

UNIDADE 3

GUERRA E PAZ: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a formação e o papel da diplomacia moderna e do poderio militar moderno nas relações entre Estados;
- ▶ Conhecer, por meio do estudo de Carl von Clausewitz e Raymond Aron, aspectos das abordagens clássicas sobre guerra/conflito e diplomacia/cooperação nas relações internacionais;
- ▶ Entender, a partir do estudo de Pierre-Joseph Proudhon e Michel Foucault, que são possíveis outras perspectivas de análise da relação guerra e política, aplicada ao estudo das relações internacionais;
- ▶ Identificar as principais características da diplomacia e das funções do diplomata, para conhecer mais sobre a história da diplomacia brasileira; e
- ▶ Identificar conceitos importantes no campo da política externa, distinguindo “diplomacia” de “política externa”.

GUERRA E PAZ: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

Caro estudante,

Nesta Unidade, você estudará os dispositivos fundamentais desenvolvidos pelos Estados Modernos para garantir, no plano internacional, sua sobrevivência e expansão: a **guerra** e a **diplomacia**. Ambas expressam as duas dimensões-chaves e coexistentes das relações internacionais que são a **cooperação** e o **conflito**. Até o final da Unidade você identificará as duas tradições de estudo da relação entre **guerra** e **política** e estará apto a detalhar aspectos da prática diplomática.

Guerra e Diplomacia: instrumentos do Estado

O francês Raymond Aron (1985), um dos principais teóricos das Relações Internacionais, dedicou um dos seus mais conhecidos livros – *Paz e guerra entre as Nações* –, publicado em 1962, para pensar as duas formas pelas quais os Estados se relacionam: o **conflito** e a **cooperação**. Segundo o autor, os Estados praticavam suas relações externas combinando ou alternando táticas de negociação e enfrentamento que levavam, respectivamente, à celebração de acordos, parcerias e alianças ou a guerras. Todo Estado teria, assim, dois meios para colocar em movimento suas relações com outros países; e para ilustrar esse duplo mecanismo, Aron elegeu as imagens do **soldado**

Fique atento ao raciocínio em torno dessas figuras, pois ele será necessário mais adiante.



e do **diplomata**. Utilizando **soldados ou diplomatas**, ou seja, a **força militar** ou a **persuasão diplomática**, os Estados buscariam alcançar seus objetivos nas relações internacionais.

Para Aron (1985, p. 73),

[...] a distinção entre diplomacia e estratégia [a guerra] é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do “interesse nacional”.

***Interesse Nacional** – conjunto de metas que um Estado define como vitais e que devem ser perseguidos por **meios diplomáticos** ou **militares**. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Assim, a diplomacia não seria melhor que a guerra, ou vice-versa, mas apenas técnicas diferentes que um Estado teria à disposição para realizar internacionalmente o que define como seu **interesse nacional***. Os dois maiores objetivos de um Estado, segundo a tradição que vem de Maquiavel, são **sobreviver** como unidade soberana e **expandir** sua capacidade de influenciar politicamente outros Estados. Para alcançar esses objetivos, um Estado deve eleger suas prioridades – **interesses** – e os **meios** que mais lhe convenham para alcançá-las numa determinada situação. Nesse sentido, complementa Aron (1985, p. 73),

[...] a diplomacia pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, e a estratégia [a guerra] como a arte de vencer de um modo mais direto. Mas impor-se é também um modo de convencer.

Michel Foucault (2008b) considerou a articulação entre diplomacia e força militar como um mecanismo ou dispositivo, o **dispositivo diplomático-militar**, que os Estados Modernos desenvolveram, em primeiro lugar, para sua proteção e, depois, para ousar aumentar sua capacidade de exercer poder sobre outros Estados. Esse dispositivo combinaria o potencial militar de cada Estado, com as habilidades diplomáticas de funcionários especializados enviados a países estrangeiros com as **funções** de **representar** o soberano, servir de canal permanente para a **consulta política** e a **negociação** entre Estados, e **coletar**

Representar, negociar, coletar e informar são funções que permanecem na base da atividade diplomática dos Estados (BATH, 1989).



dados sobre a situação política, econômica, militar e social do país em que estivesse para **informar** seu governo.

Desse modo, ao conhecer a situação de outro Estado (com suas fraquezas e forças), um soberano poderia tomar **decisões de governo** sobre o seu próprio país, além de providenciar melhorias para suas forças armadas (compra de novas armas, convocação de mais soldados, construção de novas fortalezas etc.). Assim, os elementos clássicos do cálculo de poder de um Estado – quantidade e características da população, tamanho do território, recursos naturais disponíveis, qualidade da indústria e agricultura (economia geral), tamanho e poderio das forças armadas – poderiam ser acompanhados, medidos e levados em conta na elaboração das diretrizes de política externa. Com isso, um Estado teria condições de ao menos se **equiparar em poder** (econômico, populacional e militar) aos outros Estados.

Num **sistema interestatal anárquico**, como o que estudamos na **Unidade 1**, a ausência de um poder superior aos Estados e a urgência dos soberanos em garantir sua independência política, colocaram aos monarcas um problema: a necessidade de se autoprotoger ou, em outras palavras, de **se garantir pelas próprias forças** num sistema competitivo. Segundo Foucault (2008b, p. 398):

Se os Estados são postos uns ao lado dos outros numa relação de concorrência, é preciso encontrar um sistema que permita limitar o máximo possível a mobilidade de todos os outros Estados, sua ambição, sua ampliação, seu fortalecimento, mas deixando aberturas suficientes a cada Estado para que possa maximizar sua ampliação sem provocar seus adversários e sem, portanto, acarretar seu próprio desaparecimento ou seu próprio enfraquecimento.

Em um sistema como esse cada Estado tinha que conseguir, no mínimo, o **equilíbrio** de suas forças com as dos demais Estados. Motivo pelo qual o componente **diplomático** do dispositivo diplomático-militar passou a cumprir a importante tarefa de dar **elementos** (informações, dados, projeções etc.) e **recursos** (canais de negociação, acordos e



Decisões como: que ramo da economia incentivar, que políticas direcionar à população, que regiões do país ocupar etc.



Se você não lembra desse sistema retorne à Unidade 1.

alianças etc.) para que os Estados se preparassem para garantir sua sobrevivência nacional e possível expansão territorial ou de influência. O dispositivo diplomático, portanto, cultivaria o **equilíbrio** ou **balanço de poder** entre os Estados europeus.

Mas o que aconteceria se algum país conseguisse desequilibrar a correlação de forças no sistema internacional? Isso implicaria no fim do sistema de Estados?

Não necessariamente, se o outro elemento do dispositivo diplomático-militar entrasse em jogo: a guerra. Os conflitos armados entre os Estados também funcionariam como mecanismos de regulação do equilíbrio de poder entre eles. Como? Se um dos Estados se sentisse em condições de perseguir suas ambições de ampliação e fortalecimento pela via militar, rompendo o equilíbrio, os outros Estados – se sentido ameaçados – tenderiam a se aliar de modo a enfrentar esse Estado agressor. Uma vez derrotado, uma nova recomposição de forças entre os Estados surgiria, recuperando o sistema em nome da **saúde, força e sobrevivência** de todos os Estados.

Os períodos de **equilíbrio de forças** entre os Estados foram três:

- ▶ o formado após a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e registrado nos Tratados de Westfália – este período durou do século XVII até o final do século XVIII, com a expansão militar da França de Napoleão Bonaparte;
- ▶ o novo balanço de poder, conhecido como Concerto Europeu, estabelecido na Conferência de Viena a partir de 1815, pelos países que venceram Napoleão, e que se sustentou até a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Contudo, a tentativa de formar um novo “sistema internacional em equilíbrio” após a Primeira Guerra falhou com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, como veremos na Unidade 3; e

- ▶ Depois desse conflito, um terceiro equilíbrio, o **bipolar**, surgiu entre os blocos liderados pela União Soviética (URSS) e pelos Estados Unidos, e perdurou até o fim da Guerra Fria, na passagem da década de 1980 para a de 1990, quando se abriu um novo momento de indefinições e mudanças na política internacional, que estudaremos na Unidade 4.

Cada novo equilíbrio de poder foi estabelecido depois que uma guerra redistribuiu territórios, populações e capacidades militares e econômicas entre vencedores e vencidos. O equilíbrio do sistema firmado em Westfália terminou com a expansão militar napoleônica; o equilíbrio do Concerto Europeu ruiu em 1914 com a Primeira Guerra Mundial; assim como o equilíbrio precário dos anos 1920 e 1930 terminou com a expansão nazista. Já o terceiro grande equilíbrio de poder, terminado com o fim da Guerra Fria, foi diferente, sem que uma grande guerra entre os líderes de cada bloco selasse o destino das relações internacionais (estudaremos com mais atenção esse momento na Unidade 4). Os três períodos de equilíbrio, no entanto, não foram épocas de paz: se as grandes potências não se enfrentaram diretamente, elas se envolveram direta ou indiretamente em inúmeros conflitos nos quatro continentes, como, por exemplo, os ingleses na Guerra da Criméia (1853-56), os Estados Unidos na Guerra do Vietnã (1965-73) e a URSS no Afeganistão (1979-89); além das dezenas de golpes de Estado, intervenções, guerras civis e regimes autoritários apoiados pelas potências ao longo dos séculos XIX e XX.

As forças militares não precisariam, no entanto, entrar em ação para cumprir seu papel de instrumento da política exterior dos Estados: um país que tivesse forças equiparáveis aos seus principais

**Saiba mais****Dissuasão militar**

É a manutenção de exércitos poderosos para servir como recurso de defesa ao convencer possíveis agressores de que a guerra não seria uma boa opção. A clássica frase do militar e estrategista romano Renato Vegécio (século IV d. C.) – *si vis pacem, para bellum* (se queres paz, prepara-te para a guerra) – sintetiza esse princípio. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

competidores poderia esperar que seus adversários não optassem pela violência direta, pois recorrer a isso exporia o próprio agressor à derrota: se o principal objetivo do Estado é **sobreviver** como unidade soberana, decidir pela guerra quando ela ameaça a sobrevivência do Estado seria um equívoco. Essa capacidade de um Estado em manter um poderio militar que ameasse seu oponente é chamada de **poder de dissuasão militar**.

A equiparação de forças militares, desse modo, operaria como um mecanismo de equilíbrio gerando uma **paz armada**, ou seja, a paz como **ausência temporária de guerra** entre Estados em competição. Para Foucault (2008b), quando desequilíbrios de força se apresentassem, com pretensões de expansão ou de hegemonia por parte de um ou mais Estados, uma guerra aconteceria; não para destruir o sistema interestatal, mas, ao contrário, para reorganizá-lo a partir do princípio do poder político centralizado no Estado. Nessas guerras, alguns Estados poderiam desaparecer ou perder territórios, outros poderiam crescer e até mesmo novos países poderiam surgir; no entanto, o sistema de Estados seria preservado. As guerras, assim, seriam **crises** de reorganização visando a preservação do sistema e a continuidade do modelo estatal. As guerras, portanto, não seriam ameaças ao sistema interestatal, mas instrumentos para a **saúde e preservação** do Estado e do próprio sistema.

Os Estados, lançando mão dos dois elementos do dispositivo diplomático-militar – a **negociação diplomática** e o **poderio militar** –, poderiam cultivar “[...] a conservação de uma certa relação de forças, a conservação, a manutenção ou o desenvolvimento de uma dinâmica das forças [...]” (FOUCAULT, 2008b, p. 397) nas relações internacionais de modo a criar um cenário mais seguro e equilibrado para eles próprios.

Em suma, os Estados Modernos constituíram um sistema para regular suas relações externas de modo a proteger sua existência e garantir espaços para sua expansão. Passemos, agora mais em detalhe, à diplomacia e à força militar, os dois elementos desse dispositivo diplomático-militar, destacando suas características e principais traços histórico-políticos.

A Guerra dos Estados

Raymond Aron combinou muitos de seus estudos sobre as relações internacionais com escritos, livros e conferências a respeito de Carl von Clausewitz, general do exército prussiano (antiga [Prússia](#)), e considerado o mais influente teórico da guerra moderna (STRACHAN, 2008; HOWARD, 2002).

Raymond Aron iniciou seu livro *Paz e guerra entre as nações* com uma sistematização da obra de Clausewitz por acreditar que a reflexão do general sobre a relação entre **guerra e política** continuaria válida para o estudo das relações internacionais contemporâneas.



Saiba mais

Prússia

Estado Moderno estabelecido em 1701 no que hoje é a região norte oriental da Alemanha e que, ao longo dos séculos XVIII e XIX, firmou-se como o mais forte dos diversos Estados independentes em que se dividiam os germânicos. Em 1871, sob o comando do primeiro-ministro Otto von Bismarck (1815-1898), os prussianos venceram uma guerra com a França, consolidando a unificação política da Alemanha. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

O que seria, em suma, essa reflexão de Clausewitz? Ao enfrentar essa questão poderemos compreender melhor como os Estados Modernos procuraram lidar com a guerra e porque ela é um acontecimento fundamental da política internacional.

Clausewitz: um general pelo limite à guerra

A vida de Clausewitz foi marcada pela guerra em que participou contra os franceses. Entre 1806 e 1808, o exército prussiano, liderado por nobres aristocratas como ele, foi destruído pelas tropas comandadas por Napoleão Bonaparte, numa série de batalhas nas quais a força francesa mostrou superioridade não apenas pela maior quantidade de homens e armamentos. Para Clausewitz, além do poderio em armas e soldados, os franceses foram superiores também na **disposição ao combate** porque lutavam motivados por **ideais** (os da Revolução Francesa) e por sua **Nação**, diferentemente dos prussianos convocados à força para lutar em nome de um rei e da nobreza que os sujeitavam. O surgimento de uma **guerra popular**, mobilizando toda a nação em sua defesa, parecia ser, para Clausewitz, a grande novidade de sua época que transformaria as guerras do futuro (HOWARD, 2002).

Clausewitz registrou suas impressões sobre a guerra, do ponto de vista técnico e político-filosófico, em escritos que planejava publicar num grande tratado. No entanto, morreu antes de completar o livro, vítima de uma epidemia de cólera. Sua mulher reuniu o material seguindo instruções deixadas pelo general e publicou *Da guerra*, em 1832. Do vasto tratado nos interessa analisar o trecho mais filosófico-político reunido no primeiro capítulo da obra, chamado “O que é a guerra?”.

Segundo Clausewitz (2003), uma primeira imagem que poderia vir à mente ao pensar sobre a guerra seria a do **duelo**: dois oponentes se enfrentando violentamente em busca da vitória. Um duelo não existiria sem aquilo que chamou de **intenção hostil**: o ódio que levaria à tentativa de solucionar uma desavença pela força. Essa intenção hostil, alimentando um desejo de vingança, faria com que os desafiantes se enfrentassem até a vitória total de um dos lados, ou seja, a morte do inimigo. O duelo seria um combate que se resolveria num só momento, quando a lâmina da espada ou a bala da arma de fogo selassem o triunfo de um dos duelistas.

Também entre os Estados, para Clausewitz, não haveria mobilização para a guerra sem que existisse uma intenção hostil a contrapor um povo a outro. No entanto, quando esse ódio acendia os ânimos das massas, e o país terminava por declarar guerra a outro,

não era propriamente um duelo que viria a acontecer. As guerras entre Estados seriam uma série de combates entre massas de soldados organizados em grandes exércitos e não um duelo entre duas pessoas que terminaria apenas com um golpe. Portanto, as guerras não seriam duelos, mas uma forma de **conflito entre Estados** que contaria com uma lógica e objetivos próprios.

A guerra também não visaria, como num duelo, a destruição total do outro Estado. Se a intenção hostil num duelo leva a um confronto definitivo e único entre duas pessoas, a guerra não reproduziria esse formato. Clausewitz afirmou que se a guerra fosse um duelo haveria uma “guerra absoluta”, na qual um Estado – com sua população, cidades, campos, riquezas – seria totalmente arrasado por outro. Mas, para Clausewitz (2003, p. 15), “[...] a guerra nunca é algo absoluto no seu resultado”. Haveria, então, uma diferença entre a “guerra absoluta”, apenas um conceito, e a “guerra real”, a que de fato acontece quando Estados decidem se enfrentar.

A “guerra real” seria composta por um conjunto de batalhas que se prolongaria no tempo – meses ou anos – e que teria, como resultado final, a derrota militar de um ou mais Estados. A vitória militar significaria não a destruição do Estado derrotado, mas a sua **capitulação**, ou seja, a sua desistência em seguir lutando. A guerra, então, deveria castigar o Estado oponente (destruindo cidades, estradas, fortalezas, plantações, civis, soldados etc.) até que ele não suportasse mais a luta e se rendesse. Nesse momento, a rendição implicaria na **submissão à vontade do vencedor**: o Estado perdedor ficaria sob a influência direta do ganhador, devendo obediência, ou mesmo sendo anexado pelo país vitorioso.

Ao definir a “guerra real”, Clausewitz estabeleceu sua relação entre **guerra e política**: o objetivo da guerra não seria destruir, mas **submeter** o oponente, criando uma relação política de **mando e obediência**. Por isso, a imagem do duelo não corresponderia à guerra, uma vez que não há relação de mando e obediência quando o oponente morre. Um Estado definitivamente arrasado não obedece ou se submete a outro. Dessa maneira, a guerra seria apenas uma forma de um Estado **perseguir objetivos políticos** nas relações internacionais: um modo de, pela força militar, sujeitar outros Estados

à sua vontade. A guerra, assim, não seria um fim em si mesmo, mas um recurso militar à disposição do governo para perseguir as **metas políticas** da **sobrevivência** do Estado e de seu **fortalecimento e expansão**. Para Clausewitz, quem decide ir à guerra é o governante em nome da **expansão** ou **defesa** do Estado. Os militares seriam apenas os técnicos especialistas para executar, pela via militar, o plano político definido pelo governante.

A partir daí podemos compreender a passagem mais famosa da obra de Clausewitz (2003, p. 27): “[...] a guerra é uma simples continuação da política por outros meios”. A guerra não teria uma função desconectada dos objetivos centrais do Estado; seria somente um meio para alcançá-los. Nesse ponto, notamos como a figura do **soldado** proposta por Aron se encaixa nessa perspectiva da guerra como um meio do Estado perseguir a realização do seu **interesse nacional**.

A guerra na perspectiva clausewitziana seria um instrumento do Estado para estabelecer, pela força, relações políticas de mando e obediência nas relações internacionais.

Como pensador militar, Clausewitz defendia que a guerra deveria estar a serviço do Estado. Tal conceito da guerra como um instrumento político do Estado nas relações internacionais decorre de dois pressupostos que atravessam a reflexão do general e que devem ser destacados. Vamos a eles.

Paz Interna e Guerra Externa

O conceito de **guerra como instrumento da política** indica a filiação de Clausewitz à **tradição contratualista da filosofia política**. Contratualistas como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, apesar das diferenças entre si, tinham em comum o argumento de que a paz civil seria alcançada apenas quando os homens celebrassem um contrato que criasse o Estado, dando-lhe

Você teve a oportunidade de estudar esta tradição na disciplina de **Ciência Política**. Caso julgue necessário, retorne aos seus materiais para relembrar o conceito.



poderes para proteger a vida de cada indivíduo e suas propriedades. Para o contratualismo, antes do pacto social teria existido um **estado de natureza**, no qual a ausência de poder político central criaria um ambiente inseguro com a possibilidade constante de guerra entre os homens: a situação que Hobbes chamou de “guerra de todos contra todos”. No **estado de sociedade** gerado pelo contrato social, o Estado seria, pela sua força física descomunal, o garantidor da ordem, colocando fim à violência entre os homens. A **guerra**, portanto, estaria superada dentro dos limites do Estado.

Sendo a guerra extinta pelo contrato, sua única possibilidade de acontecer seria no espaço **sem contrato** das relações internacionais. Os Estados, todos soberanos e sem dever obediência a um **soberano dos soberanos**, poderiam recorrer à guerra sem impedimentos. É a existência de algo como um **estado de natureza internacional**, como sugere a passagem a seguir, escrita por Hobbes (1979, p. 132-131) em *Leviatã*:

[...] tal como entre homens sem senhor existe uma guerra perpétua de cada homem contra seu vizinho [...] assim também, nos Estados que não dependem uns dos outros, cada Estado [...] tem a absoluta liberdade de fazer tudo o que considerar mais favorável [...] a seus interesses. Além disso, vivem numa condição de guerra perpétua, e sempre na iminência da batalha, com as fronteiras em armas e canhões apontados contra seus vizinhos a toda a volta.

Se o **contrato social** era a única forma de deixar o **estado de natureza**, e os Estados não estavam dispostos a celebrar um grande contrato universal que os submetesse a um poder superior, a formação de cada Estado como uma “bolha de paz” implicaria na produção de um **novo estado de natureza** entre os Estados. Clausewitz descreveu a guerra como um instrumento da política porque tinha como pressuposto que a guerra só poderia acontecer **fora** do Estado, pois estaria pacificada dentro dele, sendo apenas um recurso estatal para buscar objetivos políticos nas relações internacionais. Raymond Aron (1985, p. 53), que incorporou as reflexões de Clausewitz,

Lembre que um dos quesitos para tornar uma pessoa jurídica legítima é o seu “contrato social”. Será que essa questão do contrato social no âmbito internacional gerou alguma influência para se estabelecer o que conhecemos hoje pelo instituto do contrato social de empresas no Brasil? Pense a respeito e inicie uma discussão com seus colegas no AVEA.

afirmou: “[...] enquanto a humanidade não se tiver unido num Estado universal, haverá uma diferença **essencial** entre a política interna e a política externa”. A diferença essencial seria essa entre a paz interna garantida pelo monopólio da violência legítima e a possibilidade de guerra constante nas relações internacionais. Logo, é possível notar que tanto Clausewitz quanto Aron estão filiados à tradição da filosofia política que associa **Estado como sinônimo de paz e ausência de Estado como sinônimo de guerra.**

A Guerra é Exclusividade do Estado?

Clausewitz defendeu a guerra como instrumento à disposição do Estado e Aron, na mesma linha do prussiano, sustentou que as ações militares precisavam ser “[...] dominadas pela política (definida como a ‘personificação da inteligência do Estado’)” (ARON, 1985, p. 72). Em outras palavras, os recursos militares deveriam estar sob controle do Estado para serem utilizados por ele na perseguição de objetivos políticos (entendidos como o estabelecimento das relações de mando e obediência). No entanto, do ponto de vista histórico, a guerra não foi sempre uma exclusividade do Estado.

A **formação do Estado Moderno** foi um processo de centralização do poder político que não foi realizado sem aquilo que Michel Foucault (2002) chamou de “uma nova economia das armas”, ou seja, uma nova distribuição do poder militar que passou das mãos dos senhores feudais para as do monarca, no que Weber chamou de monopólio legítimo da coerção física. Dominar as forças militares, portanto, foi fundamental para constituir essa forma de poder político conhecida como Estado Moderno. No entanto, a guerra no Estado Moderno –

essa que vimos descrita por Clausewitz e Aron – não é o único meio pelo qual os homens guerrearam na história das sociedades, tampouco é a única relação entre política e guerra que se tem registro.

Procurando na história a relação entre guerra e política seria possível encontrar as mais diversas combinações, como por exemplo os **mongóis**, que dominavam outros territórios pelo uso da força; os

Você lembra que estudamos sobre isso na Unidade 1? Não? Então, retorne e reavive sua memória.



Saiba mais

Mongóis

Povo nômade – sem um Estado unificado – que liderado por um rei-guerreiro, Gêngis Khan, e seus descendentes saquearam e submeteram, no século XII, populações e territórios que foram do leste da China à fronteira oriental da Polônia. Fonte: Adaptado de Keegan (2002) e Bonanate (2001).

índios tupinambás brasileiros, que motivados por sua cultura dominavam somente aqueles os quais consideravam fortes; também os gregos clássicos, que travavam guerras nas quais apenas os **cidadãos** (homens nascidos na Cidade-Estado e proprietários) podiam lutar. Podemos lembrar ainda dos romanos, que inspiraram os exércitos modernos, e também dos astecas, que séculos depois dos romanos, faziam guerras de conquista, construindo através delas um vasto império. Em suma, seria possível identificar incontáveis modos e objetivos pelos quais os homens têm guerreado na história (KEEGAN, 2002; BONANATE, 2001).

Pierre-Joseph Proudhon, no seu livro *A guerra e a paz*, publicado em 1861, afirmou que a guerra é a mais antiga **legisladora**: que pela vitória na guerra é que historicamente o direito e as instituições políticas foram construídos. Os vencedores na guerra teriam fundado ou destruído Estados, definindo as leis segundo sua vontade e seus valores. Segundo Proudhon (1998), somente a partir dos autores contratualistas é que se teria tentado apagar essa origem violenta do Estado e do direito, substituindo-a por outra versão mais benévola, que atribui a criação do Estado à vontade de todos e cada um. Assim, na perspectiva de Proudhon, o soberano estabeleceria seu governo pela guerra e manteria sua soberania pela capacidade de ativar a guerra internamente (contra todos que ousassem desobedecê-lo) e externamente (contra os Estados que tentassem dominá-lo). A paz civil, desse modo, seria a **paz do vencedor** gerada pela guerra e mantida pela guerra. Por isso, “[...] o Pacificador é um conquistador cujo reino se estabelece pelo triunfo [na guerra]” (PROUDHON, 1998, p. 74).

A tradição na qual podemos encontrar Proudhon é oposta à dos contratualistas, à de Clausewitz e à de Aron. Ela, ao contrário, remonta aos filósofos gregos como Heráclito de Éfeso, que escreveu: “[...] de todos a guerra é pai, de todos é rei; uns indica deuses, outros homens; de uns faz escravos, de outros, livres” (HERÁCLITO, 2002, p. 200). Essa perspectiva não compreende a guerra apenas como o momento em que dois grupos armados representando unidades políticas diferentes entram em choque. A guerra, ao contrário, seria um princípio organizador das



As armas usadas nas guerras pertenciam, eram propriedade pessoal, de cada cidadão, isso porque não havia exércitos permanentes.



Saiba mais

Índios Tupinambás

Assim como os mongóis esses índios formavam uma sociedade sem Estado. Eles guerreavam não para conquistar territórios ou para sujeitar outros povos, mas, dentre outros objetivos, para capturar bravos guerreiros para seus rituais antropofágicos. Fonte: Adaptado de Keegan (2002) e Bonanate (2001).

sociedades: não haveria vida sem conflito e não haveria ordem política sem guerra e sem resistência a ela.

Michel Foucault (1995) também estaria nesse campo quando afirma que as relações de poder poderiam ser analisadas em termos de **combate** e que, por isso, a política poderia ser compreendida como uma forma de guerra, ainda que diferente daquela dos exércitos nas frentes de batalha. Foucault (2002, p. 22), então, inverteu a famosa passagem de Clausewitz que estudamos anteriormente (“a guerra é a política continuada por outros meios”), dizendo: “[...] a política é a guerra continuada por outros meios”. Ou seja, a “‘paz civil’, as lutas políticas, os enfrentamentos a propósito do poder, com o poder, pelo poder, as modificações de força [...] tudo isso, num sistema político, deveria ser interpretado apenas como a continuação da guerra [...]” (FOUCAULT, 2002, p. 23). Para Foucault (2002), a vida política seria, então, formada pela guerra e mantida por disputas constantes como uma “guerra silenciosa”.

*Esse debate sobre a relação entre **guerra** e **política** é importante, mas para avançar precisaríamos de mais espaço e tempo. Por ora, essa breve exposição pretende apenas provocar sua reflexão e alertá-lo para o fato de que não há apenas uma perspectiva de análise das relações de poder, da guerra e da política. No entanto, a versão hegemônica no campo das Relações Internacionais é a proveniente da filosofia política e do contratualismo. Depois de estudar como a filosofia política produz conceitos, como o de contrato social, e associa política à paz, fica mais claro a você por que os filósofos contratualistas defendem e justificam a existência do Estado?*

O Estado Moderno pretendeu domar a **guerra** como um recurso a seu dispor para poder governar sobre uma população e um território, para defender-se de eventuais ataques de outros Estados e para, sempre que possível, expandir atacando outros Estados. Assim,

pela leitura de Carl von Clausewitz e de Raymond Aron podemos encontrar uma síntese da visão clássica da guerra, que ressalta a importância de seu controle e monopólio pelo Estado para que ele garanta sua segurança. Por outro lado, a indicação de uma perspectiva diferente sobre guerra e política, a partir das leituras de Pierre-Joseph Proudhon e Michel Foucault, poderá ser interessante para estudar a guerra contemporânea que vai além dos Estados e organizações não estatais, como narcotraficantes e terroristas.

*Como ficaria a análise da guerra para além da guerra apenas entre Estados? Da guerra que escapa ao controle exclusivo do Estado? Pense a respeito disso, pois voltaremos a esse ponto na **Unidade 4**. Antes disso, há alguns aspectos do outro elemento do dispositivo diplomático-militar, a **diplomacia**, que precisamos estudar.*

As Diplomacias

A palavra **diplomacia** deriva de *diplôm* que, em grego, significa “diploma [ou] documento dobrado em dois” (SOARES, 2004, p.13). Esses documentos registravam acordos importantes entre Cidades-Estado na Grécia Antiga. Durante toda a Antiguidade e Idade Média os **diplomas** e seus portadores, os diplomatas, foram personagens importantes que príncipes, imperadores e chefes militares enviavam com mensagens a outras autoridades estrangeiras. Cada missão de um diplomata chamava-se embaixada, que, geralmente, durava apenas o tempo necessário para tratar do tema que havia motivado o envio do negociador. Encerrada a negociação, o diplomata voltava com a resposta, que poderia ser favorável ou não. Entre os gregos havia o costume de respeitar a integridade física do diplomata para garantir que as mensagens entre os governantes pudessem circular tanto em tempos de paz quanto de guerra.

Essa prática continua até hoje, sendo ampliada para o respeito aos seus documentos, às malas diplomáticas e ao sigilo das comunicações entre diplomatas.

 **Saiba mais**
Chefe de Estado

Em um sistema presidencialista o chefe de Estado é o titular do Poder Executivo, o responsável pelo governo de um Estado e pela representação simbólica e internacional do país. Em sistemas parlamentaristas, há a divisão destas funções entre Chefe de Estado e Chefe de Governo. Nesse caso, o Chefe de Governo (o primeiro-ministro) é responsável pela administração do país e o Chefe de Estado (presidente ou monarca) responde pela imagem e representação simbólica e oficial do Estado. Brasil e Estados Unidos são exemplos de sistemas presidencialistas; o Reino Unido (com uma monarca) e a Alemanha (com um presidente) são parlamentaristas; enquanto a França tem um sistema presidencialista diferenciado, que conta com primeiro-ministro. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Essas embaixadas foram temporárias até que no final da Idade Média as cidades do norte da Itália começaram a instalar **representações permanentes** em outras cidades: missões diplomáticas estáveis e não voltadas apenas a negociações pontuais. Segundo Sérgio Bath (1989), a primeira embaixada permanente foi fundada por Milão em Gênova, no ano de 1455. A data do estabelecimento dessa embaixada é significativa, pois corresponde à época na qual despontavam os primeiros Estados Modernos. Como estudamos no início dessa Unidade, os Estados

Modernos passaram a ter necessidade de informações e canais abertos de negociação para garantir sua própria segurança e a defesa de seus interesses externos. Assim, uma rede de embaixadas começou a ser montada, interligando politicamente os Estados do emergente sistema internacional.

A primeira forma das relações diplomáticas modernas foi chamada de **diplomacia bilateral**, a qual consistia na manutenção de contatos permanentes entre dois Estados pela instalação recíproca de **missões diplomáticas** e **repartições consulares**. Deste modo:

- ▶ As missões diplomáticas, o que hoje conhecemos por **embaixadas**, eram representações políticas de alto nível. O embaixador fixava-se como o representante direto do chefe de Estado de um país em outro, nomeado diretamente por esse [chefe de Estado](#) para tratar das mais importantes questões e negociações políticas.
- ▶ As **representações consulares** tinham outros objetivos. São escritórios sem o mesmo *status* diplomático das embaixadas, que se dedicam a atender cidadãos do seu país, emitir passaportes, fazer registros civis, divulgar a imagem do país e promover o comércio e a iniciativa

Cada Estado pode contar com uma embaixada em outro Estado, geralmente situada na capital do país anfitrião. O terreno e os edifícios das embaixadas são considerados territórios do país que ela representa; assim, um ataque ou invasão a uma embaixada equivale a uma agressão direta ao Estado por ela representado.

de empresários de seu Estado. Dependendo da importância de um país para outro, é possível manter consulados em mais de uma cidade, coordenados por um Consulado Geral. Os cônsules e funcionários consulares podem ser ou não [diplomatas de carreira](#), assim como os funcionários de apoio nas embaixadas.

As missões diplomáticas e consulares de um país em outro constituem o aspecto mais tradicional da rede de informações e de negociação política estabelecida no começo da Era Moderna. A **diplomacia bilateral**, no entanto, não se **restringe** às relações **Estado-Estado**. A partir da segunda metade do século XIX, e principalmente, desde o começo do século XX, Estados começaram a formar organizações internacionais dedicadas a temas de interesse comum. Essas organizações, tão variadas em objetivos e alcance como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm em comum o fato de se constituírem como um novo espaço para a diplomacia com implicações políticas importantes para as **relações internacionais contemporâneas**. Por ora, é suficiente indicar que nas organizações internacionais pratica-se a **diplomacia multilateral**, ou seja, aquela que implica em negociações nos fóruns permanentes de debate formados em tais organizações (BIANCHERI, 2005).

Após a Segunda Guerra Mundial, com o avanço dos meios de transporte, os próprios chefes de Estado passaram a viajar mais, selando diretamente acordos políticos e mostrando-se como a imagem internacional de seu país. Essa prática ficou conhecida como **diplomacia presidencial** e tem sido utilizada com frequência pelos Estados – incluindo o Brasil, principalmente a partir de Fernando



Saiba mais

Diplomata de carreira

São os funcionários públicos formados por uma academia diplomática. No Brasil, a escola preparatória é o Instituto Rio Branco, em Brasília. Em nosso país, o candidato aprovado no concurso de ingresso cursa dois anos de um programa de formação do qual sai com o cargo de “terceiro secretário”. Apresentando-se para concursos internos, o diplomata pode subir na hierarquia: 2º secretário, 1º secretário, conselheiro, ministro de 2ª classe, ministro de 1ª classe. No Brasil, a função de embaixador é um cargo político, indicada pelo presidente, não sendo necessariamente exercida por diplomata de carreira. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Como veremos mais detalhadamente na Unidade 3.



Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva – nas cada vez mais comuns cúpulas de chefes de Estado (como a Cúpula das Américas, Cúpula Ibero-Americana, Cúpula América do Sul/Países Árabes etc.).

A diplomacia bilateral entre Estados e os primeiros encontros multilaterais – como o que celebrou os Tratados de Westfália, em 1648 – são recursos complementares aos militares na formação desse sistema de segurança que os Estados Modernos construíram para si. Como estudaremos na próxima Unidade, as novas modalidades diplomáticas produzidas no século XX não invalidaram o dispositivo **diplomático** que despontou nos séculos XVI e XVII, mas o atualizaram seguindo as mudanças da política internacional.

*Mas antes de chegarmos a essa discussão, e para concluir essa Unidade, é preciso passar por mais uma questão: a distinção entre **política externa** e **diplomacia**.*

Política Externa e Diplomacia: formulação e execução

É muito comum que as expressões **diplomacia** e **política externa** sejam utilizadas como sinônimos, indicando a atuação internacional de um Estado. No entanto, elas não são idênticas. Segundo Brigagão e Rodrigues (2006, p. 05-06),

Assim como um Estado nacional tem suas várias políticas internas (educacional, social, ambiental, de trabalho, monetária, industrial etc.), ele também desenvolve sua política externa, isto é, um conjunto de políticas transportadas para as relações com outros Estados e demais atores internacionais, sob a forma de objetivos a serem alcançados.

Na língua portuguesa não fazemos distinção entre “política” como o conjunto de relações de poder e/ou práticas políticas institucionais e “política” no sentido de diretrizes ou planos de ação. Já em inglês, por exemplo, há a distinção entre *politics*, para o primeiro caso, e *policy* para o segundo, derivadas do alemão *politik* e *polizei*, respectivamente. No Brasil, usa-se a expressão “política pública” para *policy* (as políticas educacionais, econômica etc. descritas anteriormente). Então, “política externa” seria uma *policy* – ou “política pública” – específica para questões internacionais: estratégias de ação para alcançar os objetivos definidos como os **interesses nacionais** (que estudamos no início dessa Unidade).

No Brasil, a Constituição de 1988 define que o presidente da República é o formulador de política externa, ou seja, que cabe ao chefe de Estado a definição dos chamados **interesses nacionais** e a produção das estratégias de ação necessárias para alcançar as metas traçadas. Nesse trabalho, ele pode ser apoiado por assessores especiais e pelo ministro das relações exteriores, que é nomeado pelo presidente para chefiar a Chancelaria. Cada Estado tem um **serviço exterior**, ou uma chancelaria, que é o órgão ou ministério responsável pelas relações exteriores do país. O serviço exterior recebe vários nomes diferentes, dependendo do país: no Reino Unido, é o *Foreign Office*; nos Estados Unidos, o Departamento de Estado; na França, o *Quai d’Orsay*; no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou [Itamaraty](#).

O Poder Legislativo no Brasil tem pouca influência nos rumos da política externa. O Congresso deve aprovar os tratados assinados pelo Poder Executivo – para que eles se transformem em lei nacional (processo de ratificação) – e deve aprovar uma eventual declaração de guerra do Brasil a outro Estado. Já o



Saiba mais

Itamaraty

O serviço exterior do Império do Brasil foi instalado, em 1851, no palácio do Barão de Itamaraty, no Rio de Janeiro e, por esse motivo, o nome da chancelaria brasileira ficou associado ao do palácio. Quando o novo palácio do MRE foi instalado em Brasília, nos anos 1960, o nome “Itamaraty” o acompanhou. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Senado, especificamente, tem uma Comissão de Relações Exteriores para acompanhar as iniciativas internacionais do Poder Executivo. Essa pouca relevância do Legislativo tem causas múltiplas, mas em suma, relembra a procedência centralizadora e monárquica do serviço diplomático brasileiro e o pouco interesse dos políticos profissionais nas questões internacionais. Nos Estados Unidos, com tradição política diferente da brasileira, o Congresso – com destaque para o Senado – tem muita influência na formulação de política externa, limitando e controlando a capacidade do presidente em tomar decisões sobre suas relações exteriores (DEVIN, 2007).

No entanto, não é simples a discussão sobre como, de fato, as diretrizes de política externa são definidas. Há uma confluência de interesses **públicos** – de órgãos e ministérios, partidos políticos – e **privados** – organizações da sociedade civil, empresas, associações de classe, sindicatos – que agem sobre os formuladores de política externa. As decisões são muitas vezes conduzidas mais por interesses políticos internos que externos, respondendo a circunstâncias eleitorais, por exemplo. Se o presidente é o responsável formal pela política externa, ele não a planeja simplesmente baseado na sua visão de mundo ou de seu partido e aliados políticos. Além dos *lobbies* de grupos organizados, há pressões da mídia, da conjuntura internacional – que podem direcionar decisões para um lado ou outro – e, também, da tradição e história diplomática do país, que agem como uma marca registrada da ação externa do Estado. No caso do Brasil, esse

componente da tradição é muito presente, principalmente pela memória sempre cultivada pelo Itamaraty da prática diplomática do [Barão do Rio Branco](#), que poderia ser resumida na postura de conquistar espaço e ampliação de influência internacional pela via da **negociação** e não pela via do conflito.

Desse modo, a diplomacia não deveria ser confundida com política externa, pois ela é “um instrumento de sua execução” (BATH, 1989, p.



Saiba mais

Barão do Rio Branco

José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912) foi Ministro das Relações Exteriores da Primeira República entre 1902 e 1912. Iniciou sua vida pública como deputado do Partido Conservador quando seu pai, o Visconde do Rio Branco, era primeiro-ministro de D. Pedro II. No entanto, se celebrou como ministro da República, quando conquistou territórios pela via diplomática – com destaque para o Acre, em 1903 – e definiu o estilo da diplomacia brasileira servindo de modelo, desde então, para a formação de diplomatas e para a formulação de política externa. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

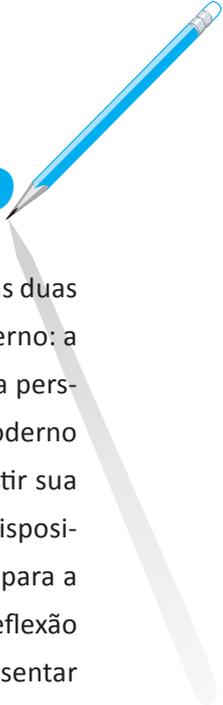
14). Assim, o diplomata não formula política externa, mas recebe instruções para **negociar, representar e informar** seguindo as metas estabelecidas pelo Poder Executivo. Ele é, portanto, um funcionário público especializado que trabalha pelos interesses exteriores definidos pelo Estado que serve. O **diplomata**, para Raymond Aron simboliza o braço diplomático da ação externa dos Estados e, nesse sentido, espelha a política externa de seu país. No entanto, “espelhar” não significa “formular”. A diplomacia e o diplomata são **instrumentos** de um dispositivo de ação internacional dos Estados que, complementado pelas forças militares, conformam o dispositivo diplomático-militar, descrito por Foucault (2008b) como o sistema de segurança que cada Estado constitui para sua sobrevivência e expansão nas relações internacionais.

Complementando...

Para você entender melhor os assuntos tratados nesta Unidade, sugerimos que você visite os sites indicados a seguir:

- 📌 *Site do Ministério das Relações Exteriores* – neste endereço você poderá saber mais sobre a história e a estrutura da diplomacia brasileira. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *Site da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)* – neste site vinculado ao Itamaraty você encontrará, disponível para *download*, livros e estudos sobre a política externa e a diplomacia brasileira. Disponível em: <www.funag.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)* – disponível em: <http://www.funag.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=70>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *Clausewitz* – se você estiver interessado em saber mais sobre Clausewitz, este site apresenta uma boa relação de livros, estudos e biografias do general prussiano editado em vários idiomas, além de escritos do próprio Clausewitz disponíveis para *download*. Disponível em: <www.clausewitz.com>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- 📌 *International Political Sociology* – este é um site interessante, com artigos sobre Relações Internacionais no campo histórico-político e oferece textos para consulta. disponível em: <<http://www.wiley.com/bw/journal.asp?ref=1749-5679>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

Resumindo



Nesta Unidade, estudamos mais detalhadamente as duas dimensões que configuram o sistema internacional moderno: a do conflito e a da cooperação/negociação. Para tanto, na perspectiva histórico-política, analisamos como o Estado Moderno produziu os dois mecanismos ou dispositivos para garantir sua segurança em um sistema internacional competitivo: o dispositivo **militar** (para a dimensão **conflito**) e o **diplomático** (para a dimensão **cooperação/negociação**). Acompanhando a reflexão de Carl von Clausewitz e Raymond Aron foi possível apresentar as linhas gerais do discurso sobre a guerra que a coloca como um recurso de violência física à disposição do Estado em sua política externa. Foi possível, também, notar como os argumentos de Clausewitz e Aron filiam-se à tradição contratualista, associando Estado à garantia da paz e a ausência de Estado à guerra constante. Nesse sentido, a guerra seria apenas possível nas relações internacionais, o que daria sentido à famosa máxima de Clausewitz: a guerra é a política continuada por outros meios.

No entanto, pode-se indicar que essa não é a única forma de analisar a relação entre guerra e política. Há, ao menos, outra perspectiva na qual estão Pierre-Joseph Proudhon e Michel Foucault, que compreendem a política como uma forma de guerra permanente: **a política como a guerra continuada por outros meios.**

Por fim, o estudo da dimensão diplomática do dispositivo diplomático-militar tornou possível descrever modalida-

Essa perspectiva de análise será interessante para estudar, nas próximas Unidades, outros aspectos das relações internacionais contemporâneas.



des – bilateral, multilateral e presidencial – e práticas do canal de negociação e representação política dos Estados. Podemos, também, diferenciar política externa e diplomacia, indicando como a primeira se relaciona à formulação de estratégias de ação internacional definidas em nome do interesse nacional e como a segunda se relaciona à sua execução. Guerra e paz, estratégia e diplomacia apresentam-se, assim, como dois elementos de um dispositivo que os Estados acionam para garantir sua sobrevivência, manter chances de expansão e preservar o sistema internacional.



Atividades de aprendizagem

Vamos verificar se você está acompanhando os estudos propostos até o momento nesta Unidade? Para isso, procure resolver as atividades a seguir.

Leia o trecho a seguir e depois responda às perguntas:

Compreende-se a insistência que os soberanos adotaram em reservar para si o direito de guerra e de paz e, pela mesma razão, interditar as guerras privadas em seus domínios. Garantir o monopólio da mobilização de pessoal para a guerra é indispensável ao exercício desse direito. Além disso, desde muito tempo tem-lhes sido necessário fazer face às rebeliões armadas de grandes personagens investidos do governo de províncias, minando-lhes a autoridade e as engrenagens do Estado. (CORVISIER, 1999, p. 172).

1. Qual deveria ser, na perspectiva de Carl von Clausewitz e Raymond Aron, a relação entre política e guerra?
2. Quais são os papéis da guerra e da diplomacia na preservação do poder, na sobrevivência e na busca por maior influência dos Estados?
3. Em que perspectiva de Proudhon e Foucault se diferencia da de Clausewitz e Aron?
4. Quais são as funções da diplomacia?
5. Qual a diferença fundamental entre “diplomacia” e “política externa”?