Globethics Repository



MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	DE ARAÚJO, MARCELO
Publisher	Universitade Federal de Santa Catarina
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-16 17:20:37
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/173019

MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DIFUSA DOS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA POLÍTICA INTERNACIONAL*

MARCELO DE ARAÚJO
(UERJ / UFRJ - Brasil)

Abstract:

In the first part of this paper I point out the reasons in virtue of which human rights discourse was seen with scepticism, in the first half of twentieth century, in its capacity to compel states to act morally in the context of international relations. Then, in the second part, I examine the reasons in virtue of which this kind of scepticism lessened at the end of the Cold War. I argue that an ever growing interaction among actors in international relations – including non-state actors – has contributed to the emergence of a decentralised system of norms in the context of which the discourse on the concept of human rights may be justified without one's commitment to such metaphysical ideas as natural laws and natural rights.
Keywords: human rights; balance of pawer; multilateralism; governance; Bentham; realism.

Introdução

O conceito de "direitos humanos" passou a fazer parte de nosso senso comum político e moral. Assumimos como não problemática, pelo menos no âmbito de nossa vida cotidiana, a idéia segundo a qual *todos* os indivíduos têm certos "direitos inalienáveis", independentemente de suas respectivas nacionalidades, confissões religiosas, filiações partidárias, etnias, sexo, preferências sexuais, etc. Avaliamos a qualidade moral das instituições jurídicas e políticas dos Estados modernos tendo em vista a sua capacidade e disposição no sentido de proteger os "direitos mais fundamentais" de seus cidadãos. No entanto, por mais indispensáveis que sejam as idéias de "direitos humanos", "direitos inalienáveis", ou "direitos mais fundamentais" para a compreensão que temos de nós próprios e das instituições jurídicas e políticas contemporâneas, é apenas na Época Moderna que tais idéias começaram a ser concebidas como atributos inerentes ao ser humano enquanto tal. Mais especificamente, é no quadro conceitual das denominadas teorias do *direito natural* dos séculos 17 e 18 que podemos encontrar as primeiras formulações acerca da idéia de direitos humanos.[1] Essas idéias filosóficas se tornaram de tal modo populares que, já no contexto do século 18, como afirma Diderot no verbete sobre "direito natural" da *Enciclopédia*, elas seriam familiares não apenas aos filósofos, mas também ao homem comum que não refletiu muito sobre seu significado.[2] No entanto, se, por um lado, importantes eventos da história política do século 18 como, por exemplo, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789 foram influenciados pela aceitação ampla da

idéia de "direitos naturais", por outro lado, é também já no contexto do século 18 que os fundamentos filosóficos desse tipo de teoria começaram a ser sistematicamente questionados.[3] Jeremy Bentham, por exemplo, sustenta que "direitos naturais", anteriores e independentes de "direitos positivos", simplesmente não existem. Direitos são sempre direitos positivos e existem em virtude da existência de instituições políticas no contexto das quais o próprio vocabulário do direito adquire significado. Como ele afirma em um opúsculo intitulado *Anarchical Fallacies*:

> In proportion to the want of happiness resulting from the want of rights, a reason exists for wishing that there were such things as rights. But reasons for wishing there were such things as rights, are not rights; – a reason for wishing that a certain right were established, is not that right – want is not supply – hunger is not bread. (...) Natural rights is simple nonsense: natural and imprescriptible rights, rhetorical nonsense, – nonsense upon stilts[4].

A meu ver, a crítica de Bentham à própria inteligibilidade da idéia de direitos humanos representa, ainda hoje, um dos maiores desafios que uma teoria sobre direitos humanos deve enfrentar, se não quisermos nos comprometer com a existência de entidades metafísicas como "direitos naturais". Anteriormente à constituição da comunidade política o que existe não são ainda propriamente *direitos*, mas o *interesse* em criarmos direitos. No contexto da política doméstica a existência de direitos básicos não é simplesmente assegurada – pelo menos no âmbito de Estados democráticos – pela constituição. É a existência mesma da constituição que torna possível a existência dessas entidades normativas que tradicionalmente denominamos como "direitos humanos", "direitos mais fundamentais", ou "direitos inalienáveis." Por outro lado, se a existência dos direitos humanos depende da existência de uma instituição como a da constituição, e se, no âmbito da política internacional, *não* existe nenhuma instituição capaz de desempenhar o mesmo papel que as constituições nacionais desempenham ao nível da política doméstica, deveríamos então concluir que é destituído de sentido o uso do vocabulário dos "direito humanos" no contexto das relações internacionais?

O que pretendo apresentar a seguir não é uma fundamentação filosófica do conceito de direitos humanos. Talvez o nosso *interesse* em criarmos coisas como direitos humanos possa ser justificado de modo satisfatório no contexto de uma teoria moral sobre a legitimidade de certas instituições políticas.[5] Mas não me parece, por outro lado, que devêssemos confundir conceitualmente o nosso interesse na criação de certas instituições políticas, por melhores que sejam nossos argumentos em prol da legitimidade ou moralidade desses interesses, com as próprias instituições políticas. Minha intenção aqui é preservar a tese fundamental de Bentham segundo a qual direitos são sempre direitos positivos e mostrar por que razão, ainda assim, não é equivocado falarmos em "direitos humanos" no contexto das relações internacionais. Meu objetivo, assim, não é apresentar

uma defesa sistemática do positivismo legal, mas mostrar que ele não é incompatível com a idéia de direitos humanos. Segundo Richard Falk a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) foi aceita internacionalmente sem maiores reservas, logo após a Segunda Guerra, porque a maior parte de seus signatários estava convencida de que o documento era meramente retórico e não teria de fato qualquer força vinculatória. No entanto, a previsão feita pelos principais líderes políticos à época da publicação da *Declaração* mostrou-se falsa, pois o ideal de proteção dos direitos humanos, quer em âmbito doméstico quer em âmbito global, tornou-se "politicamente mais potente" do que se poderia supor há cerca de cinqüenta anos.[6]

Meu objetivo na primeira parte deste artigo é mostrar por que razões o discurso sobre os direitos humanos, no âmbito das relações internacionais na segunda metade do século 20, foi inicialmente visto com grande ceticismo em sua capacidade compelir os Estados a um algum tipo de conduta moral. Em seguida, na segunda parte deste artigo, procuro também apontar para as razões pelas quais, com final da Guerra Fria, esse mesmo tipo de ceticismo começou a recrudescer. A tese que pretendo defender é a de que a interconexão crescente entre os vários atores das relações internacionais – incluindo atores não-estatais – tem contribuído para o surgimento um sistema de normas descentralizadas no contexto do qual o discurso político sobre o conceito de direitos humanos pode ser visto, de fato, a despeito das críticas de Bentham, como algo mais que *"nonsense upon stilts."*

1. Balança de Poder e Multilateralismo

Antes da Segunda Guerra os Estados Unidos e a antiga URSS permaneciam, por razões diversas, mais concentrados na administração de suas respectivas políticas internas, sem buscarem desempenhar um papel mais relevante no cenário internacional, pelo menos não na mesma medida em que, por exemplo, a França ou a Grã-Bretanha buscavam. Mas esta situação se altera, como se sabe, com o término da Segunda Guerra, quando os Estados Unidos e a antiga URSS emergiram como duas superpotências, ao passo que os países europeus deixaram de ser os principais atores na arena política internacional. Em um contexto como esse, em que a política internacional era conduzida em bases realistas, era natural que a relação predominante entre os principais atores internacionais – no caso, agora, os Estados Unidos e a antiga URSS – fosse caracterizada mais pelo conflito do que pela cooperação. Nestas circunstâncias, o modelo conceitual que parecia explicar de modo mais adequado a relação entre Estados não era o da cooperação, mas o da *balança de poder*.

Evidentemente, o esquema da balança de poder não surgiu com a emergência dos Estados Unidos e da antiga URSS como superpotências rivais. Ele é bem anterior e podemos encontrar uma discussão desse tipo de arranjo político, segundo Martin Wight, já na Renascença, mais especificamente na obra de Maquiavel.[7] Para Maquiavel, o desequilíbrio da balança de poder,

ocasionado pela presença da Espanha e da França na Península Itálica, era o principal problema com o qual os príncipes dessa região tinham de lidar. Maquiavel se refere a esse desequilíbrio no capítulo 20 de *O Príncipe*, ao recordar a época em que o equilíbrio de forças entre as diversas cidades-Estados da Península Itálica ainda não tinha sido desfeito: *"... in queli tempi che Italia era in uno certo modo bilanciata..."*[8] A idéia da balança de poder desempenhou também um importante papel na política internacional do século 19, no contexto do que passou a ser conhecido como o "Concerto da Europa". O Concerto da Europa foi uma ação conjunta dos então principais Estados europeus (Áustria, Grã-Bretanha, Prússia, Rússia, e França) no intuito de manterem entre si um equilíbrio de forças de modo a impedir que um Estado sozinho buscasse efetuar algum tipo de intervenção unilateral nos assuntos de um outro Estado, o que desequilibraria a balança de poder. Mas esta estratégia para manutenção do equilíbrio apenas entre os membros do concerto resultava, segundo uma expressão de Adam Watson, em uma espécie de "hegemonia difusa".[9] Com efeito, o objetivo da balança de poder era então o de evitar que um Estado alcançasse hegemonia sobre os demais, mas isso naturalmente não impedia que os Estados que regiam o Concerto da Europa evitassem, conjuntamente, algum tipo de hegemonia sobre os Estados que não faziam parte do concerto. A balança de poder, considerada nesses termos, era "multilateral". Por essa razão, devemos notar que o tipo de balança de poder vigente na Europa do século 19 era diferente do tipo de balança de poder que se estabeleceu na segunda metade do século 20, na medida em que esta última passou a ser *bilateral*, i.e. articulada em torno do interesse que os Estados Unidos e a antiga URSS tinham em impedir que um lado chegasse a alcançar algum tipo de hegemonia sobre o outro. Nesse sentido, a metáfora de uma balança equilibrada em torno de dois pesos equivalentes se tornava ainda mais atrativa para descrever o modo de interação entre as duas superpotências.

A busca pela manutenção do equilíbrio da balança de poder no contexto da segunda metade do século 20 pode ser considerada como ainda mais importante do que em períodos anteriores porque, após a Segunda Guerra, surge no âmbito das relações internacionais um elemento complicador até então desconhecido: a possibilidade de um Estado se ver vítima de um ataque nuclear devastador. Trata-se de um elemento complicador pois o argumento realista poderia, pelo menos em princípio, se tornar menos atrativo para explicar a relação entre Estados ao consideramos que eles, mesmo em uma situação de conflito, poderiam cooperar entre si adotando uma política de cooperação qualificada, i.e. cooperando somente na medida em que os outros (ou *o* outro Estado, no caso de um mundo bipolarizado) cooperassem, mas empregando uma estratégia de *tit for tat* quando o(s) outro(s) Estado(s) deixasse de cooperar. O problema que surge na segunda metade do século vinte (mais especificamente em agosto de 1945) é o da possibilidade de um Estado sequer poder recorrer a uma estratégia de *tit for tat*, pois os estragos causados por um ataque nuclear seriam de tal modo devastadores que a possibilidade de uma segunda rodada ficaria inteiramente excluída. Isto parecia, evidentemente, tornar o argumento realista e o conseqüente apelo à idéia de balança de poder ainda mais convincente. Daí ter surgido então o empenho de, no contexto de um

mundo bipolarizado, um lado evitar que o outro lado obtivesse qualquer tipo de excedente em termos de poderio militar sobre o outro, pois isto representaria um desequilíbrio na balança de poder. Segundo esta nova percepção da realidade política internacional, em um mundo bipolarizado e repleto de arsenais nucleares, haveria sempre o risco de que a balança de poder somente se desequilibrasse uma única vez. Deste modo, a corrida armamentista entre os Estados Unidos e a antiga URSS, bem como a preocupação de ambos no sentido de ampliarem as suas respectivas áreas de influência, poderiam ser explicadas em termos do interesse que as duas superpotências tinham em evitar que a balança de poder se desequilibrasse.

Logo após o término da Segunda Guerra é possível identificarmos a preocupação americana em "conter" qualquer avanço da URSS em termos de área de influência ou de superioridade bélica. Em um artigo de 1947, intitulado "The sources of soviet conduct" (originalmente publicado em *Foreign Affairs* sob o pseudônimo de "X"), George F. Kennan, então oficial do Departamento de Estado americano, chamou atenção para o perigo que seria o surgimento de uma URSS superior aos Estados Unidos.[10] A tese de Kennan era a de que a antiga URSS buscaria aumentar sua área de influência na Europa e em outras regiões do mundo. Por essa razão, a política externa americana deveria ter como objetivo "conter" as pretensões expansionistas da antiga URSS. Este passou a ser, então, um dos pontos fundamentais da política externa americana do pós-guerra. Como Kennan afirma:

> In these circumstances it is clear that the main element of any United States policy toward the Soviet Union must be that of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies. It is important to note, however, that such a policy has nothing to do with outward histrionics: with threats or blustering or superfluous gestures or outward 'toughness'. (...) It is clear that the United States cannot expect in the foreseeable future to enjoy political intimacy with the Soviet Union regime. It must continue to regard Soviet Union as a rival, not a partner, in the political arena[11].

Até que ponto Kennan, ele próprio, estava convencido de que a "tendência expansionista russa" deveria ser contrabalançada em todos os âmbitos pela política externa americana, sobretudo no âmbito de operações militares, essa é uma questão controversa e à qual pretendo retornar mais adiante. De todo modo, o texto de Kennan teve um profundo impacto sobre a formação da política externa americana do pós-guerra, e o que a passagem acima deixa claro é o modo como o pós-guerra foi marcado no Ocidente, já a partir de 1947, pelo reconhecimento da antiga URSS como uma ameaça; ela representava, na "arena política" da época, não um *partner* para a cooperação, mas um *rival* na disputa pela manutenção da balança de poder.[12] O problema, no entanto, é que, neste contexto, a disputa pela manutenção da balança de poder, ao contrário do que a metáfora da

balança parece sugerir, não significava exatamente uma tentativa de se *igualar* ao rival, colocando assim em equilíbrio a balança. Pelo contrário, o que cada um buscava era, de fato, sobrepujar o outro. O que tanto os Estados Unidos quanto a antiga URSS tinham como objetivo era garantir que um estivesse em condição de exceder o outro seja em termos de poderio bélico, seja em termos de obtenção de áreas de influências. Esta seria, com efeito, a única condição para – inteiramente coerente com uma perspectiva realista – poderem garantir a própria sobrevivência em um mundo anárquico e repleto de armas nucleares. Desta forma, a expressão "balança de poder" de poder é empregue aqui em um sentido diferente do sentido que ela tinha no contexto do Concerto da Europa.

O caráter polissêmico da expressão "balança de poder" é explorado com bastante precisão por Martin Wight, que reconhece pelo menos cinco sentidos principais que a expressão pode assumir.[13] Vejamos, então, cada um desses sentidos de forma a tornar claro em que sentido, precisamente, a expressão "balança de poder" seria ou não adequada para nos referirmos à política internacional da segunda metade do século 20. Segundo Wight, em um primeiro sentido, a expressão "balança de poder" designa uma *distribuição equânime de poder*. A expressão, neste caso, se refere a uma configuração de forças de tal modo que nenhum Estado seja tão forte ou tão preponderante a ponto de poder ameaçar os outros Estado. É nesse sentido que a expressão "balança de poder" significa propriamente "equilíbrio", e podemos falar então em "manter", "preservar", "restaurar", etc. a balança de poder. Em um segundo sentido a expressão "balança de poder" designa um princípio normativo. Nesse caso, a balança de poder se refere à idéia segundo a qual o poder *deve ser* distribuído equanimente. Segundo Wight, no século 18 este sentido normativo da expressão "balança de poder" tornou-se uma espécie de constituição não escrita da sociedade internacional. Wight cita, por exemplo, a seguinte passagem de Edmund Burke: *"The balance of power had been ever assumed as the known common law of Europe* (...) *the question had only been (as it must happen) of the more or less inclination of that balance."*[14] É neste sentido também que Lord Palmerston, em meados do século 19, se refere à "balança de poder" como uma instituição que, no âmbito da "comunidade de nações", obrigaria os Estados mais poderosos a "respeitar" a independência de seus vizinhos menos poderosos:

> ... it is to the interest of the community of nations that no nation should acquire such a preponderance as to endanger the security of the rest; and it is for the advantage of all that the smaller Powers should be respected in their independence and not swallowed up by their more powerful neighbours. That is the doctrine of the balance of power, and it is a doctrine worthy of being acted upon[15].

Mas Wight reconhece ainda, com relação a este segundo sentido, uma variação. Enquanto princípio normativo, "balança de poder" pode significar também, não tanto o princípio segundo o

qual o poder *deve* ser equanimente distribuído, mas o princípio segundo o qual o *meu lado deve* ter uma margem extra de poder, de modo que, na eventualidade de o poder não ser de fato equanimente distribuído, o *meu Estado* possa, através desta margem extra de poder, restaurar a balança de poder sem ficar à mercê dos interesses dos outros Estados.

Em um terceiro sentido a expressão é compreendida como a capacidade de ordenar ou reordenar as relações de poder em uma dada região. Um problema que Wight percebe na distribuição de poder é que nem sempre os Estados estão de acordo quanto a uma distribuição equânime de poder, e que nenhuma distribuição permanece constante por muito tempo. A balança de poder, muitas vezes, apenas preserva o *status quo*, favorecendo mais a um país do que a outros. Neste sentido, "balança de poder" não significa um equilíbrio de forças, mas o *status quo* vigente, muito embora aqueles que efetivamente são beneficiados pelo *status quo* afirmem que a configuração de forças vigente represente a verdadeira balança de poder. Wight afirma que este é o uso mais freqüente da expressão "balança de poder".

Em um quarto sentido a expressão designa o poder de agir como uma espécie de árbitro entre dois ou mais atores. Esta é, inclusive, a idéia evocada pela imagem da justiça segurando uma balança de modo imparcial. Mas, para que um ator possa dispor da balança nestes termos, é necessário ser pelo menos tão poderoso quanto aqueles sobres os quais ele está arbitrando. Por outro lado, os que estão sob o arbítrio do Estado que efetivamente detém a balança de poder podem, em algumas circunstâncias, não reconhecê-lo como estando legitimado a fazer com que a balança penda para um lado ou para o outro. Nesse caso, deter a balança de poder significa simplesmente ter algum tipo de vantagem especial na distribuição de poder. Com relação a isso, Wight salienta que os Estados continentais freqüentemente perceberam que a Grã-Bretanha, por um lado, tradicionalmente arrogava para si o poder de deter "com a mão direita" a balança de poder na Europa; mas, por outro lado, ela articulava com a outra mão o estabelecimento de uma hegemonia colonial que se recusou por séculos a reconhecer o princípio do equilíbrio de forças. Por fim, em um quinto sentido, a expressão designa uma *tendência* da política internacional de produzir uma distribuição equânime de poder. A distribuição de poder, nesse sentido, estaria permanentemente mudando, mas sempre tendendo novamente ao equilíbrio.

Tendo em vista a distinção que Wight faz entre esses cinco usos da expressão "balança de poder", parece claro que, no contexto da segunda metade do século 20, é o segundo uso que está em questão. Ou, para ser mais preciso: é a segunda variação do segundo uso que está em questão, pois, nesse caso, a balança de poder se refere ao empenho de cada Estado – mais especificamente dos Estados Unidos e da antiga URSS – no sentido de obter algum tipo de vantagem um sobre o outro, tanto em termos bélicos quanto em termos de obtenção de áreas de influência. Dessa forma, aquilo que tanto os Estados Unidos quanto a antiga URSS realmente buscavam alcançar não era simplesmente o equilíbrio, mas, de fato, o *desequilíbrio* da balança de poder, na expectativa de que este desequilíbrio resultasse em algum tipo de superioridade de um sobre o outro. Em um contexto

como esse, em que os principais atores das relações internacionais eram vistos como rivais na disputa pelo poder, não era de se estranhar que o discurso sobre direitos humanos no âmbito das relações internacionais fosse visto com bastante ceticismo, pois os Estados não deveriam guiar suas respectivas condutas tendo em vista a realização de ideais morais, mas, antes, buscar garantir a própria sobrevivência em meio à anarquia característica do sistema de Estados. Como sintetiza Hans Morgenthau, um dos principais ideólogos da doutrina realista durante a Guerra Fria: *The actions of states are determined not by moral principles and legal commitments but by considerations of interest and power."*[16]

Contudo, mesmo que nos esforcemos para apontarmos com precisão em que sentido a expressão "balança de poder" pode ser usada para nos referirmos à política internacional vigente durante a Guerra Fria, uma pergunta que podemos nos fazer agora é sobre até que ponto a segunda metade do século vinte pode, de fato, ser caracterizada adequadamente através do esquema da balança de poder. Com efeito, durante esse período, é possível também observarmos, em dissonância com a perspectiva realista, uma proliferação de instituições e organizações empenhadas em promover a cooperação entre Estados através de ações *multilaterais*. Durante a segunda metade do século vinte surgiu uma diversidade de instituições multilaterais que tinham – e ainda têm – como tarefa específica a resolução conjunta de problemas internacionais tão diversos quanto, por exemplo, o aumento da poluição em níveis globais, a administração de rotas aéreas, acordos sobre o uso de ondas de rádio sem interferências mútuas, o estabelecimento de regras tarifárias no comércio internacional, o levantamento de fundos para ajuda humanitária, etc.

É importante observarmos inicialmente, porém, que, assim como o esquema da balança de poder não surgiu apenas no contexto da segunda metade do século 20, da mesma forma instâncias de ações multilaterais não surgiram apenas após o final da Segunda Guerra. John Ruggie sustenta que, já no século 17, sobretudo por influência da obra de Hugo Grotius, surgiram, por exemplo, diversos acordos internacionais relativos ao uso dos mares para rotas comerciais.[17] E, no contexto do século 19, foi fundada, por exemplo, a *International Telegraph Union*, criada com o objetivo específico de tornar mais eficaz o uso da comunicação telegráfica no âmbito internacional. Uma importante característica da *International Telegraph Union* era, inclusive, a promoção de conferências periódicas entre os Estados membros.[18] Por outro lado, Ruggie reconhece também que é apenas no século 20 que instituições internacionais se transformaram em entidades mais formais, assumindo, assim, propriamente o caráter de *organizações*.[19] A primeira grande organização do século 20 é a Liga das Nações que, mais tarde, como se sabe, foi sucedida pela ONU. Com relação a isso, um importante avanço rumo a um multilateralismo mais efetivo foi o fato de tanto a Liga das Nações quanto a ONU não terem adotado como critério de associação o poderio econômico ou bélico. Isso contribuiu para o surgimento de uma diplomacia multilateral, que se opunha à diplomacia bilateral até então predominante. Mas, segundo Ruggie, a principal razão para o surgimento de "instituições multilaterais"[20] no contexto do século vinte foi o fato de os Estados

Unidos, e não qualquer outra nação, ter se transformado em *hegemon* – em potência hegemônica. Isso poderia parecer, pelo menos em princípio, um paradoxo, e, segundo a perspectiva realista, um equívoco, pois se um Estado se transforma em *hegemon*, seu principal interesse seria evidentemente manter a seu favor a balança de poder, e não criar mecanismos institucionais para a promoção da cooperação internacional. O ponto para o qual Ruggie procura chamar atenção é que, de fato, qualquer *hegemon* tende a construir uma ordem internacional que seja compatível com seus próprios interesses. Mas o problema é que, no caso específico dos Estados Unidos, a ordem mais compatível com seus próprios interesses era uma em que se promovesse a extinção de barreiras comerciais discriminatórias, contribuindo, assim, para o surgimento de operações comerciais de caráter multilateral. Se a antiga URSS ou a Grã-Bretanha tivessem assumido a posição de *hegemon*, dificilmente o multilateralismo comercial poderia ser visto como a ordem internacional mais compatível com seus próprios interesses. Como Ruggie afirma:

> For American postwar planners, multilateralism in its generic sense served as a foundational architetural principle on the basis of which to reconstruct the postwar world. Take first the economic realm. During the war, when planning for the postwar began, the Nazi economic order was the focal point of American antipathy. It had effectively excluded nonparticipants, which according to U.S. officials not only limited American trade opportunities but also triggered economic conflicts that readily spilled over into securiry realm[21].

Ora, mas se isto é assim, se foi a própria hegemonia americana que terminou por contribuir para o surgimento de uma diversidade de instituições multilaterais ao longo da segunda metade do século 20, então o esquema balança de poder, diferentemente do que foi sugerido acima, não esclarece de modo inteiramente adequado a política internacional deste período. Haverá então aqui uma contradição, i.e. será que o esquema da *balança de poder* e o esquema do *multilateralismo* seriam reconstruções contraditórias da política internacional vigente durante a Guerra Fria? Com relação a esse problema, um primeiro ponto já foi elucidado: a expressão "balança de poder" é polissêmica e, em pelo menos um de seus sentidos, ela *não* entra em conflito com a idéia de instituições multilaterais; muito pelo contrário, ela poderia mesmo ser definida em termos de um tipo de operação multilateral. Com efeito, referi-me anteriormente ao Concerto da Europa como um tipo de arranjo político que visava à manutenção da balança de poder no século 19. Ao discutir alguns tipos de instituições multilaterais que se estabeleceram anteriormente ao século vinte é justamente o Concerto da Europa o principal exemplo que Ruggie tem em vista. Como ele afirma:

> In the security realm, the most celebrated case [*sc.* of cooperation on a multilateral

> basis] is the Concert of Europe, a case in which students of international relations have paid far more attention to the issue of whether or not it constituted a security regime than to the fact that it exhibited elements of multilateral form[22].

Da mesma forma, a posição efetivamente defendida por Kennan, a despeito das conseqüências políticas que resultaram da publicação de seu artigo de 1947, não era incompatível com o multilateralismo. Embora tenha formulado uma das primeiras expressões teóricas do esquema da balança de poder na segunda metade do século 20, Kennan, de fato, tinha então em mente um mundo articulado em torno de um tipo de política internacional de caráter multilateral.[23] O próprio Kennan, em diferentes ocasiões, ao recordar o seu artigo de 1947, alegou ter sido mal compreendido, pois a política externa que tinha então em mente não dizia exatamente respeito à disputa pelo poder em um mundo bipolarizado, mas, antes, à divisão do poder "entre diversas entidades governamentais." Como ele afirma em uma entrevista de 1972: *"If a 'balance of power policy' means using American influence, wherever possible, to assure that the ability to develop military power on the grand scale is divided among several governmental entities and not concentrated entirely in any one of them, then I think that I favor it."*[24] Dessa forma, a idéia de balança de poder subjacente ao texto de Kennan é inteiramente compatível com a idéia de multilateralismo.

Mas e quanto ao *segundo sentido* de balança de poder, aquele que destaquei como o que caracterizaria de modo mais adequado a política internacional da segunda metade do século 20: ele entra ou não em conflito com a idéia de multilateralismo? Neste caso, é mais difícil afastarmos a possibilidade de um conflito entre estas duas perspectivas, i.e. a perspectiva segundo a qual a política internacional da época deveria ser compreendida em termos de uma balança articulada em torno de dois pratos, cada um buscando fazer a balança pender para o seu próprio lado; e a perspectiva que reconhece a política internacional da época como estando articulada essencialmente em torno de instituições multilaterais. Trata-se de um verdadeiro conflito, pois o multilateralismo se define antes de qualquer coisa negativamente, i.e. como *não* sendo bilateralismo. Mas, se estas perspectivas são contraditórias, qual das duas descreveria de modo mais satisfatório a política internacional da segunda metade do século 20? Vejo, com relação a este problema, duas alternativas. A primeira seria fazermos aqui a distinção tradicional entre questões de *high politics* e questões de *low politics*. Quando falamos simplesmente em "a segunda metade do século vinte", ainda não está claro quais aspectos da política internacional dessa época temos em mente. Se o que visamos são questões de *high politics*, referentes, por exemplo, a problemas de segurança nacional, então a primeira perspectiva (a da balança de poder) seria a mais adequada. Mas se, por outro lado, visamos questões de *low politics*, concernentes, por exemplo, à resolução conjunta de questões ambientais, rotas aéreas, etc., então seria a segunda perspectiva (a do multilateralismo) a mais adequada. A segunda alternativa, por outro lado, consistiria em enfatizarmos que não é só em função do sentido da expressão "balança de poder" que podemos ver ou não uma contradição entre essas duas perspectivas.

É também em função do sentido que atribuímos a conceitos fundamentais como "Estado", "anarquia", e "soberania" que dependerá nosso reconhecimento da perspectiva mais adequada. Se assumirmos que esses conceitos são simplesmente *dados*, de tal modo que Estados nacionais sejam de antemão concebidos como maximizadores de suas próprias preferências, então tenderemos a ver a primeira perspectiva como a mais adequada. Estaremos então assumindo que os Estados têm uma identidade fixa e anterior a qualquer tipo de interação com outros Estados. Nesse caso, é o modelo da escolha racional que torna o esquema da balança de poder inevitável. Por outro lado, a partir do final da década de oitenta e início da década de noventa, diversos autores começaram a mostrar o quão problemática é essa suposição. O que os denominados autores construtivistas, tais como, por exemplo, Alexander Wendt, Nicholas Onuf, e Friedrich Kratochwil, entre outros, têm sublinhado é que conceitos como "Estado", "anarquia", e "soberania" não são simplesmente dados, mas *constituídos* no contexto mesmo de práticas sociais.[25] Com outras palavras, é no contexto mesmo da interação que, segundo os construtivistas, a identidade dos Estados seria constituída. Desta forma, a existência ou não de uma contradição entre as duas perspectivas a que me referi aqui – a da balança de poder e a do multilateralismo – dependeria, em última instância, do modo como nos *decidimos* compreender conceitos fundamentais como anarquia, soberania, ou Estado. Para empregar aqui a expressão seminal cunhada por Wendt, a anarquia é – no final das contas – o que os Estados fazem dela.[26] A existência ou não de uma contradição, portanto, dependerá não tanto da natureza dos eventos históricos que se desenrolaram ao longo da segunda metade do século 20, mas, antes, do modelo conceitual que empregamos para interpretar – ou, segundo os construtivistas, *constituir* – estes mesmos eventos.

2. Governança global e Direito Transnacional

Como afirmei anteriormente, na segunda metade do século 20 surgiram várias instituições multilaterais com a tarefa de dar conta de problemas globais. Salientei que esta idéia, "de certo modo", contradizia a perspectiva realista, que é essencialmente cética quanto à possibilidade da cooperação internacional em um mundo anárquico. Mas é preciso agora esclarecer melhor o sentido deste "de certo modo". Esse esclarecimento me permitirá introduzir o tema da "governança global" e de sua relação com a institucionalização dos direitos humanos.

A possibilidade de implementação de sistemas de cooperação em bases multilaterais entra em conflito com a perspectiva realista apenas *de certo modo*, porque ela não nega necessariamente a tese realista segundo a qual a relação entre Estados seria essencialmente anárquica. O sistema internacional é anárquico no sentido de que falta a ele uma instância supranacional capaz de produzir normas de caráter internacional que sejam vinculadas a um sistema de penalidades tão eficaz quanto o sistema que existe no interior dos Estados nacionais para garantir o *enforcement* das normas domésticas (ou constitucionais). Na ausência de uma "constituição" de caráter supra-nacional não

poderíamos, a rigor, falar em leis internacionais, o que, portanto, tornaria a relação entre Estados essencialmente anárquica. Por outro lado, o que diferentes concepções de instituições multilaterais, no entanto, negam é que a anarquia seja, por si só, um obstáculo intransponível para a cooperação internacional. A anarquia não nos impede de falarmos, por exemplo, de uma "comunidade internacional" e não torna a cooperação impossível. Hedley Bull, por exemplo, reconhece a pertinência da posição defendida pelos realistas: os Estados coexistem em um mundo "anárquico", i.e. eles *não* estão subordinados a uma instância jurídica de caráter supra-nacional, capaz de lhes ditar normas e impor sanções. Por outro lado, ele nega a tese segundo a qual, na ausência de uma instância jurídica de caráter supra-nacional, não restaria aos Estados outra coisa além de unicamente perseguirem a auto-preservação. Dessa forma, contra o realismo, Bull assim como outros autores associados à denominada Escola Inglesa de Relações Internacionais procuram mostrar que é possível falarmos em uma "sociedade internacional."[27]

Contudo, com o final da Guerra Fria, o próprio estatuto da *anarquia* é colocado em questão. Se, durante a Guerra Fria, surgiram várias instituições multilaterais, o que ocorre com o fim da Guerra Fria é uma interdependência crescente entre os Estados. Com outras palavras, as instituições multilaterais visam de modo geral a cooperação entre os Estados, mas nenhuma instituição, sozinha, tinha durante a Guerra Fria o poder de impor limites à soberania dos Estados, pois estes cooperavam apenas na medida em que a cooperação se apresentasse como a melhor estratégia. O que faltava no contexto da Guerra Fria era a prevalência do que poderíamos denominar de uma *ordem global* descentralizada. Contudo, a partir de aproximadamente final da década de 80 e início da década de 90 começaram a se tornar prementes vários problemas que exigiam cada vez mais medidas conjuntas por parte dos Estados. Entre estes problemas se destacam, por exemplo: a disseminação da *AIDS* em escala global, o tráfico de drogas, a ameaça do terrorismo, o aumento dos índices de poluição, imigrações em massa, etc. Além disso, o surgimento de movimentos sociais mais amplos, a globalização das economias bem como o surgimento de tecnologias que permitem a um número cada vez maior de pessoas em qualquer parte do planeta ter acesso instantâneo a uma diversidade de tipos de informações têm contribuído para "descentralizar" a autoridade do Estado. Os Estados, como afirma Rosenau, continuam a reter suas respectivas soberanias, mas uma parte de sua autoridade tem sido crescentemente transferida para coletividades sub-nacionais, o que representa uma limitação da autoridade política que eles tradicionalmente detiveram.[28]

Com a descentralização da autoridade do Estado a "governança" tem sido exercida sem que o sujeito da "governança" sejam exclusivamente os governos dos Estados nacionais. O conceito de "governança" se distingue do conceito de "governo" de duas maneiras. Em primeiro lugar, pela extensão da normatividade que ambos os conceitos envolvem: enquanto a normatividade gerada pelo *governo* estaria circunscrita a um Estado específico, a normatividade gerada pela *governança* teria uma esfera de alcance bem mais ampla. Em segundo lugar, o conceito de governança se distingue do conceito de governo pela ausência de uma instância superior que reteria para si –

como ocorre no caso do governo – a tarefa de gerar normas. A normatividade gerada pela governança é mais ampla do que aquela gerada pelo governo porque ela não provém de uma única fonte. A partir desta distinção conceitual entre "governança" e "governo" seguem-se também duas outras distinções importantes: a primeira é que a governança não se confunde com a idéia de regime, e a segunda é que a governança – ao contrário do que ocorre com o conceito de regime – se opõe à idéia de anarquia. A gorvernança não se confunde com regimes porque ela não está limitada à *ordem* no contexto específico de uma determinada área temática, como, por exemplo, no caso de regimes relativos à não-proliferação de minas terrestres, ou para diminuição gradual dos índices de poluição, etc. A governança diz respeito, antes de qualquer coisa, a uma *ordem global*. É precisamente neste sentido que Rosenau emprega a expressão "governança":

> ... o modo como entendemos a governança neste livro tem a ver com a ordem global, não limitada a uma esfera singular; o conceito [*sc.* de governança] refere-se, assim, aos entendimentos prevalecentes nos hiatos entre os vários regimes e, o que talvez seja mais importante, aos princípios, à normas, às regras e aos procedimentos aplicados quando dois ou mais regimes se sobrepõem, conflitam ou de algum outro modo exigem a acomodação entre interesses conflitantes[29].

Dessa forma, por dizer respeito a uma ordem global, a governança se opõe à idéia de anarquia. Enquanto a existência de regimes é compatível com a anarquia, a governança se compreende exatamente como a superação desta. Mas o que, de fato, nos permite falar de uma *ordem global*, e não da anarquia, no contexto da política internacional que começa a se delinear com o fim da Guerra Fria? A meu ver, é de uma resposta a essa questão que surge a possibilidade de conferirmos inteligibilidade ao conceito de *direitos humanos* no contexto das relações internacionais sem, porém, nos comprometermos com as dificuldades metafísicas que a idéia de direitos naturais envolve.

Como já foi mencionado, o que tem permitido a emergência de uma ordem global é a descentralização do poder do Estado. O que percebemos após o fim da Guerra Fria é que os Estados não são mais percebidos como os principais – ou pelo menos não como os únicos – atores das relações internacionais. Com efeito, cada vez mais entidades de caráter internacional como, por exemplo, grandes multinacionais, *Human Rights Watch*, ou o *Greenpeace* têm exercido de modo efetivo algum tipo de coerção sobre o governo de Estados nacionais. Esse fato, aliado aos avanços na tecnologia da informação, evidentemente tornam o grau de interconexão entre os diversos atores do sistema internacional bem mais elevado do que ocorria no contexto da Guerra Fria. Ao invés de vermos o mundo dividido em dois grandes blocos, como ocorria durante a Guerra Fria, o que se percebe mais recentemente é uma tendência à formação de blocos regionais, sobretudo no âmbito

da cooperação econômica. Entidades como NAFTA, Comunidade Econômica Européia, e Mercosul vêm se consolidando como autênticos agentes das relações internacionais, ainda que a *actorness* – a capacidade de agirem como atores ou agentes – dessas entidades possa variar conforme a área de atuação em questão.[30] Seria possível talvez se objetar aqui, porém, que a tendência à regionalização das economias poderia ser vista, antes, como um movimento de resistência do que de adesão a uma ordem global. No entanto, por outro lado, o fato de Estados buscarem a cooperação em torno de blocos econômicos de caráter regional pode também ser visto, não tanto como um movimento de resistência, mas, antes, de adaptação gradual às exigências de uma economia plenamente globalizada.

É bem verdade também que, justamente no âmbito econômico, a interconexão crescente entre os diferentes atores na arena internacional tem sido vista freqüentemente com bastante ceticismo quanto à sua capacidade de gerar prosperidade de modo minimamente equânime em termos globais. No âmbito econômico a adesão a uma ordem global parece ter como conseqüência não apenas a (eventual) prosperidade econômica dos Estados que se abrem para o comércio internacional. No contexto de uma economia globalizada, as crises financeiras de um determinado Estado, ou de uma determinada região, também passam a ter reflexos profundos em outras regiões bem distantes. Foi isto que ocorreu, por exemplo, no final dos anos 90, quando a crise financeira do bloco asiático teve repercussões danosas em diferentes regiões do planeta, inclusive no Brasil. Por essa razão, a globalização da economia, promovida por entidades como o Banco Mundial, a OMC, e, sobretudo, pelo FMI, foi duramente criticada, por exemplo, por Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia em 2001. Em seu livro de 2002 Stiglitz afirma que a ordem global no âmbito da economia, em última instância, tem sido efetiva apenas para a implementação dos interesses de grupos bem reduzidos de indivíduos nos países industrializados, de modo que, na arena internacional, ela apenas seria o veículo para a promoção dos interesses desses mesmos grupos. Como Stiglitz afirma:

> It has become increasingly clear not just to ordinary citizens but to policy makers as well, and not just in the developing countries but in the developed countries as well, that globalization as it has been practiced has not lived up to what its advocates promised would accomplish – or to what it can and should do[31].

Por outro lado, se no âmbito da cooperação econômica a ordem global tem suscitado desconfiança, no âmbito do *direito* a emergência de uma ordem global tem sido vista com bem menos ceticismo. A idéia de "lei internacional", como se sabe, teve um período de grande aceitação entre meados do século 19 e o início da Segunda Guerra. Foi nesse período que o ofício do *internationl lawyer* se estabeleceu e publicações acadêmicas sobre *direito internacional* se consolidaram. Entre vários autores europeus havia mesmo a pretensão de que o direito internacional não seria simplesmente estabelecido, mas, antes, "descoberto", do mesmo modo que se descobrem, por

exemplo, as "leis" da Física. Dessa forma, a extensão de normas jurídicas internacionais a diferentes regiões do planeta era compreendida em termos quase missionários, i.e. não como uma imposição da cultura jurídica européia, mas como uma espécie de inclusão de todos os povos na esfera da civilização. No entanto, esse otimismo quanto às pretensões civilizatórias do direito internacional recrudesceu com o advento da Segunda Guerra. Martti Koskenniemi afirma que, por exemplo, Morgenthau, muito mais conhecido pelas suas contribuições na formação de toda uma tradição do pensamento realista no âmbito das teorias de relações internacionais na segunda metade do século vinte, emigrou para os Estados Unidos e, tendo abandonado seu interesse pelo direito internacional, deslocou o foco de sua atenção do conceito de *lei* para o conceito de *poder*. Sua investigação, assim, deixou de incidir sobre o modo como o mundo da política internacional *deveria ser*, e passou a se concentrar na questão sobre como ele *realmente é*.[32] Dessa forma, segundo Koskenniemi, a Guerra Fria teria sido marcada pelo recrudescimento da atratividade que a idéia de direito internacional havia até então exercido. Contudo, com o final da Guerra Fria, surge um novo interesse pelo direito internacional, mas, evidentemente, sem uma tentativa de se revitalizar agora as pretensões civilizatórias que ele tinha no contexto do século dezenove e da primeira metade do século 20.

Com o fim da Guerra Fria, surge uma interconexão crescente entre os diferentes atores na arena internacional, de modo que o estabelecimento – e não pretensas "descobertas" – de normas jurídicas de caráter internacional tornou-se praticamente inevitável. Como essas normas dizem respeito não apenas à conduta de Estados, mas também de outros tipos de entidades, tais como grandes corporações ou ONGs, com afiliados das mais diversas nacionalidades, elas são agora freqüentemente caracterizadas, não tanto em termos de leis "internacionais", mas de leis "transnacionais".[33] Com efeito, a relação *entre nações* diz respeito apenas a um tipo de relação vigente no cenário político mundial. Por essa razão, expressões como "sociedade civil *global*", "política *transnacional*", ou "comunidade política *planetária*", têm sido freqüentemente empregadas em lugar de expressões em que ocorre a palavra *internacional*, de modo a evitar reduzir-se a discussão sobre questões políticas e morais de caráter "global", "transnacional" ou "planetário" ao domínio estrito da relação entre Estados *nacionais*.[34] Por influências de entidades como, por exemplo, *Amnesty International*, *Médicins sans Frontières* e *Human Right Watch* o caráter meramente aspiracional que os direitos humanos tinham quando da publicação da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* tem dado lugar, cada vez mais, a leis de caráter internacional (ou transnacional) ancoradas agora no que Kenneth Abbot, Robert Keohane *et alia* denominam "obrigações legais vinculatórias" (*binding legal obligations*):

> The Universal Declaration of Human Rights, for example, was only minimally legalized (it was aspirational, not overly precise, and weakly institutionalized), but the human rights regime has evolved into harder forms over time. The international Covenant on

> Civil and Political Rights imposes binding legal obligations, spells out concepts only adumbrated in the declaration, and creates (modest) implementing institutions[35].

A força vinculatória que o discurso sobre direitos humanos vem adquirindo nas últimas décadas resulta de uma interação cada vez mais estreita entre questões de política internacional e questões de política doméstica. Essa interação, evidentemente, também se reflete no âmbito do direito. Um Estado pode criar leis para promoção dos direitos humanos no âmbito de sua política doméstica apenas como uma espécie de instrumento de barganha, com o objetivo, por exemplo, de obter de outros Estados, ou de ONGs internacionais, algum tipo de incentivo financeiro, ou para ser aceito em algum tipo de empreendimento cooperativo de caráter internacional, ou, ainda, para escapar a algum tipo de embargo econômico.[36] Isso, evidentemente, não significa que haja uma disposição clara, por parte desse Estado, no sentido de realmente implementar e manter, no âmbito doméstico, tais políticas tão logo os benefícios resultantes da barganha não estejam mais em vista. No entanto, essa atitude meramente instrumental que um Estado pode ter face à questão dos direitos humanos pode mudar por força de questões de política doméstica. Ao declarar publicamente o endosso a políticas para a promoção dos direitos humanos, um Estado permite também que a oposição interna a seu governo explore essas declarações nos momentos em que a política doméstica entrar em conflito com o compromisso anteriormente assumido. Segundo Thomas Risse e Katharyn Sikkink esse tipo de interconexão entre política interna e política doméstica contribuiu, por exemplo, para a dissolução do regime do *apartheid* na África do Sul[37].

No contexto brasileiro, um exemplo recente da força vinculatória que o discurso sobre direitos humanos exerce no âmbito de questões jurídicas *transnacionais* é ilustrado pela indenização que o governo brasileiro foi obrigado a pagar à família de um jovem torturado e morto em um manicômio associado ao Sistema Único de Saúde. A decisão em favor da indenização foi tomada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em agosto de 2006, na Costa Rica. Trata-se de um caso inédito, pois uma questão interna e que, em princípio, poderia ter sido resolvida por apelo a direitos assegurados na própria Constituição, foi resolvida, na verdade, por uma instância não estatal e externa ao próprio Estado. O governo brasileiro não apenas endossou a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas também admitiu, segundo matéria publicada em *O Globo*, que *"o país tem de se aperfeiçoar na questão dos direitos humanos."*[38] Por outro lado, seria talvez possível alegar que, mesmo nesse caso, a força vinculatória do discurso sobre direitos humanos decorre de uma adesão prévia do Brasil aos termos de um acordo. No entanto, nas últimas décadas, tem ocorrido com cada vez mais freqüência uma espécie de "jurisprudência internacional": Estados que, a rigor, não são signatários de um tratado específico sobre direitos humanos, ainda assim se remetem a esse tratado – e não unicamente à própria constituição – na hora de ponderar sobre questões internas relativas à política de direitos humanos. Casos desse tipo são amplamente documentados por Anne-Marie-Slaughter no contexto de sua discussão sobre o que denomina uma

"comunidade global das leis sobre direitos humanos" (*global community of human rights law*).[39] Ela sustenta que países como, por exemplo, África do Sul, Israel, e Zimbábue, entre outros, sobre os quais a *European Court of Human Rights* não tem jurisdição, têm citado cada vez mais as decisões dessa corte no contexto de suas próprias decisões domésticas[40].

Dessa forma, fenômenos como o multilateralismo e a governança global têm contribuído para que a distinção entre direitos civis e direitos humanos se torne cada vez menos rígida.[41] Com efeito, o multilateralismo e a governança global podem ser compreendidos como um espaço que gera um tipo de normatividade que, destituída de aspectos etnocêntricos e inteiramente descentralizada, pode ser aceita em bases minimamente razoáveis em qualquer parte do planeta. Esse tipo de normatividade, a meu ver, permite-nos compreender a inteligibilidade do conceito de *direitos humanos* no âmbito das relações internacionais (ou transnacionais) sem, por outro lado, nos comprometermos com os problemáticos pressupostos metafísicos subjacentes às teorias sobre direitos naturais.

Conclusão

Existem direitos não-positivos, direitos dos quais seríamos sujeitos independentemente de nossa inserção em um sistema político e jurídico minimamente organizado? Meu objetivo aqui não foi apresentar, como uma resposta negativa a essa questão, uma defesa do positivismo legal, mas mostrar que o positivismo legal não torna o discurso sobre direitos humanos no âmbito das relações internacionais ininteligível – ou *rhetorical nonsense*, *nonsense upon stitls* – na célebre formulação de Bentham. A despeito do ceticismo que evolveu o discurso sobre direitos humanos quando da divulgação da *Declaração* de 1948 e durante uma boa parte da Guerra Fria, o fenômeno do multilateralismo e da governança global contribuíram – e têm contribuído – para a emergência de uma espécie de "sociedade civil global". É no contexto da "sociedade civil global" que podemos compreender o conceito de direitos humanos como um tipo de entidade normativa diferente daquela em questão nas primeiras teorias dos direitos naturais, nos séculos 17 e 18. Até que ponto, porém, podemos realmente comparar, por um lado, os *direitos civis* e políticos, ontologicamente vinculados à constituição dos Estados democráticos modernos com, por outro lado, os *direitos humanos*, ontologicamente vinculados a um sistema de práticas normativas de caráter internacional (ou transnacional), essa é uma questão que escapa ao escopo do presente artigo e cuja resposta depende, evidentemente, da inteligibilidade mesmo do conceito de "sociedade civil global".[42] De todo modo, a simples possibilidade estabelecermos razoavelmente a possibilidade de uma tal comparação consiste, ao meu ver, em uma constatação de que, como pretendi mostrar, o positivismo legal, pelo menos na versão defendida por Bentham, não é incompatível com o discurso sobre os direitos humanos no contexto das relações internacionais.

Notas

[*] Esta pesquisa contou com apoio financeiro e institucional do CNPq / FAPERJ (PRONEX) no *Centro de Ética e Filosofia da Mente*. Agradeço ao DAAD / CAPES pela concessão de uma bolsa de curta duração para pesquisa na Universidade de Konstanz no primeiro semestre 2005.

[1] Cf. Ross HARRISSON, 1999, p. 95: *"For a thousand years Roman Law carried on quite happily without any such things. It was, of course, right to do certain things; but people did not have rights. Things had the property of being right, but there was no substantial or fictious entity, talked of as existing, or as possessed by people"*. Ver também Quentin SKINNER, 1994, p. 39-40: *"Moral philosophers in ancient and medieval Europe were greatly concerned with the question of distributive justice, and thus with the question of what is due to us as a matter of right. But they lacked a vocabulary to articulate the suggestion that what is due to us as matter of right is something which can in turn be called our right. It was only during the later Middle Ages that this conception of 'subjective' right began to enter European political discourse. And it was only in the course of the seventeenth century that the concept began to acquire that moral hegemony which it has never subsequently lost"*.

[2] DIDEROT, 2001, p. 24: *L'usage de ce mot* [*sc.* Droit Naturel] *est si familier, qu'il n'y a presque personne qui ne soit convaincu au-dedans de soi-même que la chose lui est évidemment connue.*
Ce sentiment intérieur est commun au philosophe et à l'homme qui n'a point réfléchi..."

[3] Cf. por exemplo Jeremy WALDRON, 1987, p. 18: *"When we talk about natural rights in the eighteenth century, we are talking about an idea whose time had come too late in politics to coincide with its philosophical respectability"*. Sobre a influência do conceito de "direitos naturais" no contexto da Revolução Americana e da Revolução Francesa, ver por exemplo J. N. WASSERSTROM
et alia, 2000, p. 59-74; e Paul SIGMUND, 1971, p. 98-118.

[4] BENTHAM, J. 1987, p. 53.

[5] Sobre esse tema, ver Marcelo de ARAUJO, "Justiça internacional e direitos humanos: Uma abordagem contratualista".

[6] FALK, R. 2000, p. 43: *"It can be argued that governments initially accepted the Universal Declaration of Human Rights simply because they thought it would amount to nothing. This calculation turned out to be wrong, thanks to the unanticipated, voluntary activism of citizen*
's associations, the emergence of a global visual media, and the contending ideological claims of the superpowers in the various arenas of war. Human rights became more politically potent than could have been anticipated fifty years ago".

[7] WIGHT, M. 1995, p. 173.

[8] MACHIAVELLI, 1986, p. 166. Ver também Kurt FLASCH, 2000, 642.

[9] WATSON, A.1992, p. 240. Ver também F. H. HINSLEY, 1967, p. 213-237.

[10] O texto de Kennan é reproduzido na coletânea organizada por Evans Luard: *Basic Texts in International Relations* (capítulo 30: "The Balance of Power in the Modern World"), MacMillan, 1993, p. 475-479.

[11] KENNAN, G. 1993, 476-7.

[12] Para um exame minucioso da influência de Kennan na formação da política externa americana durante a Guerra Fria, ver por exemplo Wilson D. MISCAMBLE, 1993; John GADDIS, 2000; John GADDIS, 2005.

[13] Edmund Burke, *apud* Martin WIGHT, 1995, p. 169-185.

[14] Ibid., p. 174.

[15] Lord PALMERSTON, H. J. 1993, 444.

[16] Citado em THOMAS, W. 2001, p. 5.

[17] RUGGIE, J. 1992, p. 575: *"The principle which was first enunciated by Hugo Grotius at the beginning of the seventeenth century and which states slowly came to adopt was one that defined an international maritime order in two parts: territorial sea under exclusive state control, which custom eventually set at three miles because that was the range of land-based cannons at the time; and the high seas beyond, available for common use but owned by none"*.

[18] RUGGIE, J.1992, p. 577. Ver também ibid., p. 580: *"In the economic realm, the nineteenth century witnessed what economists consider to be paradigms, if not paragons, of multilateralism: free trade and the gold standard"*.

[19] RUGGIE, J. 1992, p., 583. Ver também, Mônica HERZ e Andrea Ribeiro HOFFMANN, 2004.

[20] Segundo RUGGIE (1992, p. 570-571) "multilateral" é, antes de qualquer, coisa um adjetivo para qualificarmos o substantivo "instituição".

[21] RUGGIE, J. 1992, p. 586.

[22] RUGGIE, J. 1992, p. 578. Ver também James ROSENAU, 2000, p. 24: *"Desse ponto de vista, boa parte do século XX, com suas guerras 'frias' e 'quentes' e disputas ideológicas, pode ser tratada como manifestação de uma ordem internacional, da mesma forma que as condições pacíficas e relativamente estáveis que prevaleceram durante o*

Concerto Europeu, no século XIX".

[23] RUGGIE, J. 1992, p. 591: *"...George Kennan warned about the emerging Soviet sphere of influence, but he explicitly expected multipolarity to reemerge from the devastation of the war before long, and he designed his proposed containment strategy in order to achieve that goal".*

[24] KENNAN, G. 2002, p. 140. Ver também no mesmo livro a entrevista de 1975, p. 145: *"When I talked about containment, what I had in mind was an effort on our part to stiffen the hope, the confidence, of European Nations in themselves, and to persuade them that they didn't need to yield to one great power or another, that they could resume life. We would help them to do it. That was all that was involved. I didn't think the Russians wanted to attack anyone. I didn't think they wanted to expand any further by force of arms. I'm sure I was absolutely rights about this".* Ver também no mesmo volume a entrevista de 1996, p. 168-169. Em entrevista para a CNN, em junho de 1996, Kennan afirma o seguinte: *"My thoughts about containment were of course distorted by the people who understood it and pursued it exclusively as a military concept; and I think that that, as much as any other cause, led to* [*the*] *40 years of unnecessary, fearfully expensive and disoriented process of the Cold War".* Ver também suas "memórias" do período em que escreveu o artigo, em *Memoirs*: 1925-1950, Boston, Little Brown and Company, p. 354-367.

[25] Cf. por exemplo João Pontes NOGUEIRA e Nizar MESSARI, 2005, p. 162-186. Ver também Alessandro PINZANI, 2005a.

[26] WENDT, A. 1992.

[27] BULL, H. 1977.

[28] ROSENAU, J. 2000, p. 14. Ver também Robert JACKSON, 1999.

[29] ROSENAU, J. 2000.

[30] Para uma discussão minunciosa sobre a noção de *actorness* no contexto da União Européia, ver, por exemplo, BRETHERTON, C. e VOGLER, J. 1999, p. 15-45.

[31] STIGLITZ, J. 2002, p. 20.

[32] SIMPSON, A. W. 2002, p. 999.

[33] SIMPSON, A. W. 2002, p. 1000: *"Whatever the theoretical problems that bedevil public international law, there has surely never been a time when, as more of us move ourselves, our families, and our business transactions across frontiers, transnational laws (to use a different term) has been of more practical importance to lawyers. Transnational law is on the rise, not falling".*

[34] Sobre esse tema, ver Marcelo de ARAUJO, "Justiça internacional e direitos humanos: Uma abordagem contratualista".

[35] Keneth ABBOT e Robert KEOHANE *et alia*, 2000, p. 405.

[36] Entre as principais objeções que pesam contra a possibilidade de integração da Turquia na Comunidade Econômica Européia consta, sobretudo, a acusação de que ela não é capaz de promover de modo satisfatório políticas internas para a proteção dos direitos humanos de seus cidadãos.

[37] Thomas RISSE e Kathryn SIKKINK, 1999, p. 12: *"Governments accused of violating human rights norms frequently adjust to pressures by making some tactical concessions. They might release political prisoners or sign some international agreements, for example, in order to regain foreign aid, to overcome international sanctions, or to strengthen their rule* vis-à-vis *domestic opposition. They might also engage in bargaining processes with the international community and/or the domestic opposition ..."*; e nas pp. 15 *"Repressive governments often adapt to normative pressures for purely instrumental reason. When the pressure decreases, they return to repression, as was the case in Kenya in the early 1990. Sometimes, however, they start instutionalizing human rights norms into domestic law and change their discursive practices. This in turn opens the space for domestic opposition to catch the government in its own rhetoric".*

[38] FARAH, T. Brasil pagará por tortura e morte em manicômio: Em decisão inédita, OEA condena o país a indenizar família de rapaz maltratado em clínica do SUS no Ceará. In.: *O GLOBO* (Caderno O País), 19 de agosto de 2006, p 17. Ver também Marcelo de ARAUJO, 2006, p. 109-110.

[39] Anne-Marie SLAUGHTER, A. M. 2004, p. 65-103.

[40] Ibid., p. 80-81.

[41] Cf. Seyla BENHABIB, 2001, p. 38: *"The nation-state is waning; the line between human rights and citizens' rights is being corroded. New modalities of deterritorialized citizenship are emerging".*

Ver também, Mônica HERZ e Andrea Ribeiro HOFFMANN, 2004, p. 223-253. Para uma discussão crítica sobre a idéia de uma sociedade civil global, ver Jens BARTELSON, 2006, 371-395.

[42] Para uma crítica à idéia de um "espaço público" de caráter internacional, ver por exemplo Alessandro PINZANI, 2005b.

Referências Bibliografia

ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK, A, *et alia*. The concept of legalization. In.: *International Organization*, vol. 54, 2000, p. 401-419.

ARAUJO, M. de. *Justiça internacional e direitos Humanos: Uma abordagem contratualista.* Disponível em: www.geocities.com/marceloeva/Texto

ARAUJO, M de. Direitos individuais e direitos de minorias nacionais: Uma crítica à política de 'suplementação' de direitos humanos em contextos multiculturais. In.: *Revista Brasileira de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 55, p. 89-127, 2006.

BARTELSON, J. Making sense of global civil society. In.: *European Journal of International Relations*, vol. 12, 2006, 371-395.

BEDAU, H. A. Anarchical Fallacies: Bentham's attack on human rights. In**.:** *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 2000, p. 261-279.

BENHABIB, S. *Transformations of Citizenship: Dilemmas of the Nation State in the Era of Globalization*, Amsterdam, Koninklijke van Gorcum, 2001, p. 46-76.

BENTHAM, J. Anarchical Fallacies. In.: (org.) J. Waldron, *Nonsense upon Stilts: Bentham, Burke and Marx on the Rights of the Man*, Londres, Metheuen, 1987.

BRETHERTON, C. e VOGLER J. *The European Union as an International Actor*. Londres: Routledge, 1999.

BROWN, C. Human rights. In.: (orgs.) John Baylis e Steve Smith: *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, p. 599-614.

BULL, H. *Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia: Columbia University Press, 1977.

CAPORASO, J. International relations theory and multilateralism: the search for foundations. In.: *International Organization*, vol. 46, 1992, p. 599-632.

CNN: Interview with George Kennan, junho de 1996, disponível em: www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes/01/interviews/kennan/

DIDEROT, D. Droit Naturel. In. : *Encyclopedie* (1751-1772), vol. 3, édition critique et annotée présenté par John Lough et Jacuques Proust, Paris, Hermann Éditeurs des Sciences et des Arts, 2001, p. 24-25.

FALK, R. A. *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizin World*. Londres: Routledge, 2000.

FARAH, T. Brasil pagará por tortura e morte em manicômio: Em decisão inédita, OEA condena o país a indenizar família de rapaz maltratado em clínica do SUS no Ceará. In.: *O GLOBO* (Caderno O País), 19 de agosto de 2006, p 17.

FLASCH, K. *Das philosophische Denken im Mittelalter: Von Augustinus zu Machiavelli*, Stuttgart: Reclam, 1986.

GADDIS, J. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GADDIS, J. *The United States and the Origins of the Cold War*. Columbia: University Press, NY, 2000.

HARRISON, R. Nonsense upon stilts. In.: *Bentham*, Londres: Routledge, 1999, 77-105.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. Sociedade civil global. In.: *Organizações Internacionais: Histórias e Práticas*. Rio de Janeiro: Editora Campus / Elsevier, 2004, p. 223-253.

HINSLEY, F. H. The Concert of Europe. In.: *Power and the Pursuit of Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1967.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERNVENTION AND STATE SOVEREIGNTY*: The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Internvention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2002.

JACKSON, R. Introduction: Sovereignty at the millennium. In.: *Political Studies*, vol. 47, 1999, p. 423-430.

JONES, T. Rights. In.: *Introduction to Political Thoughts*. Londres: Routledge, 2001, p. 112-124.

KENNAN, G. The sources of soviet conduct. In.: (org.) Evans Luard, *Basic Texts in International Relations* (capítulo 30: "The Balance of Power in the Modern World"). Londres: MacMillan, 1993, p. 475-479.

KENNAN, G. *Memoirs: 1925-195.* Boston: Little Brown and Company, 1967, p. 354-367.

KENNAN, G. *Interviews With George F. Kennan*, (org.) T. Christopher Jespersen. Mississippi: University Press of Mississippi, 2002.

KRATOCHWIL, F. Constructivism as an approach to interdisciplinary study. In.: (org.) K. M. Fierke K. E. Jorgesen, *Constructing International Relations: The Next Generation*. Londres: M. E. Sharpe, 2001, 13-35.

MACHIAVELLI. *Il Príncipe* / *Der Fürst* (edição bilíngüe italiano-alemão). Stuttgart: Reclam, 1986.

MISCAMBLE, W. D. *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy: 1947-1950*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. *Teorias das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Editora Campus / Elsevier, 2005.

ONUF, N. *A World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PALMERSTON, H. J. Lord. The balance of power defended" (1864), In.: (org.) Evans Luard, *Basic Texts in International Relations*. MacMillan, 1993, p. 444-445.

PINZANI, A. Interesse und Identität: Zur Grundlegung einer nicht-realistischen Theorie internationaler Verhandlungen am Beispiel des israelisch-palästinensischen Konfliktes. In.: (org.) Jean-Christophe Merle, *Globale Gerechtigkeit / Global Justice*. Stuttgart: Problemata / Frommann-Holzboog, 2005a, p. 173-191.

PINZANI, A. Strukturwandel der Weltöffentlichkeit?. In.: (org.) Jean-Christophe Merle, *Globale Gerechtigkeit / Global Justice*. Stuttgart: Problemata / Frommann-Holzboog, 2005b, p. 279-290.

RISSE, T. e SIKKINK, K. The socialization of international human rights norms into domestic practices. In.: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, (orgs.) Thomas Risse, Stephen C. Ropp, Kathryn Skkink. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-38.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In.: (orgs.) J. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel: *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília / São Paulo: Editora UNB / Imprensa Oficial do Estado, 2000 (publicado em inglês em 1990).

RUGGIE, J. Multilateralism: the anatomy of an institution. In.: *International Organization*, vol. 46, 1992, p. 561-598.

SIGMUND, P. E. *Natural Law in Political Thought*. Cambridge (Msst.): Winthrop Publishers, 1971.

SIMPSON, A. W. Review of *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law: 1870-1960*, de M. Koskenniemi (2001). In.: *The American Journal of International Law*, vol. 96, 2002, p. 995-1000.

SKINNER, Q. Modernity and disenchantment. In.: (org.) James Tully, *Philosophy in an Age of Pluralism: The Philosophy of Charles Taylor in Question*, 1994, p. 37-48.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Judges: constructing a global legal system. In.: *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 65-103.

STIGLITZ, J. *Globalization and Its Discontents*. New York: Norton, 2002.

THOMAS, W. *The Ethics of Destruction: Norms and Force in International Relations*. Ithaca,Cornell: University Press, 2001.

TWINING, W. The contemporary significance of Bentham's *Anarchical Fallacies*. In.: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, vol. 61, 1975, p. 325-55.

WALDRON, J. (org.). Nonsense upon stilts*: Bentham, Burke and Marx on the Rights of Man*. Londres / NY: Meuthuen, 1987.

WASSERSTROM, J. N.; LYNN, H.; YOUNG, M. B. (orgs.). *Human Rights and Revolutions*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.

WATSON, A. Collective hegemony: the nineteenth-cetury Concert of Europe. In.: *The Evolution of International Society*. Londres: Routledge, 1992.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. In.: *International Organization*, 1992, vol. 46, 391-425.

WIGHT, M. The balance of power. In.: *Power Politics*. Leicester: Leicester University Press, 1995.