

# **DEMOCRACIA E ORDEM INTERNACIONAL: REFLEXÕES A PARTIR DE UM PAÍS GRANDE SEMIPERIFÉRICO\***

*Sebastião C. Velasco e Cruz*  
Deptº de Ciência Política do IFCH e CEIPOC

De repente, o choque..., e quando o horror venceu a incredulidade o mundo estava mudado.

Como? Em que sentido? Quão profundamente? Não o sabemos; ninguém sabe. No momento, tudo está em suspenso, na dependência da reação, a custo contida mas que se anuncia feroz, do colosso ferido – e das respostas que ela, seja qual for, irá engendrar. Por enquanto temos apenas um traço. A cara nova do mundo será desenhada na troca de golpes que se anuncia, processo essencialmente aberto, cuja “lei” mais importante é a da insanável contradição entre resultados produzidos e objetivos visados. Nesse instante de tensão máxima, em que esperanças diferentes e temores opostos se batem, a única certeza é negativa: nenhum lugar é seguro, ninguém, por mais poderoso que seja, está a salvo.

---

\* Trabalho preparado para a Convenção da International Studies Association (ISA), a se realizar em New Orleans, EUA, entre 23 e 27 de março de 2002.

Em situação de tal forma crítica, refletir sobre temas tão gerais como os referidos no título deste ensaio parece fútil, ou mesmo desarrazoado. Como discorrer, em termos abstratos, sobre democracia e ordem internacional, quando a democracia é posta em xeque e a ordem internacional subvertida por ato de tal forma extraordinário? Como dar conteúdo concreto àquelas noções? Como ancorar a discussão no presente, quando estamos “entre parênteses”, exatamente no lapso que separa duas fases históricas?

Não haveria como responder a questionamentos como esses se a descontinuidade entre os dois momentos acima aludidos fosse radical. Mas não é assim. Imprevisto como foi, o acontecimento que produziu tamanha ruptura não é estranho ao estado prévio do sistema em que se inscreve. Não é fruto do acaso. Ele foi gestado no e por aquele mundo, hoje tão próximo/distante de nós. Imprevisto, mas não imprevisível – na verdade, foi antecipado quase em detalhes na obra de ficcionistas e na análise de observadores qualificados – o atentado que abalou o mundo em 11 de setembro de 2001 é a manifestação mais contundente de um fenômeno que resulta das tensões produzidas pelo “velho” mundo e que não desaparecerá enquanto as mesmas não forem devidamente tratadas. Esse desafio será enfrentado por personagens nascidos e criados no mundo subitamente pretérito, que nele fizeram seu aprendizado das coisas, e dele trazem seus “mapas cognitivos”, seus esquemas mentais. Não haverá boa saída se estes também não forem transformados. Mas de que maneira? Em que direção? Esta pergunta nos remete a uma região mais funda do “passado”, da qual nem sequer começamos a nos separar.

16-09-2001

## 1. DEMOCRACIA E ORDEM INTERNACIONAL: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

Seja permitido, para começar, a ingenuidade do espanto. Como conjugar as idéias transmitidas por conceitos aparentemente tão heterogêneos? Democracia é um termo que qualifica formas de governo, regimes políticos, tipos de autoridade que se exercem sobre populações definidas, no âmbito de territórios claramente delimitados. A expressão “ordem internacional”, por sua vez, denota uma propriedade emergente de um sistema político cujo atributo genérico é, exatamente, o de não se encontrar estruturado em termos de relações de autoridade. Tendo emergido dos cataclismos sócio-políticos que comoveram a Europa nos séculos XVI e XVII, o sistema internacional moderno fundamenta-se no mútuo reconhecimento de suas unidades como formalmente iguais, enquanto Estados soberanos. Vale dizer, entidades políticas que reivindicam o monopólio da violência física legítima no interior de seus respectivos territórios, afastada *de jure* e *de facto* a obediência a qualquer poder que as transcenda. Na interrelação entre essas unidades emerge o que chamamos de ordem internacional. Assim entendidas, as duas noções em causa situam-se em campos semânticos distintos. *Prima facie*, as relações entre ela são fortuitas.

Em sua simplicidade, a conclusão acima soa desconcertante nos dias que correm. Com efeito, a idéia de uma conexão necessária entre democracia e ordem internacional – pelo menos, a “boa ordem” – vem sendo a tal ponto repetida no discurso dos formadores de opinião que acabou incorporada ao senso comum com uma verdade inquestionável. Por um lado, a democracia, em sua acepção mais simples como

método de seleção de dirigentes pela via da competição eleitoral, aparece sistematicamente nesse discurso como critério a partir do qual formulam-se juízos a respeito da legitimidade de Estados particulares. Por outro lado, a expansão da democracia liberal surge frequentemente no mesmo como condição necessária, senão suficiente, para a resolução das questões centrais de qualquer ordenamento internacional, a começar pelo problema da guerra e da paz. Regimes não democráticos pouca atenção são obrigados a prestar às necessidades e anseios dos povos que mantêm sob o seu jugo; por esse motivo são relativamente insensíveis aos “custos” de suas opções de política externa. Daí a tendência que demonstram a se lançarem em aventuras bélicas; daí também a irresponsabilidade com que desafiam as regras tácitas da ordem internacional estabelecida pelas grandes potências<sup>1</sup>. Democracias não se guerreiam mutuamente. E no conflito entre um Estado democrático e um poder ditatorial a razão estará sempre com o primeiro<sup>2</sup>.

Mas a tese da desconexão entre democracia e ordem internacional não se limita a contrariar opiniões consagradas no discurso político corrente, ela parece agredir frontalmente os fatos. Pois a simples leitura do noticiário internacional é o bastante para nos convencer de que democracia e ordem internacional encontram-se intimamente associadas nos últimos anos.

Com efeito, que outra conclusão extrair de registros como os que aparecem na seqüência abaixo?

---

<sup>1</sup> Esse último argumento aparece explicitamente em Carlos Escudé. “Hacia una nueva concepción de las unidades del sistema estructural de Waltz: el caso de la política exterior argentina”, *Agora*, no. 3, 1995, pp. 33-59.

<sup>2</sup> Alimentado por argumentos de natureza eminentemente “acadêmica”, o debate em torno da tese da “paz democrática” não faz muito sentido quando desvinculado do senso comum sumariamente aludido neste parágrafo.

1985: Reunida em Cartagena (Colômbia) Assembléia Geral da OEA altera a Carta da Organização ao estabelecer que “A democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região” ( preâmbulo), e ao introduzir, no artigo 2, entre os objetivos a serem perseguidos conjuntamente pelos seus membros, o de “promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio da não-intervenção.”

1991: por iniciativa da Argentina, Brasil e Chile, a 21<sup>a</sup>. Assembléia da OEA aprova resolução criando mecanismo automático de convocação dos ministros de Relações Exteriores do hemisfério, em casos de golpes contra um regime democrático, a fim de “analisar os acontecimentos coletivamente e adotar toda decisão que lhes pareça apropriada.”.

1992: 16<sup>a</sup>. Sessão Especial da OEA aprova inserção de novo artigo na Carta, atribuindo à Assembléia geral o poder de suspender da Organização, por maioria de 2/3 dos votos, todo governo produzido por golpe de Estado contra um regime democrático.

1994: com aval da ONU, tropas norte-americanas intervêm no Haiti e depõem governo militar, recolocando no poder presidente legitimamente eleito, embora de orientação esquerdista;

2000: reeleito em pleito eivado de irregularidades, o Presidente do Peru, Alberto Fujimori, é alvo de intensa pressão internacional, tendo negada a legitimidade de seu novo mandato. Poucos meses depois, deixa o país, em meio a crise política provocada por escândalo envolvendo compra de voto de parlamentares.

Trata-se apenas de uma pequena amostra, restrita ao hemisfério americano. Ela seria bem mais rica, se ampliássemos o universo de observação. Mas não é preciso fazer isso. Os elementos até aqui avan-

çados já nos permitem afirmar que a prerrogativa de escolher governantes em eleições livres e periódicas vem se transformando em norma internacional, sendo definida, com insistência crescente, como parte inamovível do elenco dos direitos humanos. Essa é a avaliação sintética formulada por estudioso do direito internacional, em artigo muito influente:

*“We are witnessing a sea change in international-law, as a result of which the legitimacy of each government someday will be measured definitively by international rules and processes. We are not quite there, but we can see the outlines of this new world in which the citizens of each state will look to international law and organization to guarantee their democratic entitlement.”*

*“The entitlement to democracy in international law has gone through both a normative and customary evolution. It has evolved both as a system of rules and in the practice of states and organizations. This evolution has occurred in three phases. First came the normative entitlement to self-determination. Then came the normative entitlement to free expression as a human right. Now we see the emergence of a normative entitlement to a participatory electoral process.”*<sup>3</sup>

Encontramo-nos, pois, em uma situação intrigante. Vivemos em um mundo historicamente estruturado como uma constelação de Estados que se reconhecem mutuamente como soberanos. Como tais, esses Estados desfrutam de “autonomia constitucional”, i. é, são livres para

---

<sup>3</sup> Thomas M. Frank, “The Emerging Right to Democratic Governance”. American Journal of International Law, v. 86, no. 1, 1992, pp. 46-91. Citações, respectivamente p. 50 e 90.

escolher suas formas respectivas de organização política. No entanto, constatamos que a democracia representativa apresenta-se hoje, cada vez mais, como modelo de alcance universal, que todos os Estados devem seguir sob pena de grave perda de legitimidade. A contradição é patente. Como lidar com ela?

Antes de atacar a questão proposta convém fazer ainda um esclarecimento nesta parte introdutória. Há uma literatura copiosa sobre a matéria versada neste artigo. A maior parte dela, contudo, provém de autores que refletem sobre os problemas nela envolvidos sob o prisma dos países centrais. Isto é, países que não apenas se encontram no topo das hierarquias de poder político e econômico, mas que se mantêm nelas desde os primórdios do sistema moderno de Estados. Há exceções, é claro, mas não são muito numerosas. Em regra geral, a atenção dos intelectuais que olham o mundo em perspectiva “excêntrica” se volta para a tarefa de entender a posição de seus respectivos países no cenário internacional e de conceber formas criativas de superá-la.

Nesse artigo procurarei fazer algo diverso. Como se pode deprender dos parágrafos precedentes, proponho-me a discutir o tema da democracia e da ordem internacional como problema de natureza global. Mas ao fazê-lo pretendo ter permanentemente presente a situação de países que partilham com o Brasil as seguintes características: 1) embora, em graus variáveis, dependentes, têm peso econômico e político bastante para desempenhar papel de relevo no plano regional; 2) são dotados de vastos territórios e numerosa população, cindida por profundas desigualdades sociais; 3) possuem Estados suficientemente sólidos para garantir o sentido de continuidade com o passado e para servir como quadro de referência a projetos plausíveis de futuro; 4) por todos esses atributos podem aspirar um papel de maior protago-

nismo na arena internacional. Estados como esses não operam necessariamente como fatores de desestabilização dos equilíbrios globais, para usar o jargão, não agem obrigatoriamente como “revisionistas”. Mas tampouco tendem a perseguir estratégias de adesão incondicional como preconizadas pelos advogados do “realismo periférico”. Por sua dimensão e pelo papel que desempenham nos subsistemas em que se inserem, esses Estados têm lugar garantido em qualquer esquema de segurança coletiva. Esses atributos é que os tornam grandes “reveladores globais”. Fórmulas, soluções institucionais que não dêem respostas ainda que parciais aos imperativos que eles enfrentam são criticáveis em duplo registro: política e eticamente, por não atenderem ao critério de universalidade (esses Estados congregam parcela majoritária da população mundial); pelo estalão realista também, pois além de certo ponto, a sua desestabilização pode ter conseqüências nefastas mesmo para o centro hegemônico, em termos de propagação de desequilíbrios financeiros, irradiação de conflitos, aumento da criminalidade internacional, e ampliação desmedida dos fluxos migratórios para os países centrais<sup>4</sup>.

Implícita na tentativa, a idéia de que faz grande diferença olhar desse ângulo questões que estão no centro do debate internacional. Cabe ao leitor julgar se o intento se justifica e se ele foi adequadamente realizado.

---

<sup>4</sup> Grosso modo, esses são os motivos por que foram definidos como “pivotal states” por autores estreitamente ligados à comunidade da política externa norte-americana. Cf. Robert S. Chase, Emily B. Hill e Paul Kennedy, “Pivotal States and U.S. Strategy”, *Foreign Affairs*, Vol. 75, no. 1, 1996. Noção próxima a que uso aqui aparece no artigo de Ricardo Ubiraci Sennes *Intermediate Countries and the Multilateral Arenas: the case of Brazil in the GATT and UN Security Council between 1990 and 1995*.



## 2. DEMOCRACIA E ORDEM INTERNACIONAL: QUAL É O PROBLEMA?

Entre a postulação da democracia como único modelo válido de organização política e os supostos da ordem internacional, tal como definida no início deste artigo, a contradição é flagrante. Como entender que no mundo real da política contemporânea os opostos coexistam? Antes de abordar frontalmente a questão convém eliminar algumas fontes de possíveis mal-entendidos.

Primeiro, ao afirmar que a ordem internacional emerge na interação entre entidades políticas independentes, não estou dizendo que ela se compõe apenas de Estados soberanos. Não foi assim no passado; continua não sendo no presente.

O sistema moderno de Estados surge na Europa na esteira do longo e tormentoso período de guerras religiosas., ganhando forma definida nas cláusulas do Tratado de Westphalia, que incorporam regras engendradas em compromissos parciais estabelecidos entre os beligerantes no curso do tempo, como o princípio do *cuius regio, eius religio*, estabelecido, em 1555, na Paz de Augsburg. Em sua conformação original, esse sistema envolvia entidades de natureza diversa: Estados territoriais relativamente centralizados (Inglaterra, França, Holanda, Suécia), formações imperiais precariamente integradas, cidades livres, e grande número de principados, os quais embora formalmente partes constituintes do Império Austríaco, mantinham diplomacia própria, firmavam tratados, e gozavam de reconhecimento geral como entidades autônomas <sup>5</sup>. Então – e por longo tempo – a

---

<sup>5</sup> Sobre as características e o significado da “Paz de Westfália”, pacto selado separadamente, em Münster (Império e príncipes protestantes) e Osnabrück (católicos), Cf.

maior parte da população mundial vivia em regiões externas à órbita desse sistema. Muitas ligavam-se tenuemente ao mesmo através da ação de marinheiros e mercadores europeus, que nelas conseguiram implantar “postos avançados” (feitorias, fortificações, cidadelas) mediante o emprego combinado de persuasão (alguma) e força (muita). Embora marcada por clara assimetria (o regime de “capitulações”, por exemplo, que lhes assegurava extraterritorialidade no Império Otomano, desconhecia o princípio da reciprocidade), as relações entre europeus e as populações locais inseriam-se adaptativamente nas estruturas de poder e nos costumes vigentes nessas sociedades: com supremacia assegurada apenas nos mares, os europeus de distintas nacionalidades dependiam de alianças com os potentados locais para fazer face aos seus concorrentes Cedo objeto de partilha, sob unção do Papa, e logo palco de disputas entre antigos e novos colonizadores, as Américas fogem a esse esquema, tendo sido incorporadas no sistema interestatal em formação desde o início do século XVI.

Esse é o solo em que estão plantadas as raízes do direito Internacional. Ante o desafio de regular as relações do cristão europeu com povos de diferentes culturas e com organização social tão díspar, os precursores do direito internacional (Vitoria, Suares, Grotius) vão buscar na tradição do Direito Natural os elementos de que careciam para enfrentá-lo. Ao postular a igualdade essencial entre os homens,

---

Gros, L. “The Peace of Westphalia 1649-1948”. *American Journal of International Law*, v. 42, 1948, pp. 20-41. Adam Watson, *The Evolution of International society. A comparative historical analysis*, London and New York, Routledge, 1992, cap. 17 (“Westphalia. An anti-hegemonial commonwealth of states”), pp. 182-197. Uma crítica à importância geralmente concedida a este episódio na literatura pode ser encontrada em Stephen D. Krasner, “Westphalia and All That”, in J. Goldstein e R. O. Keohane, *Ideas and foreign Policy*. Ithaca, Cornell University Press, 1996., pp. 235-264.

para além de suas muitas e profundas diferenças, puderam legislar para todos, estabelecendo como universais, em seus tratados, regras de convivência (direito universal de passagem, liberdade dos mares, etc.) requeridas à plena realização dos impulsos expansivos que emanavam de suas respectivas sociedades.

Sob o triplo efeito da revolução industrial, das inovações na tecnologia militar e da enorme mobilização de recursos materiais e humanos implicada nos conflitos interestatais que culminaram nas guerras napoleônicas, a situação dessas regiões iria mudar radicalmente. A partir daí os vínculos econômicos que as uniam à “economia-mundo capitalista” em gestação, antes restritos aos circuitos de comércio à distância, vão internalizar-se e produzir efeitos crescentes de dissolução sobre antigas relações de trabalho, formas de vida e modos de consciência. *Pari passu*, essas partes do mundo serão integradas no sistema europeu de Estados, em condição colonial expressa em definições jurídicas diferentes: “colônias” (“estabelecidas”, “conquistadas” ou “cedidas”), “protetorados”, (“coloniais”, “internacionais” e “Estados protegidos”), “mandatos”, “territórios tutelados”, “*condominia*”. Entre 1800 e 1914, os europeus ampliaram de 35% a 84% a parcela do território total do globo que tinham sob seu controle<sup>6</sup>. Nesse contexto, os elementos que davam plausibilidade ao direito internacional clássico deixam de existir. Entre os povos subordinados e o colonizador europeu não resta nenhum vestígio de simetria. Esses povos são capazes de gerar fatos, mais ou menos relevantes – como o fazem em casos de rebeliões bem sucedidas – mas não produzem direito, não criam obri-

---

<sup>6</sup> Geoffrey Parker, “Europe and the wider world, 1500-1750: the military balance”. In James D. Tracy (ed.) *The Political Economy of Merchant Empires*. Cambridge, Cmbridge University Press, 1991, p. 163.

gações, não comprometem o colonizador com normas vinculantes. Na era do progresso, com a ascendência do positivismo jurídico, os Estados aparecem como sujeitos exclusivos de direito internacional, e como apanágio das nações “civilizadas”. Para se ver admitido no clube restrito dos Estados soberanos, o candidato deveria demonstrar efetivo controle sobre o “seu” território, e agir de forma compatível com os padrões europeus de civilização<sup>7</sup>. Excetuados os Estados Unidos e, mais tardiamente, os países latino-americanos, todos eles sob o mando de herdeiros dos antigos colonizadores, poucos conseguiram passar pelo teste. O Japão foi um deles<sup>8</sup>.

*“In 1904 an eminent British legal theorist argued that the architects of international law consisted of all European States and their offspring plus Japan. The Christian African states of Ethiopia and Liberia were also international legal persons as was the Congo Free State since its sovereign was the King of Belgium. A number of states including Turkey, Marocco, Muscat, Siam, Persia, and China were partial but not full members of international society. As for the rest of the world’s political systems, their status was that of colonial subjects of one kind or another.”*<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Jack Donnelly explica sucintamente o significado dessa expressão no artigo “Human rights: a New Standard of Civilization”. *International Affairs*, vol. 74, no. 1, 1998, pp. 1-24.

<sup>8</sup> Para uma análise metódica do paradigma do positivismo jurídico, das fórmulas originadas nele para acomodar o “fato colonial”, das tensões internas produzidas por este e da atualidade não suspeitada dessa tradição, Cf. “AnthonyAnghie, “Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law”. *Harvard International Law Journal*, vol. 40, n. 1, 1999, pp. 1-80.

<sup>9</sup> Robert H. Jackson, *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 67.

Somente depois da Segunda Guerra Mundial, com o avanço do processo de descolonização, é que o princípio da igualdade soberana dos Estados seria universalizado. Desde então, do ponto de vista jurídico, quase toda a população mundial passa a viver sob o manto de Estados independentes, ainda que frações dela com desconforto visível. Isso não quer dizer que, no presente, a ordem internacional seja composta exclusivamente de tais unidades. Nenhuma representação, ainda que esquemática, da ordem internacional seria aceitável se não reservasse devido lugar a atores não estatais: organizações intergovernamentais, empresas multinacionais, associações civis de alcance internacional (ONGS), igrejas, redes de partidos e movimentos políticos, organizações criminais de variada índole. Mas não é preciso tomar posição na controvérsia sobre o estatuto jurídico de alguns desses entes – se são definidos como sujeitos<sup>10</sup>, “originários” ou “derivados”<sup>11</sup>, ou simples objetos de direito internacional – para reconhecer que os Estados mantêm sua antiga centralidade, sendo deles a prerrogativa exclusiva de criar – ou aceitar – normas que os obriguem.

O outro esclarecimento diz respeito à idéia bastante difundida da obsolescência crescente do Estado Nacional. O argumento é conhecido: a acentuada integração econômica, a liberação dos fluxos de bens e de capitais, a intensificação das trocas materiais e simbólicas em escala planetária, traços distintivos do mundo globalizado no qual vivemos, minam a soberania do Estado e o colocam em crise. Impotente

---

<sup>10</sup> “A subject of the law is an entity capable of possessing international rights and duties and having the capacity to maintain its rights by bringing international claims”. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon Press, (5a. ed.), 1998, p. 57.

<sup>11</sup> p. Cf. Frank Attar, *Le Droit International Entre Ordre et Cahos*, Paris, Hachette, 1994, p. 33.

diante de desequilíbrios produzidos por fenômenos que escapam a seu controle, o Estado Nacional padece de perda acelerada de legitimidade. Ele subsiste, é certo, mas não representa mais uma ponte para o futuro.

Há dois equívocos combinados nesse tipo de formulação. Sobre o primeiro, de natureza metodológica, direi apenas uma palavra. Ele consiste em atribuir a processos objetivos, empiricamente observáveis, efeitos específicos sobre um ser abstrato, um ente de razão. O Estado Nacional, no singular, não existe. Projeção institucional de um poder que se exerce sobre territórios delimitados por fronteiras claramente definidas, o conceito de Estado Nacional, em contraste com o de Império, pressupõe o múltiplo. Histórica e logicamente, deparamo-nos sempre com uma pluralidade de Estados, que se relacionam uns com outros segundo padrões variáveis, mas sempre marcados por fortes assimetrias. Mais do que de Estado, cabe falar em sistema interestatal. Ora, não há razão alguma para supor que os processos antes aludidos afetem uniformemente as unidades desse sistema. Ao contrário, em princípio, devemos esperar que seus efeitos sejam contraditórios – que eles acarretem o declínio e mesmo o desaparecimento de certas unidades, ao tempo em que reforçam algumas outras. Parece ser exatamente este o caso, no presente. Seja como for, trata-se de problema complexo, que não pode ser despachado rapidamente com emprego de uma generalização rombuda.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Para análises refinadas, conduzidas nessa perspectiva, cf. M. Mann, “Nation-states in Europe and other Continents: diversifying, developing, not dying”, *Daedalus*, vol. 122, n. 3, pp. 115-140; do mesmo autor, “Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?”, *Review of International Political Economy*, vol. 4, no. 3, 1997, pp. 472-496.

Já o segundo, de ordem conceitual, pede atenção um pouco mais detida. O equívoco, no caso, está em confundir soberania com habilidade para regular processos econômico-sociais e para resolver, em termos mais gerais, problemas coletivos. Se esse entendimento fosse adequado não haveria como falar em globalização como fator de crise da soberania estatal, porque esta não teria sido jamais exercida. Em termos gerais, os Estados contemporâneos têm maior presença, penetram mais fundamente o tecido social e mobilizam somas de recursos incomparavelmente maiores do que seus predecessores. Sua aparente inefetividade resulta do fato de que foi sobremaneira ampliada a agenda de suas políticas. Ocupados preponderantemente com assuntos relacionados à segurança interna e externa, os Estados pretéritos tratavam como fenômenos “naturais” muitos dos aspectos da realidade econômica e social que passaram a ser definidos ao longo tempo como “problemas” cruciantes – as oscilações da conjuntura econômica, a miséria, o desemprego<sup>13</sup>. Num caso e noutro, a disposição de agir sobre eles e o grau de sucesso alcançado pouco nos informam sobre a soberania desse estados, embora, possam vir a afetá-la indiretamente. Decantado ao longo de processo multissecular de conflitos entre pretensões contraditórias de autoridade – do papado e do Império, dos burgueses e dos nobres, dos príncipes e dos reis –, que se mesclavam com o embate entre credos religiosos, o conceito de soberania refere-

---

<sup>13</sup> O estudo das mudanças na composição da despesa governamental em perspectiva multi-secular dá uma idéia da magnitude dessa transformação. A esse respeito, Cf. Michael Mann, *The Sources of Social Power*, 2. vols. Cambridge, Cambridge University Press, 1986 e 1993. Vol. I, pp. 483-490 (“State Expenditures and warfare, 1688-1815”), e Vol. II, Cap. 11 (“The rise of the modern state: Quantitative data”), pp. 358-401. Para o período posterior, Cf. Peter Flora, *State, Economy and society in Western Europe, 1815-1975*, Chicago, St. James Press, 1983, Vol.

se ao exercício de autoridade suprema sobre determinado território – excluído, portanto, o acatamento compulsório de decisões de qualquer instância superior<sup>14</sup>. Interpretá-lo como denotativo de liberdade irrestrita no plano factual seria tomá-lo como negação da causalidade, o que o converteria em um oxímoro: um condicionante não condicionado, uma causa que não seria efeito <sup>15</sup>.

Eminentemente normativo, o princípio da soberania incorpora-se à realidade política ao se traduzir em duas regras constitutivas da ordem internacional – a igualdade formal dos Estados e a “não-interferência”. Contempladas em conjunto, elas chamam a atenção para um aspecto fundamental: embora sirva de base para a formulação de juízos sobre unidades políticas particulares (A é um Estado soberano; B, não), o conceito de soberania qualifica uma relação. Nesse sentido, ele não é uma propriedade dos Estados, isoladamente, mas do sistema.

Essa, a idéia explorada por Robert Jackson em seu estudo sobre os países que, apesar de verem reconhecido seu direito de autodeterminação, carecem de meios para realizá-la por sua própria conta. Para designá-los o autor cunhou a noção de quase-Estados, indicando que eles resultam de uma transição no “jogo da soberania”. No jogo clássico, como já indicado, a soberania era reconhecida apenas às unidades políticas capazes de passar no teste da “soberania positiva”: efetivo controle do território correspondente e conformidade ao “padrão de

---

<sup>14</sup> Reconstituição fascinante do processo político e intelectual que desemboca no conceito de soberania pode ser encontrada em. F. H. Himsley, *Sovereignty*. Cambridge. Cambridge University Press, 1986.

<sup>15</sup> Esse é o núcleo da crítica dirigida por Kelsen à concepção naturalista da soberania. Cf. Hans Kelsen, *Il Problema della Sovranità e la Teoria del Diritto Internazionale*, Milão, Giuffrè Editore, 1989, p. 12 e segs.



civilização”. Com as mudanças valorativas que marcaram o segundo pós-guerra a situação passou a ser outra: a autodeterminação aparece agora como apanágio de todo país, definido de forma mais ou menos arbitrária, segundo o recorte político legado pelas antigas metrópoles coloniais, caindo em completo desuso os antigos procedimentos que informavam a operação de “reconhecimento”. Jackson vai mostrar como essa mudança acarreta conseqüências de monta na organização do sistema internacional, uma das quais vem a ser a afirmação do princípio da responsabilidade internacional pela prosperidade desses “quase-Estados”, e a outra a proteção dos mesmos, através do princípio da “integridade territorial dos Estados”, contra os anseios separatistas de coletividades que vivem sob o seu domínio – daí o caráter intratável do problema dos “povos sem Estado” (Palestinos, Curdos, Siks, Tâmil, Kosovares, Chechenos, Tibetanos, entre outros)<sup>16</sup>.

O livro de Jackson não se resume às teses telegraficamente apresentadas acima, e ainda voltarei a ele neste artigo. Mas por ora, vou me limitar a um único comentário. Como já foi insinuado, Jackson trabalha com duas acepções do termo soberania: a “soberania negativa” – ausência de interferência externa – e “soberania positiva”, a qual, citando Schwazenberger, ele define nos termos seguintes: “the sociological, economic, technological, psychological, and similar wherewithal to declare, implement, and enforce public policy both domestically and internationally”<sup>17</sup>

No “jogo clássico”, para ser reconhecido como soberano um país deveria exibir ambos os atributos. Não mais assim no “jogo contemporâneo”. Com o avanço do processo de descolonização, a so-

---

<sup>16</sup> Robert H. Jackson, op. cit.

<sup>17</sup> Id., *ibid*, pg. 29.

berania negativa passa a ser definida como um “direito” dos povos outrora subjugados, convertendo-se, até certo ponto, em um dever da comunidade internacional a criação de meios para que a soberania positiva seja exercida.

Seria enganoso, porém, supor que no jogo clássico a operação de reconhecimento se resumisse à mera confirmação de uma situação real previamente estabelecida – i. é, a conversão de um estado de soberania *de facto* em uma soberania *de jure*. Não por acaso na literatura do direito Internacional a contraposição entre teorias “declarativas” e “constitutivas” do reconhecimento se perpetua<sup>18</sup>. É que no âmago da questão do reconhecimento encontra-se um círculo vicioso: cabe a Estados soberanos a prerrogativa de atribuir tal qualidade a uma dada unidade política, de acordo com critérios que se pretendem objetivos; mas para que a série de reconhecimentos assim efetuados seja possível é preciso que alguns Estados tenham se tornado “soberanos” sem passar pelo mesmo crivo. Nas palavras de um crítico:

“Recognition doctrine is implicitly based on the assumption that a properly constituted sovereign exists. Only these principles created and accepted by sovereign constitute law, and only entities granted legal personality by the sovereign exist within the legal universe. Once established, the sovereign can reconstitute the legal universe. This view of recognition doctrine, however, conceals the complex process by which the sovereign is constituted in the first place.”<sup>19</sup>

Sumamente breves, como são, esses comentários põem em evidência um ponto capital: quando opomos globalização e soberania

---

<sup>18</sup> Cf. Ian Brownlie, *op. cit.* pp. 85 e segs.

<sup>19</sup> Anthony Anghie, *op. cit.* pg. 64-5.

estamos misturando conceitos que habitam formas de discursos diferentes, se bem que intercomunicáveis – proposições factuais costumam ter implicações normativas, e o conhecimento objetivo do mundo dos fatos é inconcebível na ausência de um substrato de normas. O conceito de soberania não é infeso à crítica, e é razoável imaginar que a referência à globalização ajude a miná-lo. Mas como parte subordinada de um argumento igualmente normativo, cujos fundamentos descansam em outro lugar<sup>20</sup>.

\*\*\*

\*\*\*

Democracia e ordem Internacional? Estabelecidas essas preliminares, o primeiro passo na análise é reconhecer que ao refletir sobre o antagonismo entre os dois termos ligados pela conjunção não estamos confrontados com um problema recente. Ao contrário, o conflito entre a concepção de uma ordem internacional assentada em Estados constitucionalmente independentes e a afirmação da democracia representativa como modelo de organização política de validade universal vem apenas repor, de forma exacerbada, uma contradição que está instalada no sistema interestatal moderno desde sua origem.

---

<sup>20</sup> Cf. Hans Kelsen, op. cit.; Em contraponto à posição de Kelsen, cf. Carl Schmitt, *Théologie Politique*. (primeira parte, “Quatre chapitres sur la théorie de la souveraineté”, Paris, Gallimard, 1885; Herman Heller, *La Soberania. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México, Fondo de cultura Económica, 1995; Danilo Zolo, “Hans Kelsen: International Peace through International Law”, *European Journal of International Law*, vol. 19, no.2. ([www.ejil.org/journal/Vol19/No2/art5.html](http://www.ejil.org/journal/Vol19/No2/art5.html)). Comentários sobre esse aspecto da obra de Kelsen, cf. Agostino Carrino (ed.), *Kelsen e il Problema della Sovranità*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.

Com efeito, podemos distinguí-la já na *cláusula de tolerância religiosa* que se encontra no cerne da Paz de Westfália. Duplamente limitada – valia apenas para católicos, luteranos e calvinistas, e alcançava tão somente os domínios do Império –, ao colocar sob garantia internacional os princípios e normas que asseguravam liberdade de culto àquelas comunidades o Tratado de Westfália limitava o poder discricionário da autoridade legítima em assuntos domésticos. Nesse sentido, abria um precedente passível de ser interpretado como uma tentativa precoce de criação de um regime de direitos humanos<sup>21</sup>.

Vamos reencontrá-la, no final do século XVIII, no amplo movimento internacional abolicionista. Até essa época, a exploração do trabalho escravo era tida como domínio reservado de jurisdição dos Estados, que podiam se valer de institutos de direito internacional – como a regra da liberdade em alto mar – para facilitar e legitimar o tráfico negreiro. Em meados do século XIX, uma série de tratados, concluídos sob forte pressão diplomática e militar inglesa, haviam transformado radicalmente tal situação. O escravismo sobreviveria ainda por algum tempo em países importantes. Mas desde então passara a ser identificado, cada vez mais amplamente, como uma prática odiosa, senão como um crime. Inúmeros fatores contribuíram para essa mudança, e no tocante à ação do Estado inglês os interesses materiais não foram os menos importantes. Mas seria um erro palmar invocar as mesmas razões para dar conta do sentimento humanitário que se expressava na opinião pública de tantos países sob a forma da campa-

---

<sup>21</sup> Cf. Stephen s. Krasner: :“Sovereignty, Regimes, and Human Rights”. Volker Rittberger e Peter Mayer (eds.) *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 135-167.

nha antiescravista<sup>22</sup>. Seja como for, para os propósitos da discussão feita aqui, importa é destacar as implicações normativas do episódio como um todo: as bases do direito internacional tradicional estavam assentadas na reciprocidade entre os Estados soberanos; os indivíduos eram considerados apenas em sua condição de súditos. No movimento abolicionista e nos tratados que ele inspirou nota-se a presença de um conceito distinto: o de que certos grupos ou categorias de indivíduos devem ser protegidos, não como detentores de qualquer status particular, juridicamente definido, mas em sua qualidade genérica de seres humanos<sup>23</sup>.

Mas é no conturbado período inaugurado pela Primeira Guerra Mundial que a referida tensão viria a explodir em aberto conflito. Tendo como foco a questão das nacionalidades, que vinha agitando a Europa desde as primeiras décadas do século passado, o choque entre as novas realidades do poder mundial e as antigas concepções expressava-se na afirmação do direito dos povos, que não poderiam mais ser tratados como peões no jogo das grandes potências. Fazendo-se ouvir quase simultaneamente em dois lugares distintos, esse princípio teve desde o início duas acepções bem diversas. No discurso de Woodrow Wilson, líder da Nação que saía da guerra fadada à hegemonia, ele servia como regra operatória para a construção de uma nova ordem internacional, onde a paz estaria assentada em alicerces sólidos. “Nenhum acerto territorial é aceitável se não leva em conta, na medida do

---

<sup>22</sup> Rica análise desse fenômeno pode ser encontrada em Thomas L. Haskell, “Capitalism and the Origins of Humanitarian Sensibility”. *American Historical Review*, vol. 90, no. 2, 1985, pp. 339-361 (Parte 1), e id., vol. 90, no. 3, 1985, 547-566 (Parte 2).

<sup>23</sup> Cf. Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*. Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 288 e segs.

possível, os interesses e aspirações dos povos concernidos”. Nessa versão, o novo direito é limitado, subordinado que está ao objetivo maior de eliminar os fatores conducentes à guerra entre as grandes potências<sup>24</sup>. No programa do Estado que emergia da Revolução Russa de 1917, o princípio da autodeterminação dos povos adquiria outro caráter e outra envergadura. Para começar, ele se endereçava, igualmente, às minorias nacionais na Europa e aos povos sob dominação colonial. Ademais, não se limitava à reivindicação da igualdade legal entre os Estados, mas trazia à baila o tema explosivo das condições substantivas que cercavam as relações entre eles. Nesse entendimento, o princípio da auto-determinação excluía toda tentativa por parte dos Estados mais fortes de restringir a liberdade de ação dos mais fracos através do emprego de meios indiretos de pressão. Como observa Cassese, era a primeira vez na história diplomática que a coerção econômica e os tratados desiguais tornavam-se objetos de condenação explícita<sup>25</sup>.

O futuro que aguardava tais idéias é bem conhecido. A Segunda Guerra fez soar o dobre de finados para os impérios coloniais europeus. A França resistiu o quanto pôde, e obstinação maior foi exibida por Portugal. Mas a batalha estava de antemão perdida: em um mundo dividido em blocos antagônicos, sob a égide de duas potências com modesto papel no processo de constituição dos referidos impérios e empenhadas em um confronto no qual o apelo universalista de suas respectivas ideologias desempenhava função de primeira ordem, em um mundo assim a preservação (no caso inglês) ou o restabelecimento

---

<sup>24</sup> Sobre os “14 Pontos” do Presidente Wilson e sua aplicação à realidade fugidia do Oriente Médio, ver o livro pungente de Georges Corn, *L’Europe et l’Orient de la balkanisation à la libanisation: histoire d’une modernité inaccomplie*. Paris, Éditions la Découverte, 1989.

<sup>25</sup> Op. cit., p. 58.

(no caso francês) dos velhos domínios surgia, cada vez mais fortemente, como uma fantasia senil. Em 1947, a Inglaterra reconhecia a independência da Índia, que vinha sendo há muito preparada, segundo o modelo gradualista meticulosamente elaborado pelos teóricos do Império Britânico. Mas já no ano seguinte o Sri Lanka ganhava o mesmo status, embora estivesse longe de preencher os critérios previstos naquela política. Era um prenúncio. Em 1957, a independência de Gana assinalava o abandono, pela Inglaterra, de qualquer pretensão de controle sobre o processo de descolonização – três anos depois o Império britânico na África estava praticamente desfeito. Em 1954 as tropas francesas foram esmagadas em Dien Bien Phu; pouco depois, nos termos dos acordos celebrados em Genebra, a França deixava definitivamente a Indochina. Em 1962, De Gaulle impunha a um país fraturado o reconhecimento da independência da Argélia, encerrando um conflito o qual, em virtude das atrocidades cometidas por suas tropas, mancharia por um bom tempo a reputação do país que foi o berço do discurso moderno dos direitos humanos. Dois anos antes, através da Resolução 1514 (XV), a Assembléia Geral da ONU aprovara a “Declaração sobre a Outorga da Independência aos Países e aos Povos Coloniais”, mais conhecida como “Carta da Descolonização”. Era o primeiro de uma série de atos que tornariam moral e juridicamente insustentável a posição dos Estados imperiais recalcitrantes. Em abril de 1974, a Revolução dos Cravos derrubava o regime salazarista, precipitando a derrocada do domínio português na África. A essa altura, estava plenamente configurado o mundo que Robert Jackson tinha em mente, ao discorrer sobre “quase-Estados” e o novo jogo da soberania.

O princípio da autodeterminação traz para o centro do palco a figura de um ente coletivo – os povos, concebidos como sujeitos vir-

tuais de direito – e com ele o conceito da “liberdade positiva”, que seria abraçada com entusiasmo pelos novos ingressantes na política internacional. É nesse conceito que se fundamenta o “Direito do Desenvolvimento”, e sua expressão mais audaciosa: a proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que se fez ouvir com intensidade na década de 1970<sup>26</sup>.

O segundo vetor de mudança no substrato normativo da ordem internacional guarda relação mais estreita com os episódios situados em passado remoto. Refiro-me, obviamente, à reação provocada pelas atrocidades nazistas, que se expressou inicialmente na criação do Tribunal Militar Internacional para Crimes de Guerra, em 1945, e na jurisprudência firmada nos julgamentos de Nuremberg. O elemento radicalmente novo aqui foi a reponsabilização de funcionários por atos realizados em estrita obediência a determinações emanadas da autoridade nacional a que estavam sujeitos – porque teriam violado, com esses atos, um imperativo superior a qualquer outro. Criava-se, dessa forma, a figura jurídica nova do “crime contra a humanidade”, termo que, nesse contexto, não denota um coletivo, mas a qualidade essencial que nos define a todos como iguais, enquanto seres humanos.

O efeito subversivo desse princípio é evidente. Com ele fica negada ao Estado a pretensão de constituir-se em autoridade última sobre os habitantes de seu território. O princípio interpela os indivíduos, E converte em “dever” de cada um, e de todos, a desobediência a

---

<sup>26</sup> Sobre o conflito de perspectivas desencadeado em torno dessa questão, Cf. Stephen D. Krasner, *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley, University of California Press, 1985.



qualquer comando, seja qual for sua origem, que implique em atos frontalmente contrários àquele valor incontestável<sup>27</sup>.

Não cabe discutir aqui a sinceridade desse discurso e a coerência com que foi levado à prática. O próprio Kelsen, um dos principais inspiradores da doutrina jurídica expressa na Carta da ONU foi um crítico acerbo dos tribunais de Nuremberg e de Tóquio, encarados por ele como expressões acabadas da “justiça dos vencedores”, isto é como o oposto do que é a justiça em seu verdadeiro conceito<sup>28</sup>. Não importa. Seja como for, estava aberto o caminho para a profusa legislação humanitária que vai marcar todo o período subsequente. Assim: 1945: Carta da ONU; 1946, resolução da Assembléia Geral da ONU condenando o genocídio; 1948, Declaração Universal dos Direitos Humanos; ainda em 1948, Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio; 1949, Convenção de Genebra sobre a Proteção às Vítimas de Guerra”; 1950: Convenção Européia dos Direitos Humanos, reproduzindo o conteúdo da Declaração da ONU, mas complementando-o com direitos novos e dispositivo jurídico específico visando à sua implementação; 1969: Convenção Inter-Americana de San José, Costa Rica, pela qual se cria sistema de proteção de Direitos Humanos inspirado na Convenção Européia de 1950; 1977: Pacto sobre direitos Civis e Políticos...

A postulação do “direito à democracia” inscreve-se nesse movimento, que se manifesta plenamente na conjuntura aberta pelo colapso do socialismo soviético. Assim, já em dezembro de 1990, a As-

---

<sup>27</sup> O efeito “subversivo” da política de direitos humanos na “sociedade de Estados” é um dos argumentos fortes da obra de Bull, da qual este artigo é grandemente tributário. cf. Herley Bull, *The Anarchical Society*. London, Macmillan, 1977.

<sup>28</sup> As referências pertinentes podem ser encontradas em Danilo Zolo, *op. cit.*

sembléia-Geral da ONU aprovava resolução consagrada ao “reforço da eficácia do princípio das eleições periódicas e honestas”. E, um ano depois, através da Resolução 46/137, estabelecia que “eleições periódicas e genuínas” são “elementos necessários e indispensáveis”, além de “fator crucial no gozo efetivo de outros direitos humanos.”

Democracia e ordem internacional: figuração nova de um velho problema, pois. O segundo passo na análise consiste em definir com precisão sua natureza. E já agora podemos fazê-lo sem maior dificuldade. Lidamos com uma contradição que envolve vários aspectos cognitivos. Mas incorreríamos em grave equívoco se tentássemos resolvê-la indagando qual de seus lados – a celebração da democracia representativa como modelo de organização política de valor universal, e a concepção da ordem internacional como resultante da interação de entidades políticas constitucionalmente independentes – nos daria uma representação mais fiel da realidade. Sem dúvida, estamos confrontados com duas versões incompatíveis sobre o mundo, mas não podemos decidir contra ou a favor, de uma ou outra, submetendo-as a teste – porque, embora contraditórias ambas são partes constitutivas desse mundo que pretendem representar. Em outras palavras, o que temos aqui não é uma oposição passível de ser tratada em termos de verdade e falsidade, mas um conflito de princípios normativos, que nos desafia como um problema prático. Esse conflito não contrapõe um estado de coisas a algo que lhe seria externo. Conforme assinalado, ele está presente, desde o início, no cerne da ordem internacional<sup>29</sup>.

Esta última afirmativa parece convidar a uma leitura por assim dizer “dialética”. O moderno sistema internacional parece dinamizado

---

<sup>29</sup> Ao dizer isso distancio-me refletidamente de um autor justamente celebrado, cuja

por uma contradição. Em um primeiro momento (a ordem internacional clássica), prevaleceria sua face particularista, expressa na constelação de Estados soberanos, e nos jogos de poder que ela suscita. No segundo, assistiríamos à afirmação crescente de seu componente universalista: a soberania passa a ganhar novo significado e se vê limitada pela difusão de princípios normativos cujo referente é a espécie como tal. No presente estaríamos ingressando em um terceiro momento, no qual aqueles princípios se realizariam, enfim, como valores universalmente compartilhados e forma indisputada de organização das comunidades políticas.

### **3. NÃO É TÃO SIMPLES... DEMOCRACIA POLÍTICA E ECONOMIA INTERNACIONAL**

O atrativo de uma visão como a esboçada um tanto caricaturalmente no parágrafo acima é inegável. Mormente para quem, como nós – no Brasil e em tantos países latino-americanos – vivemos ainda recentemente a experiência traumática da ditadura militar. É impossível não comemorar a detenção de um autocrata sanguinário, como Pinochet, e não há como reprimir o desejo de vê-lo sob as barras de um tribunal, mesmo – ou sobretudo – se este for um tribunal internacional, infenso às injunções que tendem a amaciar o mecanismo da justiça no país onde seus crimes foram perpetrados. Um mundo em que os golpistas não possam se sentir seguros certamente nos interessa. A insegurança deles é a nossa garantia. Um mundo assim seria muito mais propício à realização dos anseios democráticos. Certo?

Não necessariamente. A idéia da constituição de uma instância jurídica “global” capaz de punir violações a direitos políticos, onde quer que eles se verifiquem, envolve problemas lógicos e ético-políticos complicados, que se manifestam claramente nos discursos correntes sobre o “dever de ingerência” e a “intervenção humanitária”<sup>30</sup>. Esses problemas giram em torno de perguntas como as seguintes: quem escolhe a corte encarregada de “enunciar o direito” em cada caso? Quem tem a prerrogativa de provocá-la? Quem sanciona suas decisões? – e assim por diante. Mas, por ora, não vou me deter nessas dificuldades. Antes, convém examinar, ainda que rapidamente, como se apresenta o problema quando introduzimos uma dimensão até aqui apenas afluída: a economia internacional e os efeitos políticos perturbadores suscitados sua crescente integração.

Eles são amplamente reconhecidos na literatura, embora nem sempre pelas razões corretas. No entender de muitos, a democracia estaria em crise nos dias que correm porque os governantes democraticamente eleitos teriam se tornado impotentes face aos efeitos de processos – econômicos, sociais, ambientais – de natureza eminentemente transnacional, que a eles passariam a se impor com força de necessidade. Com sua margem de liberdade drasticamente reduzida, mesmo quando formados por partidos de esquerda esses governos seriam forçados a operar segundo a lógica ditada, não pelos compromissos assumidos junto às populações de quem receberam seus respecti-

---

<sup>30</sup> Veja-se, na vasta literatura sobre o tema, Nicholas Onuf, “Intervention for the common good”, e Thomas G. Weiss e Jarat Chopra, “Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space”, in Gene M. Lyons e Michael Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore e Londres, the John Hopkins University Press, 1995, pp. 43-58 e 87-114, respectivamente. Para um ponto de vista crítico, ver, na mesma coletânea, Robert H. Jackson, “International community beyond the Cold War”, pp. 59-86.

vos mandatos, mas pela vontade “anônima” dos mercados globais. Mil vezes repetido, esse argumento se apresenta comumente sob duas roupagens: na versão liberal-conservadora, o resultado atribuído à globalização é saudado como uma bênção; na versão de esquerda ele é deplorado. Num caso e no outro, ele é visto como inescapável.

Encontramos no livro de Hirst e Thompson uma crítica meticulosa dos supostos econômicos desse tipo de formulação <sup>31</sup>, mas não vou insistir nesse ponto. Observo apenas que o argumento em causa nos oferece uma versão ligeiramente modificada da tese da globalização como fator de crise do Estado Nacional e suscita as mesmas dificuldades lógicas e conceituais apontadas nessa tese anteriormente.

O argumento de David Held é muito mais fino. Para esse autor, o problema não se cinge às condições empíricas que passam a constranger a ação dos governantes. A globalização põe em xeque a democracia porque abala as bases conceituais que a sustentam. A teoria política clássica, reza o argumento, pressupunha uma relação de simetria entre os decisores (policy makers) e os destinatários de suas políticas. “*No taxation without representation*”: ausente tal relação fica irremediavelmente prejudicada a noção de “controle pelo povo”, que está no centro da teoria democrática. Ora, definido-se como “*the stretching of social relations and institutions across space and time such that... day-to-day activities are increasingly influenced by events happening on the other side of the globe, and ... practices and decisions of local groups or communities can have significant global reverberations*”,<sup>32</sup> a globalização produz um radical descompasso entre o recorte da co-

---

<sup>31</sup> Paul Hirst & Grahame Thompson, *globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of governance*. London, Polity Press, 1996.

<sup>32</sup> David Held, *Democracy and the Global Order. From Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 20.

munidade política territorialmente definida e o alcance das decisões tomadas em seu nome. *“In a world where transnational actors and forces cut across the boundaries of national communities in diverse ways, and where powerful states make decisions not just for their people but for others as well, the questions of who should be accountable to whom, and on what basis, do not easily resolve themselves. Overlapping spheres of influence, interference and interest create dilemmas at the center of democratic thought.”*<sup>33</sup> Para responder a tal desafio, Held nos adverte, é preciso reconstruir, de alto a baixo, a teoria que nos foi legada. É a esta tarefa que ele se entrega ao desenhar o programa da Democracia Cosmopolita<sup>34</sup>.

O argumento de Held nos conduz a uma conclusão desconcertante: no momento mesmo em que a democracia representativa se vê consagrada como modelo de organização política com foros de universalidade, o mundo que lhe corresponde parece já não existir mais. Abalada em seus fundamentos pelo avanço do processo de globalização, a democracia, circunscrita, como continua estando, ao âmbito dos Estados Nacionais, encontra-se em crise e se converte, cada vez mais, em forma oca, carente de substância política real. Em certo sentido ela continua viva, é verdade. Mas como projeto, utopia, antevisão de um mundo novo que se trataria de criar. A tese da Democracia Cosmopolita tem esse significado.

---

<sup>33</sup> D. Held, “Democracy and Globalization” in Daniele Archibugi, David Held e Martin Köhler (eds.) *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. London, Polity Press, 1998., p. 22.

<sup>34</sup> Desenvolvido nas obra referidas, esse argumento já estava claramente formulado nos artigos “Sovereignty, National Politics and the Global System”, publicado em D. Held, *Political Theory and the Modern State*. Stanford, Stanford University Press, 1989, e “Democracy, the nation-state and the global system”, publicado em D. Held (ed.) *Political Theory Today*. Cambridge, Polity Press, 1991.

Voltarei a ela mais adiante. Por ora, devo expressar uma reserva em relação ao argumento que lhe serve de base, e chamar a atenção do leitor para um aspecto quase de todo silenciado na análise de Held.

A reserva diz respeito à pretendida novidade do problema. Admitida a observação relativa aos fundamentos da teoria democrática, fica pendente a pergunta: eles são postos em xeque pelas mudanças revolucionárias implicadas no processo de globalização, ou foram sempre questionáveis, as referidas mudanças tendo apenas nos ajudado a perceber as dificuldades que eles envolvem?

Held antecipa esta objeção, e lhe dá uma pronta resposta. Aludindo a uma série de autores que salientam o caráter sistêmico da economia e da política internacional nos tempos modernos, bem como a complexidade conseqüente das relações de interdependência entre processos “internos” e “externos” (Wallerstein, Anderson, Gourevitch, Bull), ele concede: “*it would be quite misleading to maintain that political thought today faces a wholly novel set of political circumstances.*” Esse reconhecimento, porém, é neutralizado em seus efeitos pela proposição que se segue: “*However, it is one thing to claim that there are elements of continuity in the formation and structure of modern states, economies and societies, quite another to claim that there is nothing new about aspects of their form and dynamics.*”<sup>35</sup> E parte daí para uma caracterização do processo de globalização que desemboca na definição já citada.

A réplica, contudo, não convence. Primeiro, porque é excessivamente genérica – o “novo” nos confronta a todo momento; o que a novidade presente (e de que presente se fala?) tem de tão excepcional

---

<sup>35</sup> D. Held, *Democracy and the Global Order*, op. cit., p. 19.

que nos obrigue a um exercício de revisão do qual estávamos poupados anteriormente? Segundo, porque mesmo se as transformações globais em curso estejam dando forma a um mundo radicalmente distinto do que ele foi em passado recente, não se segue daí que os pressupostos em causa sejam hoje mais inadequados do que eles eram antes.

Uma breve menção ao tema da segurança internacional pode tornar mais claro esse ponto. Como a segurança é uma propriedade relacional, medidas tomadas por um Estado com o fim de aumentar a sua segurança própria traduzem-se, muito freqüentemente, em insegurança acrescida para os demais. Os quais tendem a reagir adotando contra-medidas que, que por sua vez... A guerra é o resultado provável, embora não desejado, da seqüência de ações reciprocamente referidas que está no âmago desse processo. Situações regidas por semelhante lógica contêm todos os dados do problema formulado por Held, e outros mais. Não surpreende que a utopia, da qual a Democracia Cosmopolita descende, de um governo mundial como forma de afastar o fantasma da guerra se faça presente desde as origens do sistema moderno de Estados<sup>36</sup>.

O aspecto pouco explorado na análise de Held consiste na crescente jurisdização das relações econômicas internacionais e na concomitante transferência para instâncias de regulação supranacionais (globais ou regionais) de um conjunto de matérias tradicionalmente definidas como de domínio reservado de jurisdição doméstica. Esse processo, ora em pleno andamento, ganhou forte impulso em meados da década de 1980, e sofreu uma inflexão com os acordos de Maraqesh, que encerraram a Rodada Uruguai, do GATT, em 1994. Configurando

---

<sup>36</sup> Cf., Armand Mattelart, *Historie de l'Utopie Planétaire de la cité prophétique à la société globale*. Paris, Éditions la Découverte, 1999.



uma verdadeira “reforma constitucional” , esses acordos, que deram origem à Organização Mundial do Comércio, estabeleciam disciplinas muito mais estritas do que as previamente existentes para uma gama de matérias que ia muito além do simples comércio – os chamados “novos temas”, propriedade intelectual, investimento externo e serviços. Em outro plano, o referido processo de legalização avançou através de acordos de âmbito regional: o *European Single Act* e os acordo de Maastrich, pelo qual foi criada a União Européia, e a aprovação pelo Congresso norte-americano, em 1993, dos acordos do NAFTA.

O tema da juridização das transações econômicas internacionais vem despertando a atenção de sociólogos e cientistas políticos, passando recentemente a constar da agenda de pesquisa dessas disciplinas<sup>37</sup>. Nesse imenso universo, contudo, desejo ressaltar um único ponto: o papel decisivo dos Estados e as marcantes assimetrias que se manifestam entre eles.

Um rápido passar de olhos pelo processo que levou à criação do novo regime internacional de proteção à propriedade intelectual dará

---

<sup>37</sup> Consulte-se, por exemplo, os trabalhos de Yves Dezalay, *Marchands de Droit, La Restructuration de l'Ordre Juridique International par les Multinationales du Droit*. Paris, Fayard, 199 ; Y. Dezalay e David Sugarman, *Professional Competition and the Social Construction of Markets*, Londres, Routledge, 199 ; , Anne-Marie burley e Walter Mattli, “Europe Before the Court: a Political theory of Legal Integration”, *International Organization*, 47, 1, 1993, pp. 41-76; Geoffrey Garret, “The politics of legal integration in the european Union”, *International Organization*, 49, 1, 1995, pp. 171-81. Bastante ilustrativo da intensidade desse novo interesse são os artigos reunidos no número temático desse mesmo periódico por Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane e Anne-Marie-Slaughter. cf. *International Organization*, vol. 54, n. 3, 2000, e Charlotte Ku, Paul F. Diehl, Bethe A. Simmons, Dorinda G. Dallmeyer e Harold K. Jacobson, “Exploring International Law: Opportunities and Challenges for Political Science Research: A Roundtable”. *International studies Review*, vol. 3, n. 1, 2001.

mais força a essa afirmação. Monopólio temporariamente concedido ao inventor, como retribuição ao bem coletivo por ele gerado com sua invenção, o instituto da propriedade intelectual incide em um feixe de relações conflitivas que opõem, de um lado, o detentor do referido direito – cujo interesse é elevar ao máximo possível a renda proveniente do monopólio de que desfruta – ao consumidor – que busca acesso a bens e serviços ao custo mais reduzido; de outro, o titular daquele direito aos seus concorrentes. Arbitragem particularmente difícil por esse motivo, a definição de regras no campo da propriedade intelectual se torna uma tarefa ainda mais delicada por envolver interesses gerais amplamente aceitos, mas, não obstante, conflitivos: o interesse no surgimento continuado de inovações, e o interesse na difusão ampla e acelerada das novas conquistas. Eminentemente política, a decisão que estabelece normas nessa área cria direitos sobre um bem cujo valor pouco tem a ver com a “livre operação do mercado”. No mercado, a escassez é que regula o mecanismo de preços, *“mas no que concerne a inventos, eles recebem preços não porque sejam escassos, mas para torná-los escassos a quem deseje usá-los”*<sup>38</sup>. Razões de variada ordem justificam o recurso a esse expediente, mas elas não são evidentes, e não se traduzem em regras que possam ser aplicadas diretamente em casos particulares. Não surpreende, pois, que o tema da propriedade intelectual tenha sido historicamente foco de intensas controvérsias. Foi assim com a definição do regime internacional que emergiu da Rodada Uruguai do GATT.

Até então o sistema de patentes continuava a obedecer, em linhas gerais, o modelo estabelecido pela Convenção de Paris, de 1880,

---

<sup>38</sup> Edith T. Penrose, *La Economía del Sistema Internacional de Patentes*, México, Buenos aires e Madri, Siglo Veintiuno Editores, 1974, p. 30.

onde foi decidida a criação da União Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial, e na Convenção de Berna, de 1886, sobre propriedade intelectual, direito autoral e *copyright*. Fruto de prolongado esforço de harmonização, esse modelo, que evitava discriminação ao assegurar “tratamento nacional” aos estrangeiros, deixava a cada Estado a competência para atribuir patentes em seus respectivos territórios, segundo suas próprias regras, e para estabelecer normas contra práticas abusivas. Tratava-se, pois, de um sistema descentralizado, onde era facultado aos Estados negar proteção patentária a certos produtos – como medicamentos, que só em 1976 passaram a ter patentes reconhecidas no Japão; em 1977, na Suíça; em 1978, na Itália; em 1987, no Canadá; em 1995, na Finlândia.<sup>39</sup>

Nas múltiplas revisões que esse modelo sofreu, temas como “licença obrigatória” e “trabalho compulsório” dividiram países desigualmente situados em relação à fronteira tecnológica da época. Na década de 1970, os proponentes da Nova Ordem Econômica Internacional chegaram a rejeitar a noção de que a propriedade intelectual devesse ser vista como propriedade privada, argumentando que ela deveria ser concebida como uma “herança comum da humanidade.”<sup>40</sup> Era uma idéia generosa. Mas já nessa época o sistema tradicional de patentes estava sob a pressão que o levaria a mudar em sentido exatamente oposto.

---

<sup>39</sup> Juliano da Silva Borge, Propriedade Intelectual: ofensiva revisora e a nova lei de patentes brasileira. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, 2000, p. 20.

<sup>40</sup> Susan K. Sell, “Intellectual property protection and antitrust in the developing world: crisis, coercion, and choice”. *International Organization*, 49, no. 2, 1995, pp. 315-49.

A dianteira nesse processo parece ter cabido aos produtores de artigos de sensíveis ao uso fraudulento de marcas e a imitações – de acordo com um analista qualificado, “*the idea of linking IPR (intellectual property rights) and trade began to gain popularity in 1978, when Levi Strauss Corporation began a concerted effort to combat foreign counterfaiming of their trademark blue jeans*”<sup>41</sup>. Mas foi com a entrada em cena das indústrias intensivas em informação que a campanha pela modificação do regime de propriedade intelectual ganhou alento. A essa altura, os produtores de químicos agrícolas, entre eles a Monsanto, acionavam o governo americano para pressionar a Hungria contra a pirataria de seus produtos e pela mudança em suas leis de propriedade intelectual. Em concerto com a *International Counterfaiming Alliance*, organização baseada nos EUA, e a *Copywright Alliance*, passaram a pressionar por mudanças na política americana de comércio exterior, em um ambiente que assegurava ampla receptividade aos seus argumentos <sup>42</sup>.

Mais importante do que indagar do peso desses lobbies – e de vários outros, também mobilizados em torno dessa demanda – é indicar que a vinculação entre propriedade intelectual e comércio logo se converteria em um dos eixos da estratégia econômica internacional dos Estados Unidos. Isso já se evidenciava na reforma da Lei de Comércio e Tarifas, de 1984, que incluía a proteção inadequada aos di-

---

<sup>41</sup> Paul N. Doremus, “The Externalization of Domestic regulation. Intellectual Property rights reform in a global Era”, *Science Communication*, vol. 17, no. 2, 1995, pp. 137-162 (cit. p. 149)

<sup>42</sup> Susan K. Sell, “Multinational corporations as Agents of Change. The Globalization of IPR”. In A. Clarie Cutler, Virginia Hauser e Tony Porter (eds.). *Private Authority and International Affairs*, State University of New York Press, 1999, 169-197.

reitos de propriedade intelectual como motivo para abertura de ação junto ao *USTR* (*United State Trade Representative*), abrindo caminho para a adoção de medidas retaliatórias contra o país em questão. E ficou mais claro ainda com a *Ominibus Trade Bill*, de 1988, que obrigava a autoridade comercial a divulgar anualmente uma lista de países “prioritários”, por sua resistência a dar efetiva proteção aos direitos de propriedade intelectual e por obstruir o acesso a seus mercados de firmas norte-americanas que dependiam de tal proteção. A lei fixava prazos definidos para a ameaça e a adoção de sanções contra o país acusado, e garantia participação aos produtores domésticos no processo aberto contra o suposto infrator<sup>43</sup>.

Em seu empenho pela mudança nas leis e práticas relativas à propriedade intelectual nos países em desenvolvimento os Estados Unidos usaram amplamente esses instrumentos: ao longo da década de 80, além do Brasil, a Coreia, Singapura, a Indonésia, a Malásia, o México e a Tailândia foram alvo de forte pressão.

A ação bilateral, contudo, era apenas uma dos lados na estratégia do Estado norte-americano. O outro, que ele explorou sistematicamente desde o início da década, foi o avanço no campo das relações multilaterais visando à abertura de nova rodada de negociações no GATT e a inclusão na agenda das mesas de novos temas – propriedade intelectual, investimento externo e serviços. O resultado da conjugação dessas duas linhas é conhecido: obrigados embora a fazer concessões, e insatisfeitos diante da incerteza que cercava a efetivação das normas acordadas, em muitos países – o que tem sido sinônimo de pressões continuadas no plano bilateral – os Estados Unidos conseguiram

---

<sup>43</sup> Cf. Susan K. Sell, “Multinational Corporations as Agent of Change”, *op. cit.*, p. 180 e 185.

ram quebrar a resistência vocalizada principalmente pela Índia e pelo Brasil e obtiveram no capítulo relativo aos *TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property, Including Trade in Counterfeiting Goods)* quase tudo que pretendiam.

O caso do regime de propriedade intelectual é paradigmático, nisso que põe em máxima evidência um aspecto decisivo de cada uma das transformações institucionais que sepultaram a ordem econômica forjada em Bretton Woods e abriram caminho para a globalização neoliberal predominante nos dias de hoje, a saber, o papel determinante dos Estados, e as brutais desigualdades existentes entre eles.

Neoliberal: com toda a cautela necessária, convém insistir no adjetivo, para salientar a dimensão volitiva que acompanha esse processo desde o início. O fracasso das reiteradas tentativas de definir um Código de Conduta para as Empresas Transnacionais no âmbito da ONU<sup>44</sup> deixa patente esse fato: o que assistimos não é a um processo genérico de juridização das relações econômicas internacionais, mas ao estabelecimento seletivo de regras jurídicas adequadas aos interesses dos grandes capitais e dos Estados Nacionais que os sediam.

O que nos reconduz ao paradoxo da universalização da democracia liberal e da crise simultânea desse modelo de organização política. Mas agora o problema se apresenta em termos bem mais precisos. Um dos elementos centrais da democracia é o controle final da agenda do processo decisório pela coletividade concernida. Um povo com governantes escolhidos pelo voto, mas impedido por uma agência externa de decidir assuntos de seu próprio interesse não vive em uma

---

<sup>44</sup> Esse episódio é discutido no contexto de sugestiva análise geral no artigo de Sol Piccitto "The Internationalization of the State". *Capital & Class*, no. 43, 1991, pp. 43-63.

democracia<sup>45</sup>. Ora, o esvaziamento da agenda da política econômica pela contínua transferência de temas de jurisdição doméstica para instâncias supranacionais de regulação tem, no limite, esse efeito. A raiz do problema não está na globalização em si mesma. Salvo se a referida transferência já estiver embutida em tal noção. Só que, nesse caso, o substrato da globalização não é econômico, mas essencialmente político.

#### **4. DEMOCRACIA COSMOPOLITA: UMA SAÍDA?**

A última afirmativa nos devolve ao paradoxo da universalização da democracia liberal como modelo de organização política e a realidade criada pela globalização, que põe em crise a democracia no único lugar onde ela tem vigência no presente, vale dizer, os Estados nacionais. Mas agora dispomos dos elementos indispensáveis para examinar criticamente a maneira como ele tem sido enfrentado.

Por questão de comodidade, tomo como ponto de partida a classificação das posições no debate sobre a ordem mundial em formação proposta por Mary Kaldor<sup>46</sup>. Trabalhando com um esquema simples em que se cruzam duas dimensões, atitude em relação à ordem capita-

---

<sup>45</sup> A expressão “externa” nessa frase não tem significado necessariamente territorial. Ela pode se traduzir, e frequentemente se traduz, no exercício de prerrogativas por uma corporação infensa às regras do jogo democrático. De outra parte, uma comunidade excluir definitivamente certos itens da agenda, como faz quando institui certas condições como direitos inalienáveis. Sobre o tema, cf. R. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*. op. cit.

<sup>46</sup> Mary Kaldor, “Civilizing Globalization? The Implications of the ‘Battle of Seattle’”. *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 29, no. 1, 2000, pp. 105-114.

lista – “neoliberal” e “redistribucionista” – e alcance da perspectiva – “particularista” e “universalista” – a autora constrói uma matriz composta por quatro categorias típicas: 1) “neoliberais paroquialistas” (nova direita, francamente favorável à liberalização do comércio e do capital, mas fortemente hostil ao livre movimento de pessoas; 2) “velha esquerda” (aferrada às idéias de Estado de Bem Estar e do pleno emprego, gostaria de reverter a globalização, que põe em xeque esses dois compromissos); 3) “novos globalistas” (tendência predominante no universo do grande capital internacional e nos quadros políticos e intelectuais a ele associados, advoga a remoção de entraves ao livre movimento de bens e capitais como forma de assegurar a prosperidade geral e promover a democracia); 4) “redes cívicas globais” (considerando que as regras vigentes de governança global beneficiam os países ricos em detrimento dos pobres e ocasionam, ademais, toda uma gama de outros problemas, essas redes – que associam movimentos transnacionais e ONGs de variada espécie, com aliados significativos na mídia global e em organizações internacionais – demandam representação para os diferentes atores da “sociedade civil global”, como meio para eliminar e/ou corrigir tais distorções)<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> No Brasil, expressam essa posição os trabalhos de Lizi Vieira, *Cidadania e Globalização*, Rio de Janeiro, Editora Record, 1997, e *Os Argonautas da Cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2001; José Maria Gómez, *Política e Democracia em Tempos de Globalização*. Petrópolis, Editora Vozes, 2000; Eduardo Viola, “Os Novos Desafios da Governabilidade na Sociedade de Informação globalizada”, in Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valladão de Carvalho (orgs.), *O Estudo da Política. Tópicos Selecionados*, Brasília, Paralelo 15, 1998., E. Viola, e Olivieri, A., “Globalização, sustentabilidade e governabilidade democrática no Brasil”, in A. Cançado Trindade e M. Faro de Castro, *A Sociedade Democrática no Final do Século*, Brasília, Paralelo 15, 1997.



Tal como definidas, no quadro da presente análise as duas primeiras dessas categorias não suscitam questões de maior interesse. Não preciso me deter na terceira, tampouco, porque polemizo com ela no artigo como um todo. No que vem a seguir, vou me concentrar na discussão de argumentos de ampla circulação no último campo, e para esse fim voltarei a tomar como atalho a proposta de David Held, um de seus mais articulados expoentes. Deixo para outra oportunidade o exame de uma quinta vertente, não contemplada na tipologia de Kaldor, expressa pelos grupos que associam a possibilidade de mudar o sentido da globalização ao desenho de um projeto, igualmente global, de alternativa ao capitalismo.

Democracia Cosmopolita: nas condições engendradas pelo processo de globalização a democracia não pode ser mais pensada como forma de organização política de cunho nacional. A vigência dos princípios democráticos nesse âmbito continua sendo tão importante quanto antes; mas sua plena realização, mesmo aí, só se dará quando esses princípios passarem a regular as relações entre os Estados e forem convertidos em regras constitutivas de um ordenamento jurídico genuinamente global. Convém insistir nesse ponto: inspirado em Kant, Held concebe o direito cosmopolita como algo de natureza inteiramente diversa do direito estatal e daquele criado na interação entre Estados independentes, vale dizer, o Direito Internacional. A antiga noção de *civitas maxima* indica com propriedade o seu verdadeiro terreno: ele transcende os particularismos de Nações e Estados, para se afirmar como direito da comunidade universal em seu todo. Nem por isso encontra na figura de um “governo mundial” a sua adequada contrapartida. Nos marcos da “autonomia democrática”, a idéia da comunidade cosmopolita situa-se em um ponto intermediário entre os

princípios do federalismo e do confederalismo. Descomprometida com o burocratismo implicado na noção de uma estrutura federal única reunindo o conjunto das nações, a idéia de uma ordem democrática cosmopolita não admite, tampouco, a fluidez contida no conceito de confederação, união voluntária, constantemente renovada através de acordos limitados aos quais os seus membros são livres para aderir, ou não, segundo seu próprio critério. Voluntária em sua origem, posto que democrática, a ordem cosmopolita teria fundamentos mais sólidos:

*“...consent ought to follow from majority decision of the peoples’s representatives (grifo meu), so long as they – the trustees of the governed – uphold cosmopolitan democratic law and its covenants.... If cosmopolitan democratic law were entrenched and enforced, there would be a clear duty to obey the law”<sup>48</sup>.*

Sendo democrática, em sua natureza, e fundada por isso mesmo no princípio da adesão voluntária, a ordem cosmopolita não abraçaria, em um primeiro momento, toda a população do planeta. Ela nasceria da associação entre Estados e sociedades democráticas, e se ampliaria ao longo do tempo pela adesão de outros Estados, a isso induzidos, entre outras coisas, pela necessidade de reforçar sua legitimidade perante as respectivas populações. Caberia ao núcleo de Estados fundadores – *“those democratic states and civil societies that are able to muster the necessary judgment and to learn how political practices and institutions must change and adapt in the new regional and global circumstances”*<sup>49</sup> – a tarefa de promulgar e defender a sua constituição. Um de cujos aspectos mais importantes seria o princípio da

---

<sup>48</sup> D. Held, *Democracy and global Order*, op. cit., pg. 231.

<sup>49</sup> id., *ibid*, p. 232.

“cidadania múltipla”, que asseguraria aos indivíduos a condição de membros, com direitos políticos reconhecidos, das diversas comunidades políticas que os afetem significativamente – seriam, pois, cidadãos de sua comunidade política mais imediata e das redes regionais e globais mais amplas com impacto expressivo sobre suas vidas. Seria possível superar, assim, o problema da desconexão entre o recorte da comunidade política e os efeitos das decisões tomadas em seu nome, posto em evidência pelo avanço da globalização.

Na ordem cosmopolita os Estados Nacionais não desapareceriam de todo, mas perderiam a condição de centros exclusivos de legitimidade dentro de suas fronteiras, sendo redefinidos como elementos do ordenamento democrático global, junto com outros corpos políticos. O princípio da soberania também seria preservado, mas não o seu vínculo com a noção de território. A soberania é um atributo da lei democrática fundamental; nos seus quadros, associações de diversos tipos – Estados, cidades, corporações – podem exercer o autogoverno. Fica, dessa forma, aberta a possibilidade da retomada de uma intensa democracia participativa no nível local em complemento ao sistema representativo de ordem global.

*“The cosmopolitan model of democracy is the legal basis of a global and divided authority system – a system of diverse and overlapping power centers, shaped and delimited by democratic law”.*<sup>50</sup>

Podemos reconhecer facilmente a marca de Kelsen em várias dessas formulações; voltamos a encontrá-la quando consideramos o

---

<sup>50</sup> id., *ibid.*, pp. 234-5.

problema da aplicação da lei e do emprego da força na democracia cosmopolita. Held é parcimonioso ao tratar desses temas, mas as indicações que nos dá são eloquentes. Ele sugere a criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos<sup>51</sup>, mas deixa no ar a questão de como suas decisões seriam sancionadas. Aparentemente, a aplicação da lei no espaço coberto pela ordem democrática não causa problema. As dificuldades maiores surgem na relação com os Estados externos à sua órbita. Como eles existem, e se constituem em focos potenciais de ameaça, a democracia cosmopolita deve estar armada para se defender e para impor o respeito aos valores que a informam. Dando preferência sempre à solução pacífica e negociada dos conflitos,

“Cosmopolitan democracy might justify the deployment of force.... in the context of a threat to international democracy and a denial of democratic rights and obligations by tyrannical regimes, (grifo meu) or by circumstances which spiral the control of particular peoples and agents (such as the disintegration of a state)<sup>52</sup>.”

O modelo da democracia cosmopolita é pensado por Held como possibilidade inscrita em horizonte de longo prazo. Para responder aos problemas presentes e avançar na direção desejada, ele propõe reformas mais limitadas no sistema de ONU, que passam pela abolição do direito de veto no Conselho de Segurança, pela criação de uma “segunda câmara”, composta por representantes diretamente escolhidos pelos cidadãos das nações democráticas e pela criação de uma força militar permanente, com recrutamento voluntário de indivíduos de todos os países.

---

<sup>51</sup> id. *ibid*, 269.

<sup>52</sup> id. *ibid*, p.p 271-2.

Para Held, embora utópica, a democracia cosmopolita é um projeto viável, pois oferece soluções factíveis a alguns dos problemas centrais do mundo contemporâneo e pode vir a ser adotado, como já vem sendo, por organizações e movimentos transnacionais cujo peso só tende a crescer com o avanço da globalização.

A apresentação precedente não faz justiça à obra de Held. Ela nada nos diz sobre sua concepção própria de democracia, que se funda no “princípio da autonomia” e extrapola os limites estreitos do campo convencionalmente definido como político – para ficar em um único exemplo. Mas, ao reter com fidelidade suas teses centrais sobre o tema em questão neste artigo, ela serve como marco de referência para os comentários críticos que vêm a seguir.

1) Para além das razões comumente admitidas, a globalização põe em xeque a democracia política porque nega um de seus pressupostos básicos: o da convergência entre a coletividade e o alcance das decisões tomadas em seu nome. Dada a radical desconexão que passa a existir entre esses dois termos, a tarefa prática e política maior com que nos defrontamos é a de reconceituar a comunidade política, e repensar a democracia nesse novo terreno. A tese da democracia cosmopolita é a resposta de Held a tal desafio. O problema é que, já nesse plano, ela está longe de ser convincente. Como se viu, Held concebe a idéia de desterritorialização dos mecanismos de representação política, e a noção de cidadania múltipla. Por essa via, seria possível reconstituir o vínculo rompido entre decisores e destinatários de suas políticas, recriando as condições para a *accountability*. O que não fica claro é de que maneira a multiplicidade de grupos/espacos virtuais resultantes da aplicação desses princípios viria a se converter em uma “comunidade política”. Em uma palavra, falta na construção de Held a

figura do “povo”, coletividade estruturada por laços de solidariedade derivados da consciência de seus membros de partilharem uma “comunidade de destino”. Mas sem ela, mesmo com eleições “honestas e regulares”, não é possível pensar sequer os mecanismos indiretos de controle próprios das poliarquias. Em um quadro de geometria móvel e altamente fragmentado como esse, o mais provável é que tais consultas venham a ser manipuladas pelas burocracias globais, públicas e privadas, e que os órgãos de representação política permaneçam restritos a funções de legitimação, inteiramente afastados do exercício efetivo do poder. Mais difícil ainda se torna imaginar a criação da “reserva de boa vontade” indispensável à aceitação das medidas redistributivas que constituiriam o núcleo da política social da referida democracia cosmopolita. Em seu ensaio sobre o livro *Democracy and its Critics*, Held critica Robert Dahl por referir sua teoria política ao Estado-Nação, detendo-se timidamente ante os problemas criados pela crescente interconexão regional e global que caracteriza as sociedades contemporâneas<sup>53</sup>. Mas não enfrenta, em nenhum lugar, a questão que o mesmo Dahl formulou sinteticamente, e com toda clareza, em outra obra:

*“... the power of officials in the international organizations might be construed as having been “delegated” indirectly by the citizens of each country. But none of these organizations has a “people”, a demos. Where, as in the European Community, there is a nascent demos, its representatives are weak.... It is difficult to foresee when, if ever, the Community may adopt a government, nearly*

---

<sup>53</sup> D. Held, “The Possibilities of Democracy”, *Theory and Society*, vol. 20/6, 1991, pp. 875-889.

*as democratic as the polyarchies new existing within the member countries.”<sup>54</sup>*

O comentário de Dahl é de inícios da década de 1980. Podemos formar uma idéia da enormidade do problema que ele formula se observarmos, ainda que superficialmente, o debate em curso sobre a cidadania nos marcos da União Européia<sup>55</sup>. Ao fazer isso, somos levados a admitir que Held tinha boas razões para refugar o desafio.

2) As expectativas depositadas por Held nas organizações e movimentos transnacionais, como força propulsora de um projeto de reorganização política de tal monta, tampouco parecem fundadas. É verdade, ele não está só nessa esperança. Segundo opinião amplamente difundida, o avanço da integração sócio-econômica e cultural em escala planetária e o fortalecimento concomitante das instituições de regulação supranacionais, estariam dando ensejo à constituição de uma “sociedade civil global”, cujos agentes mais visíveis seriam essas mesmas organizações e movimentos. Ainda em processo de formação, essa sociedade civil tenderia a desempenhar função análoga às suas congêneres domésticas, como elemento de intermediação entre Estado e grupos sociais, terreno privilegiado para a constituição de identidades coletivas, espaço no qual se produz o reconhecimento social de novos problemas e se difundem idéias sobre como enfrentá-los. Há bons motivos, contudo, para olhar com ceticismo tais projeções. Em

---

<sup>54</sup> Robert Dahl. *The Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven, Yale University Press, 1982., p. 12.

<sup>55</sup> Ver, p. ex., J. Habermas, *L'Intégration Républicaine. Essais de Théorie Politique*. Paris, Fayard, 1998; id., *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*. Paris, Fayard, 2000, e E. Balibar. *Nous, Citoyens d'Europe. Les frontières, l'État, le peuple*. Paris, Éditions La Découverte, 2001,

primeiro lugar, elas tendem a minimizar a heterogeneidade que se manifesta nesse espaço, ao qual passam a atribuir significados intrínsecos – quando a mais ligeira inspeção nos leva a reconhecer esse fato palmar, que ele se estrutura como um campo onde entidades de orientações distintas competem permanentemente por posições que lhe assegurem recursos, influência e a ampla difusão de suas perspectivas<sup>56</sup>. Em segundo lugar, elas silenciam um aspecto perturbador, qual seja, a relação funcional e genética que algumas das mais importantes dessas organizações mantêm com o universo das grandes grupos econômicos e com os Estados.

Não há um grão de novidade nessa última afirmativa – já de algum tempo tornou-se corriqueiro o uso da expressão – meio séria, meio jocosa – “Organizações Quase Governamentais” como designativo para tais entidades. Mas ela ganha importância renovada quando lembramos que isso é verdadeiro também para as organizações que se dedicam, na arena internacional, à defesa dos Direitos Humanos. Não posso me estender sobre o assunto. Limito-me, portanto, a enunciar secamente: na seleção que fazem de seus alvos privilegiados de ação, na confiança que depositam na intervenção reparadora das grandes potências, na ideologia do “cosmopolitismo jurídico” que as anima, nos círculos que freqüentam e nos recursos que mobilizam essas enti-

---

<sup>56</sup> Esse ponto é sistematicamente desenvolvido no livro de Alejandro Colás, *International Civil Society: A Study of Social Movements in International Relations* (Cambridge: Polity Press, 2001(forthcoming)). Cf., também, Craig Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850*. Cambridge, Polity Press, 1994, e Sebastião Velasco e Cruz, “Um Outro Olhar: Sobre a análise Gramsciana das Organizações Internacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, no. 42, 2000, pp. 39-54.



dades mantêm hoje, como o fizeram no passado, relações estreitas com o *establishment* da política externa norte-americana<sup>57</sup>.

3) Esse último comentário traz para o centro do palco um ator que desempenha na reflexão de Held papel de mero figurante: o Estado-nacional. Mais especificamente, as grandes potências; em especial os Estados Unidos. Naturalmente os Estados nacionais aparecem e com destaque na parte interpretativa do livro – as condições de emergência da democracia e as macro-transformações que a põem em crise nos marcos tradicionais. Mas quando Held transita para o terreno programático, os Estados, bem como as grandes corporações privadas, permanecem nos bastidores, voltando à cena apenas como elementos da nova situação que se trata de criar, ou como focos de resistência ao processo de mudança em marcha, pela relutância que demonstramos em “*submeter suas disputas com outros Estados à arbitragem de uma “autoridade superior”*”<sup>58</sup>. Nenhuma palavra mais. Nem um esboço de hipótese sobre as concepções estratégicas que informam a política externa das grandes potências; nenhuma tentativa de avaliar a maneira como incidem sobre as condições de realização do projeto apresentado. Daí ser possível para Held um comentário tão desconcertante quanto esse:

*“There is little chance of this happening while the suspicion is encouraged that the US and UN are often interchangeable. Recent*

---

<sup>57</sup> Farto material comprobatório pode ser encontrado em Yves Dezalay e Bryant Garth, “Droit de l’Homme et Philanthropie Hégémonique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 121/122, 1998, pp. 23-42, e William I. Robinson, *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention and Hegemony*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, e Sara Steinmetz, *Democratic Transition and Human Rights. Perspectives on U. S. foreign Policy*. N.Y., State University of New York Press, 19

<sup>58</sup> id. *ibid.* p. 276

*remarks by President Clinton in this regard are unfortunate. Reflecting on 'the lessons of Desert Storm', he affirmed that the US would continue to play 'its unique role of leadership in the world... through multilateral means, such as the UN, which spread the costs and express the unified will of the international community.'*<sup>59</sup>

Isso, quando a opção pelo unilateralismo convertera-se em um dos pilares explícitos da política externa dos Estados Unidos, e quando o propósito de perpetuar sua condição, inédita na história humana, de única superpotência no mundo dominava o debate estratégico nesse país<sup>60</sup>.

O silêncio de Held sobre o papel dos Estados na constituição da nova ordem internacional não é casual. Ao contrário de autores próximos a ele na defesa do cosmopolitismo jurídico, Held parece ver com desconfiança a atuação dos Estados realmente existentes no mundo que eles conformam. Daí a ênfase que faz no estabelecimento de uma força militar internacional efetiva e na gradual transferência do poder coercitivo dos Estados-nação para instituições globais ou regionais, com o objetivo último de desmilitarizar as sociedades e transcender o atual sistema de guerra. Mesmo então a existência de dispositivos de coerção continuará sendo necessária, porque *"o progresso continua sendo uma realização extraordinariamente frágil"* e a eventualidade de ameaças ao modelo da democracia cosmopolita não pode ser de antemão descartada. Não se trataria, contudo, de máquinas

---

<sup>59</sup> id. *ibid.*, p. 269, nota 1.

<sup>60</sup> Cf. Cesar Guimarães, "Envolvimento e ampliação. A política externa dos Estados Unidos". In Samuel Pinheiro Guimarães (org.) *Estados Unidos. Visões Brasileiras*. Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2000., pp. 9-3.

de guerra. A missão dessas forças não seria a de dar combate a inimigos, mas impor o acatamento da lei e a aplicação de decisões judiciais. Vale dizer, elas teriam funções de “polícia”.

A ambigüidade é tocante. Held fala de um mundo futuro possível, mas os problemas a que alude, os meios que sugere para lidar com eles e as fórmulas que invoca para justificá-los não poderiam ser mais atuais. Não por acaso, encontramos-as todas em episódios dramáticos, não muito afastados de nós: Iraque, 1991; Kosovo, 1999. Em ambos, os protagonistas foram Estados – em particular, um Estado –, cuja ação, à luz do direito internacional, foi de legalidade duvidosa (no primeiro caso) e de flagrante ilegalidade (no segundo)<sup>61</sup>. A reflexão de Held não oferece nenhuma pista sobre como lidar com situações dessa ordem. Que são as do nosso tempo, e que cobram de todos nós a responsabilidade de formular juízos ética e politicamente arriscados, com os quais passamos a estar comprometidos. Resulta dessa ausência um mal-estar que parece manifestar-se no artigo de Daniele Archibugi – co-patrocinador, junto com Held, do projeto da Democracia Cosmopolita. com efeito, reagindo ao ardor humanitário-belicista do Primeiro Ministro Tony Blair, para quem *“It’s right for the international community to use military force to prevent genocide and protect hu-*

---

<sup>61</sup> Cf. Bruno Simma, “Nato, the UN and the Use of force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law*, vol. 10, no, 1, ; Embora reconhecendo a violação da Carta da ONU, Cassese a defende, em nome de um direito *in stato nascendi* em “*Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of forcible Humanitarian countermeasures in the World Community?*”, no mesmo lugar. Para uma crítica desse ponto de vista, Cf. Danilo Zolo, “*Così si distrugge il cuore del diritto*”, *L’Unità*, 17-04-1999. Disponível em [www.viaggidierodotto.com/guerrapace/Testi/Corso\\_docenti/Documenti4/doc4\\_5.htm](http://www.viaggidierodotto.com/guerrapace/Testi/Corso_docenti/Documenti4/doc4_5.htm)

*man rights, even if it entails a violation of national sovereignty.”* Archibugi faz esse comentário singelo:

*“Yet his argument – clearly paving the way for future military adventures in the post-Cold War era – says nothing about which authority may use force to violate state sovereignty, who such force should be used against or which human right have to be protected.”*<sup>62</sup>

Curto, mas certo, o comentário atinge muito mais do que seu alvo manifesto. Ele interpela igualmente personalidades como Cassese, Bobbio e Habermas, que detêm, a justo título, autoridade intelectual e moral incomparavelmente maior do que a de Blair – afinal de contas, “apenas” um político. Foge aos limites deste ensaio o exame circunstanciado do pensamento de qualquer um desses autores. Mas não posso evitar uma palavra rápida sobre o tema da “democracia cosmopolita” e da intervenção humanitária em Habermas.

Habermas tem muitas afinidades com a linha de reflexão desenvolvida por Held e Archibugi, mas parte caminho com eles no momento de definir a natureza da comunidade política subjacente ao direito cosmopolita. Para Habermas também, a referência básica é Kant. Mas no seu entendimento a solução dada por este ao problema da paz – a idéia de uma associação de Estados livres – é irrealista e autocontraditória<sup>63</sup>. Daí que a proposta de reforçar o sistema da ONU como núcleo do programa democrático-cosmoplita lhe desperte pouco entusiasmo. Mesmo fortalecida pelas reformas previstas em tal programa,

---

<sup>62</sup> Daniele Archibugi. “Cosmopolitical Democracy”. *New Left Review*, 4 (second series), 2000, pp. 137-151.. (p. 147)

<sup>63</sup> J. Habermas, “La paix perpétuelle. Le bicentenaire d’une idée kantienne”. In *L’Intégration républicaine*. Op. cit, pp. 161-204..

a ONU estaria restrita a medidas elementares de manutenção da ordem, pois continuaria carente de uma base de legitimação sólida. Qualquer comunidade política que se queira democrática deve ser capaz de traçar uma linha divisória entre membros e não-membros. “O conceito auto-referencial de uma auto-determinação coletiva designa um lugar lógico que os cidadãos democraticamente reunidos ocupam enquanto membros de uma comunidade política particular.”<sup>64</sup> Reencontramos aqui o problema do demos já aludido em outro lugar. A comunidade democrática pressupõe uma identidade coletiva, fundada em uma concepção de natureza ético-política, que inexistente em escala mundial.

Para Habermas, o horizonte é bem claro: o desejável seria contar com condições para o desenvolvimento de uma política “interior” em escala planetária, guiada pelo princípio (de caráter “jurídico”) dos direitos humanos, fundamento de um “Estado cosmopolita” dotado de instrumentos com “força executiva” para fazer respeitar a lei e punir as infrações aos direitos humanos como “ações criminais”<sup>65</sup>.

No plano em que se situa, o fato de não existir no presente uma comunidade política que corresponda a tal ordenamento não constitui um problema insuperável, em princípio. É um erro continuar vinculando o conceito de povo/Nação a um substrato pré-existente – seja ele uma identidade étnica com raízes plantadas em um passado mítico, seja, como em Walzer, uma identidade cultural suficientemente forte no presente para afirmar sua autonomia – pela violência, inclusive, se necessário. A constituição de uma comunidade política não pressupõe, no entender de Habermas, nenhuma dessas condições. O que ela re-

---

<sup>64</sup> J. Habermas, *Après l'État-nation*, op. cit., p. 116-17.

<sup>65</sup> id. *ibid.*, p. 194..

quer é o estabelecimento de uma “cultura política” comum, a qual – apoiada em um solo firme de valores liberais compartilhados – assume no contexto do Estado Democrático a forma de Patriotismo Constitucional. Presente aqui está a idéia da formação de um “espaço público” global, vertebrado por meios de comunicação de massa e dinamizado pela atividade de grupos, movimentos, ONGs, de vocação universalista, capazes de definir seus objetivos e planos de ação dentro de marcos de referência globais.

Mesmo como tese teórica, haveria muito a dizer contra essa concepção, a começar pelos paralogismos contidos na “analogia doméstica” – suposição infundada segundo a qual o estabelecimento da paz entre Estados replicaria de algum modo o processo histórico de pacificação das relações sociais no interior de cada um deles – e pela negação, implícita no argumento de Habermas, do caráter jurídico do Direito Internacional<sup>66</sup>. Mas não posso avançar nessa linha. Nos limites deste artigo, convém manter a discussão nos confins da crítica política.

Como vimos, Habermas é enfático ao negar a existência de uma comunidade política global. Mesmo nos quadros da União Européia

---

<sup>66</sup> Sobre esses pontos, ver o imponente trabalho de Angnès Lejbowicz, *Philosophie du Droit International. L’Impossible capture de l’humanité*. Paris, Presses Universitaires de France, 1999;. E também esses dois importantes artigos: Michel Virally, “Sur la Pretendue “Primitivité” du Droit International”, in M. virally, *Le Droit International en Devenir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, e . Danilo Zolo, “Hans Kelsen: International Peace through International Law”, *European Journal of International Law*, vol. 19, no. 2, disponível em [www. eji](http://www.eji) Para uma apreciação crítica da concepção de Habermas sobre o direito internacional , Cf. Kalus-Gerd Giesen, “Le passage au droit cosmopolitique dnas la philosophie politique de Jürgen Habermas”, conferência na Universidade de São Paulo, 8-05-1999, e “La constellation postnationale: Habermas et la seconde modernité”, *Les Temps Modernes*, vol. , no., 2000, pp. 105-119.

ela existe apenas como projeto – para cuja realização ele dedica o melhor de seus esforços, aliás. Ora, mas se é assim, Habermas não tem como responder à questão levantada por Archibugi. Salvo atribuindo um mandato virtual às grandes potências<sup>67</sup>, aos Estados do primeiro mundo, únicos capazes, até certo ponto, de “*se dar ao luxo de pôr seus interesses nacionais em acordo com os critérios normativos que definem o nível de exigência quase cosmopolítico das Nações Unidas*”.<sup>68</sup> Como se sabe, Habermas aplaudiu as operações conduzidas contra o Iraque – com aval da ONU,; e apoiou a ação da OTAN na Iugoslávia, – que violava a sua Carta. Habermas é um dos principais proponentes do “Direito Cosmopolita”, e nessa condição tem aclamado todas as inovações jurídicas que aplainam o caminho das “intervenções humanitárias.”. Mas, como não alimenta grandes ilusões quanto ao sistema da ONU – ao contrário de Archibugi e Held – a confiança depositada nas “potências capazes de agir em nível mundial”<sup>69</sup> se impõe a ele – senão teórica, política e psicologicamente – como uma necessidade.

Contra a tese de Carl Schmitt, segundo o qual uma política intervencionista praticada em nome dos direitos humanos levaria a uma “luta entre o bem e o mal”, com a conseqüente transformação do inimigo em um “monstro desumano”, Habermas formula o argumento seguinte:

*“A política dos direitos humanos conduzida por uma organização mundial só se transforma em fundamentalismo dos direitos humanos na medida em que fornece, a uma intervenção que é*

---

<sup>67</sup> i.J. Habermas, “L’Inclusion: association ou enfermement? Dur rapport entre nation, État de droit et démocratie.”. L’Intégration Républicaine, op. cit., p. 145.

<sup>68</sup> idem, “La paix perpétuelle...”, op. cit., p. 184..

<sup>69</sup> idem, Après l’État-nation, op. cit., p. 120.

*apenas o combate de um partido contra um outro, uma legitimação moral sob cobertura de pseudo-justificação jurídica. Em tais casos, a organização mundial (ou uma aliança agindo em seu nome) comete uma “impostura”, na medida em que apresenta como uma medida de polícia neutra, justificada por leis e veredictos penais executórios, o que na verdade não passa de um conflito militar entre beligerantes.”<sup>70</sup>*

Não há como discordar. Mas quem decide, em cada caso concreto, se estamos diante de uma ação genuína, ou de uma impostura? E o que dizer das intervenções com motivação mista? Elas não são excepcionais. Pelo contrário, em um sistema de Estados esse é o seu padrão normal. Podemos imaginar uma situação onde esses problemas não existam. Mas enquanto não estivermos neste mundo – que supõe realizado o sonho messiânico de uma era de paz e justiça – temos que conviver com as realidades contraditórias de nosso dia a dia. Operando com um esquema categorial onde as coisas são, ou não são, de todo ausente a noção do trágico ou do ambíguo, diante delas a atitude básica de Habermas parece ser a de oscilar regularmente entre a normatividade do discurso teórico e a aceitação “ordeira” das hierarquias estabelecidas.

Essa última crítica me remete ao ponto com o qual vou encerrar este tópico. Até o momento, tenho fixado a atenção na justificativa do uso da força militar como meio para assegurar a vigência dos direitos civis e políticos. Mas a relação dos direitos humanos não se detém aí. Ela inclui os direitos sociais, e nesse terreno também prevalece a lógica já conhecida. Integrando o repertório da democracia cosmopolita, a “intervenção humanitária” se exerceria igualmente no campo das rela-

---

<sup>70</sup> idem, “La paix perpétuelle....”. Op. cit., p. 203.



ções de mercado, aí traduzida no direito de aplicar sanções econômicas para impor a observância de normas sociais a firmas e a países recalcitrantes.

*“There would be no place for corporations or countries which flouted the terms of cosmopolitan democratic law; that is, which achieved economic success and competitiveness at the expense of the health, welfare and well-being of their workforce ... If disregard for the terms of cosmopolitan democratic law could be demonstrated, companies and even countries could be legitimately excluded from the new trade system; entered on a list of proscribed economic partners, they could be temporarily or permanently banned from the system...”*<sup>71</sup>

Seria o caso de perguntar, será que Held tem consciência exata do que diz? O que está sugerindo? A aplicação, em escala global, do modelo de embargo imposto há mais de quarenta anos a Cuba? Ou tem em mente algo mais incisivo, como as sanções aplicadas ao Iraque desde a Guerra do Golfo – que não abalaram o regime de Sadan Hussein, mas já ceifaram centenas de milhares de vidas<sup>72</sup>?

---

<sup>71</sup> D. Held, pp. 255-6.

<sup>72</sup> “No one knows with any precision how many Iraqi civilians have died as a result (of sanctions), but various agencies of the United Nations, which oversees the sanctions, have estimated that they have contributed to hundred of thousands of deaths. By 1998 Iraqi infant mortality had reportedly risen from pre-Gulf War rate of 3.7 percent to 12 percent. Inadequate food and medical supplies, as well as breakdowns in sewage and sanitation systems and in the electrical power systems needed to run them, reportedly cause an increase of 40,000 deaths annually of children under the age of 5 and of 50,000 deaths annually of older Iraqis.” John Mueller and Karl Mueller, “Sanctions of Mass Destruction”, *Foreign Affairs*, Vol. 78, no. 3, 1999, pp. 43-53. (cit. p. 49.)

A relevância daquela declaração não deve ser exagerada. Ela aparece de forma brusca no texto, e Held não chega a desenvolvê-la. Para análise que se faz aqui, ela importa sobretudo como “sintoma”. Tanto Held quanto Habermas são pensadores progressistas e, como tais, sensíveis às disparidades econômicas e sociais que separam cada vez mais profundamente os países pobres dos países ricos. Mais ainda, ambos encaram a redução dessas desigualdades como uma das condições necessárias à plena realização da democracia cosmopolita, e sugerem meios para alcançá-la. Mas o sujeito coletivo das mudanças que propõem são os Estados capitalistas avançados, os mesmo que vêm se empenhando há duas décadas na reestruturação neoliberal responsável em grande medida por essas mazelas. Além do paternalismo gritante nas recomendações desses autores – os países pobres aparecem como objeto mais ou menos passivos das políticas que preconizam – há uma incongruência entre a confiança que depositam nos Estados centrais, como fiadores globais dos direitos humanos até o advento do Estado cosmopolita, e a advocacia que fazem de reformas globais com vistas à inclusão social das populações destituídas. O que a oculta é o silêncio de ambos sobre os determinantes econômicos e políticos da situação que tanto lastimam.

## **5. ROTEIRO DE VIAGEM**

Não haveria como traçar, nestas páginas finais, sequer um esboço de alternativa à concepção rejeitada. Mas convém relacionar alguns pontos que indiquem – para mim mesmo e para o leitor que a acompanhou até aqui – o desdobramento futuro provável desta reflexão.

Farei isso da forma mais breve possível, enunciando secamente, sem qualquer esforço adicional para justificá-las, as seguintes proposições.

1) A concentração de poder em escala global, seja ela concebida em clave idealista – criação/fortalecimento de órgãos supranacionais – seja em perspectiva realista – reforço a uma das tendências centrais no pós-guerra fria, a saber, a formalização do caráter imperial da política conduzida pelo Estado norte-americano – não é saída para nenhum dos problemas que afligem o sistema mundial nesta quadra histórica. Pelo contrário, se existe alguma forma efetiva de atacá-los ela supõe a desconcentração de poder nesse nível. Vale dizer, o deslocamento do sistema em direção ao multipolarismo.

2) Nesta perspectiva, o direito internacional deve ser visto como um recurso estratégico do qual não devemos abrir mão e como um patrimônio precioso a ser preservado. Sedimentando, em um todo heteróclito, fórmulas e princípios engendrados no esforço multissecular de conter a violência desenfreada produzida por antagonismos irreduzíveis, o direito internacional se estrutura em torno da idéia de uma associação cujo princípio normativo básico é o da preservação da independência de seus membros. Longe de universal em seus primórdios, mesmo depois da expansão do sistema moderno de Estados por todo o globo esse direito reservava a poucos a condição de sujeitos reconhecidos. A vaga anticolonialista que se seguiu à Segunda Guerra Mundial alterou inteiramente esse quadro, consagrando os princípios da autodeterminação dos povos e da não-interferência, como elementos centrais de uma concepção renovada de soberania. Sob a cobertura edulcorada do discurso cosmopolita, a investida contra o direito internacional a que assistimos hoje é reacionária, no sentido preciso do termo. Porque tende a reinstaurar a clivagem que dividia, no passado, a

humanidade em dois campos: os que decidem, em cada caso, o que é o direito e estão autorizados a empregar a força para fazer valer o seu veredicto; e os demais, reduzidos à condição de objetos de ação punitiva, ou de expectadores atemorizados e passivos. Não por acaso, a referida ofensiva se manifesta simultaneamente à reestruturação da economia mundial que vem aprofundando o fosso entre o centro capitalista e a sua periferia.

3) Na resistência a esse programa, o tema dos direitos humanos é fundamental. Vimos que ele esteve na origem do moderno sistema de Estados, presente que se fez já no Tratado de Westfália, ainda que de forma incipiente. Essa bandeira, que foi originalmente levantada pelos adversários da ordem estabelecida, vem sendo apropriada pelos falcões do império e por aqueles que os secundam: trata-se de um esbulho. Contra uns e outros, há que afirmar a centralidade dos direitos associados ao valor da igualdade. Por essa via, fica impugnada a duplicidade moral que leva à naturalização das diferenças de status entre os povos e estabelecida uma premissa básica para o desenho de um projeto de desenvolvimento afirmativo.

4) O compromisso com a democracia inscreve-se nessa linha. Mas, esta afirmativa demanda duas qualificações. a) Democracia é um conceito “essencialmente contestável”, nisto que se abre para diferentes definições concorrentes, nenhuma delas capaz de prevalecer definitivamente sobre as demais, porque ancoradas em concepções sobre a realidade social incompatíveis. b) A democracia importa porque é a forma mais adequada de realizar no campo da política valores fundamentais – liberdade, igualdade, etc. Mas, exatamente por ser isto, e não uma fórmula jurídica vazia (a obediência a um certo conjunto de procedimentos formais) é que o programa da democracia é

tão exigente. Por isso também, ele não pode ser imposto por uma força externa, ainda que movida pelas intenções mais puras. A democracia surge como manifestação de uma vontade política que se faz e refaz na luta. Ela será a realização sempre incompleta, jamais definitiva, dessa vontade; ou não será.

5) A questão de saber se em determinado país a democracia será, ou não, é de interesse universal – não foi preciso esperar a globalização para reconhecer isso (é impressionante o silêncio que paira nesta discussão sobre um episódio tão emblemático quanto a Guerra civil espanhola, quando de todo o mundo acorreram para defender a República da sanha fascista pessoas dispostas a pagar por isso o preço de suas próprias vidas). Todos têm o direito – às vezes o dever – de tomar partido em conflitos travados em qualquer parte do mundo. Todos, e não uma hipostasiada “comunidade internacional”. No entanto, quando os Estados são levados a agir em relação a conflitos internos em outros países, eles devem respeitar a autonomia dos protagonistas e pautar sua conduta por critérios de prudência. Implícita nesta afirmativa está a recusa de fórmulas expeditivas para resolver conflitos com base na divisória simples que separa vítimas e algozes. Implícito igualmente está o repúdio à guerra sob o manto de “ação de polícia”. Essa atitude não expressa o abandono de uma atitude ética em prol de um realismo abjeto, sempre disposto a se curvar diante das injunções de um presente marcado pelo timbre do mais forte. O choque de perspectivas envolvido no debate sobre o que fazer diante de conflitos civis destrutivos não opõe moral e racionalidade “técnica”: ele expressa a contraposição de moralidades distintas.

6) Em tudo que precede, a idéia subjacente é a da ordem internacional como “sociedade de Estados”. Mais ou menos plausível nos

dias de hoje, ela não tem nada de passadista. Não é retorno à multipolaridade clássica, porque não diz respeito a um sistema fechado de poucos Estados que vêem o mundo como seu campo de caça. Não é volta à ordem internacional politicamente regulada do pós-guerra, porque não se estrutura em blocos opostos, sob a égide de superpotências rivais, que disciplinam seus respectivos campos com grande margem de liberdade, e evitam choques diretos entre si, contidas que são pela certeza da destruição mútua se não o fizerem.

7) Como toda visão que se projeta para o futuro, a que se insinua aqui estará exposta à crítica de irrealismo. Diante desta objeção, seria possível formular uma réplica combinando duas linhas de argumentação. A primeira consistiria em apontar contra-tendências à dinâmica que leva à configuração unipolar característica do sistema internacional no presente – aqui, o significado, atual ou potencial, de países como a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul ... o Brasil é da maior importância. A segunda linha a explorar seria a análise das tensões produzidas pela globalização neoliberal nas sociedades capitalistas desenvolvidas e os movimentos de oposição que elas suscitam. No ponto de encontro dessas duas linhas, iríamos reencontrar o tema da sociedade civil. Não da sociedade civil global – que não existe no presente, e que não resiste à análise como conceito prefigurativo. Mas o da sociedade civil internacional – sistema de espaços sociais diferenciados, mas intercomunicantes, onde forças locais e internacionais se defrontam, em relações cruzadas de cooperação e conflito, dando origem a situações complexas, sempre cambiantes, e irrepetíveis. Aqui, novamente, aparecem com destaque os grandes países da semiperiferia.

À  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH  
**SETOR DE PUBLICAÇÕES**  
Cidade Universitária "Zeferino Vaz"  
Caixa Postal 6.110  
13083-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: 0XX (19) 3788.1604 / 3788.1603  
Telefax 0XX (19) 3788.1589  
[http://www.unicamp.br/ifch/publicacoes/  
pub\\_ifch@obelix.unicamp.br](http://www.unicamp.br/ifch/publicacoes/pub_ifch@obelix.unicamp.br)

NOME (Name): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ENDEREÇO (Address): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

RECEBEMOS: \_\_\_\_\_

We have received: \_\_\_\_\_

FALTA-NOS: \_\_\_\_\_

We are lacking: \_\_\_\_\_

ENVIAMOS EM PERMUTA: \_\_\_\_\_

We are sending in exchange: \_\_\_\_\_

DATA: \_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_

ASSINATURA: \_\_\_\_\_

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA  
SUSPENSÃO DA REMESSA**

Non-acknowledgement of receipt will indicate that further  
publications are not wanted.