooperação internacional institucionalizado, a busca de mecanismos econômicos capazes de garantir uma espécie de pacificação na economia internacional que permitisse alguma esperança de progresso a um grande número de nações – através de regras de comércio internacional e iniciativas para garantia de alguma ordem econômica internacional - redundaria em instituições como o FMI (Fundo Monetário Internacional) , BIRD (Banco Mundial) e GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e, posteriormente, de certo modo representando uma evolução positiva das iniciativas anteriores – GATT -, surgiria a OMC (Organização Mundial de Comércio) em 1995.

Deste panorama elaborado em meados do século XX até os dias que marcam o início do século XXI, tem-se um quadro composto por algumas estruturas de governança cuja atuação foi positiva e efetiva em variados contextos. Apesar das críticas acerca da influência norte-americana e as nações mais economicamente poderosas nos desígnios de instituições como o FMI e o GATT, não se pode negar a existência e efetividade daquelas estruturas de governança.

De fundamental importância, também, são os esforços para o estabelecimento de uma atmosfera de consenso e do desenvolvimento de práticas internacionais que se estendam cada vez mais a um número maior de Estados, produzindo comportamentos que representem a aceitação de princípios capazes de produzir um bem maior a estes atores²²⁴.

A lógica estabelecida nos últimos anos do século XX e início do século XXI, mostra um cenário internacional onde a preponderância da tecnologia na vida humana, juntamente com a força da economia globalizada, compartilham espaço com as ameaças representadas pelas redes globais de terrorismo, a fome, a miséria e o potencial explosivo daqueles Estados ditos

²²³ Em tal contexto então, se inserem as instituições emanadas dos entendimentos obtidos em Bretton Woods, em julho de 1944.

²²⁴ A expressão bem maior não está sendo usada aqui no sentido filosófico de “dever ser”. Por bem maior queremos apontar os resultados práticos que a regra do consenso pode trazer ao ambiente internacional, seja na prevenção de controvérsias, ou por propiciar maiores possibilidades de evolução em áreas como a social, política, econômica, etc.

fracassados (regiões nas quais conflitos – principalmente aqueles de ordem intraestatal - possuem um potencial altíssimo de evolução para guerras regionais).

Em suma, uma agenda positiva para a governança global deve incorporar o equacionamento efetivo, através de suas estruturas, de temas como por exemplo: paz, segurança, pobreza, fome, educação, saúde e direitos humanos, inseridos na lógica acima descrita.

Conclusões

A idéia motivadora deste estudo foi a de identificar historicamente em iniciativas como a Paz de Westphalia, o Concerto de Viena, nas teorias de Saint Pierre ou Kant sobre a paz perpétua, alguns dos elementos que hoje compõem o entendimento acerca da governança global.

No encaminhamento desta pesquisa, no entanto, mostrou-se necessário abordar outros aspectos relevantes absolutamente relacionados ao tema. Tais aspectos referem-se à inexorável dinâmica do processo de globalização e à existência de diversas conceituações para a idéia de governança global, assim como alguns dos desafios futuros à implementação do conceito, percebidos melhor quando da observação da história.

Evidentemente houve outros aspectos que, apesar de relevantes e relacionados com o *leitmotiv* desta pesquisa (como por exemplo os debates acerca da soberania estatal, a reforma da Carta da ONU, etc.) , extrapolavam os limites da pesquisa levando à opção de deixá-los de fora da pesquisa.

Em sendo a governança global um *processo de construção das instituições como a ONU, FMI, OMC e dos regimes internacionais para a regulação dos desafios contemporâneos, portanto não deve ser confundida com um 'governo global'*²²⁵, a compreensão de alguns processos históricos a partir dos quais se procurou regular desafios existentes à ordem internacional em momentos específicos – anteriormente ao século XX -, permitiu a identificação em tais processos de elementos embrionários ao entendimento acerca da governança global consolidado no século XX.

A primeira conclusão a que se pode chegar no encerramento deste estudo é o de que pode parecer prematuro se falar no estabelecimento de uma ordem mundial definitiva elaborada a partir do estabelecimento de estruturas de governança cada vez mais efetivas. Obviamente, na última década do século XX observaram-se sensíveis alterações no conceito de segurança, a partir das quais se tornou possível articular novos tipos de intervenções externas, militares e políticas.

²²⁵ **BARROS-PLATIAU, Ana Flávia**, ob. cit., p.6.

O termo governança recebeu suas primeiras conceituações nas teorias políticas que se dedicavam a gerenciar os temas de interesse público²²⁶. Posteriormente, ocorreu uma apropriação do tema num contexto onde se estudavam os Estados-nação e suas políticas domésticas. Entretanto, quando se observa a utilização da idéia de governança no âmbito da teoria das relações internacionais, percebe-se que de um conceito inicialmente em busca de um foco,²²⁷, a idéia de governança global adquiriu nos últimos anos uma estatura tema intrinsecamente ligado à procura da solução de problemas coletivos.

Os últimos anos do século XX indicam o surgimento de uma nova lógica global a qual elevou muitíssimo o grau de complexidade da agenda internacional contemporânea. Os antigos padrões teóricos utilizados para pensar e explicar o mundo passaram a conviver então com estas novas abordagens. Esta a razão pela qual a idéia de governança e suas aplicações neste ambiente de características multidimensionais se mostra inevitável.

Este estudo procurou demonstrar que o espaço para discussão acerca do tema governança é amplo e está longe de esgotar-se. Em sua estruturação, o objetivo buscado foi o de oferecer um caminho lógico a partir do qual se mostrasse possível perceber o paralelismo na composição de iniciativas em favor do estabelecimento de um ambiente internacional pacífico e sua relevância na compreensão atual acerca da governança global.

Embora o conceito de governança global se apresente como relativamente novo, sua compreensão engloba naturalmente elementos que já haviam sido utilizados em iniciativas anteriores do ponto de vista histórico.

Novas questões deverão surgir e se integrarem aos esforços de compreensão da agenda internacional no século XXI, matizado, sobretudo, pelo impacto das chamadas polaridades indefinidas para a ordem mundial.²²⁸ A compreensão da idéia de governança não apenas no nível global, como também nacional e local, certamente estará incluída neste elenco de questões.

A reflexão realizada nesta pesquisa se apresenta como um singelo esforço no sentido de encaminhar contribuir na discussão sobre o conceito de governança global. A conclusão que se chega aqui é de que a idéia de governança global estabelecida no final do século XX, de fato, possui alguns de seus elementos constituintes em iniciativas adotadas anteriormente na esfera das relações internacionais.

²²⁶ Vale mencionar aqui a definição do termo feita pela OECD, Segundo a qual a governança é *“the use of political authority and exercise of control in society in relation to the management of its resources for social and economic development,”* OECD (1993), Development Assistance Committee Orientations on Participatory Development and Good Governance. Paris, OECD/GD (93) 191.

²²⁷ De acordo **A. J. R. Groom e Dominic Powel**, *Global governance concerns the identification and management of those issues which necessarily have an impact on all parts of the globe. The growth of issues of global governance is a characteristic of our times. But global governance has an amorphous quality so that there is, as yet, no conception of a whole. In sort, global governance is a theme in need of focus*, p.81, *From world politics to global governance – a theme in need of a focus*, in Contemporary International Relations: A guide to theory, **A. J. R. Groom & Margot Light** (eds.), Printer Publishers, London, New York, 1994.

²²⁸ Cf. **LAFER e FONSECA Jr.**, ob. cit.,p.74.

A concepção de governança global encontra-se indubitavelmente consolidada no seio do pensamento em Relações Internacionais. Se ainda não se pode identificar qual entendimento ou concepção de governança global se tornará o mais privilegiado no desenvolvimento da Teoria das Relações Internacionais, pode-se pelo menos pressupor que tal conceito – que possui inúmeras raízes num período histórico bastante anterior ao século XX - apresenta consistência suficiente para ser entendido como um dos modernos vetores a partir dos quais a compreensão das relações internacionais contemporâneas pode ser encaminhada.²²⁹

²²⁹ Cf. Christian Lohbauer, “A idéia de governança global implica em pensar caminhos para tornar o mundo um local melhor para a convivência dos povos. Não se trata de criar um ‘governo mundial’ e muito menos formular utopias do passado. Uma governança global implica em medidas para garantir a segurança dos povos, organizar a economia mundial e fortalecer a lei universal. Em outras palavras, equipar instituições globais que atendam melhor as necessidades do mundo pós-Guerra Fria.”, *Governança global: regras para ordenar um mundo anárquico*, p.42, in *Governança Global – Reorganização da política em todos os níveis de ação*, Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung, Representação no Brasil, Centro de Estudos, São Paulo:1999.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, João Marques de, *Uma Teoria Constitucionalista da Ordem Internacional*, ensaio publicado pelo Instituto Português de Relações Internacionais, Disponível no site do IPRI.

ANNAN, KOFI, *We the People. The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000. <http://www.un.org/millennium/sg/report/press1.htm>.

ARTURI, Carlos S., in *Governança Mundial, Estado e Democracia: Considerações a Partir de Alguns Estudos de Caso*, CENA Internacional, Ano 7, n. 2, 2005, ISSN 1518-1200, Brasília.

Assessing Globalization- Series of World Bank Briefing Papers, PREM Economic Policy Group and Development , Disponível no site do Banco Mundial.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia, *Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental*, paper apresentado no colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001. – *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?* Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/publicacoes/meioambiente.htm>> .

BECK, Sanderson, *Peace Plans of Rousseau, Bentham, and Kant*, Copyright 2003 – 2005. Disponível em. <http://rousseaustudies.free.fr/ArticleBeck.htm>

BERGER, Suzanne, in *Globalization and Politics –MIT IPC Globalization Working Paper 00-05 – Special Working Series*, Disponível no site do MIT.

BURY, J. B., *The Idea of Progress*. Disponível em <http://www.nalanda.nitc.ac.in/resources/english/etext-project/history/progress/chapter2.html>

BERGER, Suzanne; STURGEON, Timothy; KURZ, Constanze; VOSKAMP, Ulrich and WITTKÉ, Volker, in *Globalization, Value Networks, and National Models*, memorandum prepared for the IPC, Globalization Meeting, October 8, 1999. , Disponível no site do MIT.

BRÜHL Tanja; RITTBERGER, Volker, *From international to global governance: Actors, collective decision – making, and the United Nations in the world of the twenty-first century*, p.5. <http://www.unu.edu/unupress/sample-chapters/GlobalGov.pdf>

BIERMANN, Frank; *Global Environment Governance. Conceptualization and Examples*. Global Governance Working Paper N.12, Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam: The Global Governance Project. Disponível em www.glogov.org.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard; *Beyond Westphalia? Capitalism after the 'Fall'*, Paper apresentado na Conferência '1648 and European Security', National Defense College, Stockholm, outubro de 1998.

CAMARGO, Sônia de, *Governança global: utopia, desafio ou armadilha,* , in Governança Global – Reorganização da política em todos os níveis de ação, Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung, Representação no Brasil, Centro de Estudos, São Paulo:1999.

CAPORASO, James A., *Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty,* 2000 International Studies Association, Published by Blackwell Publishers, USA and UK.

CARLSSON, Ingvar, Resumo do Relatório *Nossa Comunidade Global.* Disponível em <http://www.rcgg.ufrgs.br/cap9.htm>

CATELLS, Manuel, *Global Governance and Global Politics,* Journal: PS: Political Science & Politics, publicado pela American Political Science Association. Disponível em <http://www.apsanet.org/imgtest/2005Global-Castellas.pdf>.

Collins Cobuild English Dictionary, Harper Collins Publisher, London, 1997.

Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood.* New York: Oxford University Press, 1995.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946 – 1995,* Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 1995.

DEARDORFF, Alan V., STERN, Robert M., in "What the public should know about globalization and the World Trade Organization", p.25-27, paper prepared for the Conference "Globalization: Trade, Financial and political Economy Aspects", Delphi, Greece, may, 2000. Disponível no site da U. of Michigan, Discussion Paper n. 460.

DIAS, Frederico Seixas, *As teorias e o Papel das Idéias nas Relações Internacionais,* Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2003. Orientador: Prof. Ph.D. Marcus Faro de Castro.

DRAKE, William J., *Defining ICT Global Governance,* Memo #1 for the Social Science Research Council's Research Network.

DE ANGELIS, Massimo, *Neoliberal Governance, Reproduction and Accumulation,* p.2, The Commoner, Spring/Summer 2003. Disponível em www.thecommoner.org.

DRAHOS, Peter ; BRAITHWAITE, John; *The Globalization of Regulation.* Disponível em <http://www.oiprc.ox.ac.uk/EJWP0200.pdf>

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Todo Império Perecerá –Teoria das Relações Internacionais*, trad. Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

European governance and Cyberdemocracy. Disponível em http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/contribution_en.pdf

European Governance – A White Paper, Bruxelas, 25/7/2001, COM (2001) 428 final.

FALK, Richard , *Global Governace in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*, Edited by Björn Hettne and Bertil Odén, Edita Norstedts Tryckeri AB 2002.

FELDMAN, Luiz, *Poder, Propósito Social e a Demanda por Transformação do regime de Segurança Coletiva*. Disponível na Internet, acesso em 21/11/2005, através do site de busca Google, palavras - chave: Segurança Coletiva, Poder, Feldman.

FILHO, Luiz Andrade, *A evolução da segurança coletiva e a organização internacional como fenômeno do século XX*. Dissertação de Mestrado, orientadora, Prof. Dra. Norma Breda dos Santos, Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, setembro de 2005.

FINGER, Matthias, *Globalisation and Governance*, p.1, Policy Matters, Newsletter of the IUCN, Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP), Issue N.6, December, 1999.

FINGER, Matthias; TAMIOTTI, Ludivine, *Globalization and Governance*, p.12, Working paper l'IDHEAP, n.6, décembre 1999.

FONSECA Jr., Gelson, in *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*, Paz e Terra, 1998, São Paulo.

FONSECA Jr., Gelson, in *Temas de Política Externa Brasileira*, (orgs.) Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro, Vol. I, FUNAG, Paz e Terra e IPRI, 1997.

FRIEDRICHS, Jörg, (*Global Governance as the Hegemonic Project of Liberal Global Civil Society*, p.6, Disponível na Internet: joerg_friedrichs@gmx.de)

GARCIA, Eugênio Vargas, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, p.21, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

GEORGE, Alexander L., “*Knowledge for Statecraft: The Challenge for Political Science and History*”, in *International Security*, Vol. 22, N.1. (Summer, 1997), pp. 44-52, Disponível em <http://www.jstor.org>.

GORDANI, Umberto G., *As Ciências da Terra e a mundialização das sociedades*, p.14, in *Revista Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, Vol. 9, N. 25, 1995.

Governance Conditionality and The Reform of Multilateral Development Finance: The Role of the Group of Eight, Disponível no site da Johns Hopkins University.

Global Governance Initiative – Annual Report 2005 – World Economic Forum. Disponível no site do Forum Econômico Mundial.

GROOM, A.J.R. e LIGHT, Margot, (orgs). *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Printer Publishers., London, New York, 1994.

GROOM, A.J.R., *Roadmaps after the 'peace'*. Disponível em <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/3/4/Groom.pdf#search='GROOM%2C%20A.J.R.%2C%20%20Roadmaps%20after%20the%20peace'>

GUHAN, S., *Thinking About Governance*, p.2, visão revisada da segunda versão do *paper Three Pieces on Governance*, apresentado no Workshop *Governance Issues in South Asia at the Economic Growth Center*, Universidade de Yale, 1997. Disponível no Site do Harvard Center for Population and Development Studies.

HELD, David & McGREW, Anthony, in *Prós e Contras da Globalização*”, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001.

HERZ, Mônica, in *Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria*, Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1996. Disponível em : www.scielo.br.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro; *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HÖFFE, Otfried, Copyright 2004: Goethe-Institute, Online-Redaktion, Article de: LEFORUM.de, *Emmanuel Kant: un cosmopolitisme innovant*.

International NGOs, Global Governance, and Social Policy in the UN System, Global and Civil Policy Programme, GASPP Occasional Papers, No 3/1999, ISBN 951-33-0782-4, STAKES, Helsinki, Finland, 1999 (www.Stakes.fi/gaspp).

INGRAM, Edward, *The Wonderland of the Political Scientist*, ”, in *International Security*, Vol. 22, N.1. (Summer, 1997), pp. 44-52. Disponível em: <http://www.jstor.org>.

IRACHANDE, Aninho Mucundrano, *Direito e Intervenção e a Governança Global*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 1996. Orientador: Prof. Dr. Eduardo J. Viola.

IVO, Anete Brito Leal, *Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos*, p.8, Paper, VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

JACQUET, Pierre; PISANI-FERRY, Jean; TUBIANA, Laurence, *Gouvernance mondiale : les institutions économiques de la mondialisation*, in *Gouvernance Mondiale*, Publicação do Conseil d'Analyse Économique, Paris, França.

JOHNSON, James Turner, *The Quest for Peace: Three Moral Traditions in Western Cultural History*, apud **ROOSEVELT, Grace**, in *A Brief History of the Quest for Peace*. Disponível no site: Global Policy Forum.

KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph; *Power and Interdependence*, Third Edition, Longman, 2001.

KEOHANE, Robert , *Governance in a Partially Globalized World* – Presidential Address, American Political Science Association, 2000.

KEOHANE, Robert O., (1984), *After Hegemony: Cooperation and Division in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, e **KRASNER, Stephen D.**, (1983), *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, apud **LAKE, David A.**, *Global Governance – A relational contracting approach*, p.31, in *Globalization and Governance*, (eds.) **PRAKASH, Assem** and **HART, Jeffrey A.**, Routledge, London and New York, 1999.

KRASNER, Stephen D., *Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables*. *International Organization*, v. 36, n. 2, pp. 1-21, 1982.

KISSINGER, Henry; *Diplomacy*, p.56, Simon and Schuster, New York, NY, 1994.

KING, Gary ; ZENG, Langche , *Improving Forecasts of State Failure*, p.1, *World Politics* 53 (July 2001), 623-58. Disponível em: <http://muse.jhu.edu>.

KUPCHAN, Charles; KUPCHAN, Clifford; *The Promise of Collective Security*, disponível em: <http://www.jstor.org/>

LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson, *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)*, in *Temas de Política Externa Brasileira*, (orgs.) Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro, Vol. I, FUNAG, Paz e Terra e IPRI, 1997

LEVY, Jack S., *Too Important to Leave to the Other: History and Political Science in the Study of International Relations.* ", in *International Security*, Vol. 22, N.1. (Summer, 1997), pp. 44-52. Disponível em <http://www.jstor.org>.

LERCHE III, Charles O., *The Conflicts of Globalization*, p.2, *The International Journal for Peace Studies*. Disponível em http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol3_1/learch.htm

LISTER, Sarah, *Caught in Confusion: Local Governance Structures in Afghanistan*, Briefing Paper, March 2005, AREU - The Afghanistan Research and Evaluation Unit. Disponível em <http://www.areu.org.af>

LIMA, Marco Antonio Mont'Alverne Barreto, *Idealismo e Realismo: Desafio Constante de Realização das Utopias*, artigo publicado em *Mundo Jurídico*. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br>.

LOHBAUER, Christian, *Governança global: regras para ordenar um mundo anárquico*, in *Governança Global – Reorganização da política em todos os níveis de ação*, Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung, Representação no Brasil, Centro de Estudos, São Paulo:1999.

La Paz Perpetua. Disponível na Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

MAGNOLI, Demetrio, *Relações Internacionais-Teoria e História*, São Paulo: Saraiva 2004.

MAGNOLI, Demétrio, *Manual do Candidato – Questões Internacionais Contemporâneas*, Instituto Rio Branco, FUNAG, Brasília, 2000.

McGREW, Anthony, in *Conceptualizing Global Politics*, McGrew e Lewis *et alii*, Global Politics, Cambridge, Politic Press, 1992, p. 23, *apud* **LAFER, Celso** e **FONSECA Jr., Gelson**, in *Temas de Política Externa Brasileira*, (orgs.) Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro, Vol. I, FUNAG, Paz e Terra e IPRI, 1997.

MILANI, Carlos R. S., *Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia*, in *Governança Global – Reorganização da política em todos os níveis de ação*, Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung, Representação no Brasil, Centro de Estudos, São Paulo:1999.

NAYAN Chanda, *apud Yale Global Online*. Disponível no site do Yale Center for the Study of Globalization, 2003.

NYE Jr., Joseph, *O Paradoxo do Poder Americano*, Editora Unesp, São Paulo, 2002

O'BRIEN, Robert, *The Nuances of Multilevel and Global Governance*, Panel One: Multilevel Governance and Democracy: Framing the Debate, May 3-4, 2002, Queen's University Kingston. Disponível em <http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/obrien.pdf>

OECD (1993), **Development Assistance Committee Orientations on Participatory Development and Good Governance**. Paris, OECD/GD (93) 191.

PASTOR, F. Rivera, in *La Paz Perpetua*. Disponível na Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar in *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*, FUNAG, Brasília, 1998.

PRAKASH, Aseem; HART, Jeffrey A.; (eds), *Globalization and Governance*, Routledge, London and New York, 1999.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da, *Relações Internacionais – Teorias e Agendas*, Brasília: IBRI, 2002.

RONAI, Paulo, in *Não Perca o seu Latim*, p.20, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1980.

ROOSEVELT, Grace, in *A Brief History of the Quest for Peace*, Disponível no site: Global Policy Forum.

Rousseau e as Relações Internacionais, Tradução : Sérgio Bath, Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, IPRI, São Paulo, 2003.

ROSENAU, James N.; in *Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability*. Disponível em [http:// fesny.org/docus/peaceese/globalization_and_governance.pdf](http://fesny.org/docus/peaceese/globalization_and_governance.pdf).

SAINT-PIERRE, Abbé de, *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*, trad. Sérgio Duarte. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003

SARAIVA, José Flávio Sombra (org), *Relações Internacionais – Dois Séculos de História – Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias)*, FUNAG, IBRI, Brasília, 2001.

SARFATI, Gilberto, *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005

Site da Stanford Encyclopedia of Philosophy

SATO, Eiiti, *Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI*, RBPI, Ano 46, n.1, 2003.

SCHROEDER, Frank; *A political agenda for the Reform of Global Governance*, p.3, A background policy paper, Global Governance Expert Meeting, July 21-22, 2003, Friedrich Ebert Foundation, New York Office.

SEITENFUS, Ricardo, *O Abade São Pedro: os fundamentos das instituições internacionais*. Disponível em <http://www.fadisma.com.br/professores/seitenfus/artigos/outrosjornais/abade-sao-pedro>.

SEITENFUS, Ricardo, *Manual das Organizações Internacionais*, pp. 21-32, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2003.

SERBENA, Cesar Antônio, *Globalização e Legitimidade Constitucional*. Disponível em <http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/1769/1466>.

SMOUTS, Marie-Claude, *Pensar as Relações Internacionais*, in Label France – abril de 2000, n. 39. Disponível em ... <http://www.ambafrance.org.br/abr/label/Label39/dossier/02penser.html>.

SOLOMON, Benjamin, *Kant's Perpetual Peace: A New Look at this Centuries-Old Quest*, p. 2, disponível na Internet. Site *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution* 5.1 Summer: 106-126 (2003) ISSN: 1522-211X/ www.trinstitute.org/ojpcr/5_1solomon.htm.

Site da Stanford Encyclopedia of Philosophy disponível em <http://plato.stanford.edu/>

STOLARSKI, Pawel, in “Globalization or New Reality”, disponível na internet, site <http://globgov.bg.univ.gda.pl/globeng.html>.

The United Nations Millennium Declaration (A/55/L.2), Disponível no site da ONU.

TOSTES, Paula B., *Identidades Transnacionais e o Estado. Viço ou Teimosia?*, Disponível em [http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br). Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Print ISSN 0102-6445.

VÄYRYNEN , Raimo, *Regionalism: Old and New*. Disponível em: <http://www.helsinki.fi/collegium/eng/Vayrynen/regionalism.rtf>.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector R., *Mudanças na Direção de uma Globalização Multidimensional Complexa*, p. 2, Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, Capítulo X da Série: I Seminário Regional de Estudos Interdisciplinares, realizado no período de 19 a 21 de junho de 2002 na UFSC.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V.; (eds), *International Relations Theory – Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, Allyn & Bacon, 1999, USA.

Zimmermann, Augusto. *Fundamentos Neokantianos para um Projeto Federalista de Paz Perpétua*. Disponível em <http://www.achegas.net/numero/dois/zimmermann.htm>

WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Inc., 1979.

WATSON, Adam, in *The evolution of international society*, Routledge, 1992.

WALLENSTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margareta; in *Armed Conflict, 1989-2000*, Journal of Peace Research, volume 8/ number 5/ september 2001, disponível em <http://www.jstor.org/>.

White Paper on Governance – Working Group N.5, An EU Contribution to Better Governance beyond Our Borders, “*Strengthening Europe’s Contribution to World Governance*”, May, 2001.

WIGHT, Martin, *A Política do Poder*. Trad. C. Sérgio Duarte. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

World Development Report, 1991 , Oxford University Press, New York; e *Governance and Development*, The World Bank, Washington, D.C., 1992.