

6.

O Liberalismo e o debate interdisciplinar - a caixa-preta e a caixa de Pandora

O liberalismo republicano gera previsões parcimoniosas quando políticas agressivas impõem custos extremamente altos e riscos à maioria dos indivíduos que compõem uma sociedade doméstica. Em relação a políticas extremas, mas historicamente comuns, como a guerra, a imposição de níveis endêmicos de fome e a autarquia radical, pode-se afirmar que a representação justa tende a inibir os conflitos internacionais.

Andrew Moravcsik

6.1. Introdução

Após o final da Guerra Fria, observou-se um movimento de resgate das proposições da teoria liberal de Relações Internacionais a partir dos trabalhos de juristas internacionais e teóricos da política internacional, notadamente Anne-Marie Slaughter e Andrew Moravcsik. No rastro da percepção de que a globalização acentuou a importância dos atores não-estatais, os liberais propõem o enfoque sobre o papel dos atores sociais na formação dos interesses estatais, que não são mais considerados exógenos e fixos - como propunham realistas e institucionalistas - mas determinados a partir das relações sociais estabelecidas em âmbito doméstico e transnacional.

Os liberais, resgatando a importância do vínculo estabelecido por Kant e Wilson entre a organização política interna dos estados e o seu comportamento na esfera internacional, enfatizam a importância da política doméstica para os resultados produzidos no sistema internacional. Como pano de fundo, subsiste a premissa de que o viés de representação presente nas instituições políticas é responsável pela produção de resultados sub-ótimos para a população dos estados considerada em sua totalidade, como as guerras e o protecionismo comercial, por exemplo, que oneram a maioria da população para o beneplácito de pequenos, mas influentes grupos de interesse.

Além disso, na esteira da discussão sobre a paz democrática, tema liberal por excelência, subsiste a premissa de que os estados liberais estabelecem relações especiais entre si, o que fundamenta a discriminação entre estados liberais e não-liberais em termos da análise de política internacional.

Na esteira do resgate do liberalismo, juristas internacionais e teóricos da política internacional empreenderam estudos interdisciplinares sob a égide do conceito de ‘legalização’¹. A rejeição do estado-centrismo e da concepção exógena e fixa dos interesses dos estados, além da inserção de elementos da política doméstica e transnacional abriram maiores possibilidades para a formulação de hipóteses acerca dos motivos que levam os estados a celebrar e cumprir acordos internacionais, assim como permitiu integrar à análise interdisciplinar temas como Direitos Humanos e acesso de atores não-estatais aos tribunais internacionais.

A precedência ontológica que os liberais conferem aos interesses dos atores sociais, contudo, restringe o escopo do debate interdisciplinar, pois, se às normas é conferido o papel de influenciar os interesses estatais ao modificar a correlação interna de forças, os interesses dos atores sociais de forma geral ainda são concebidos como anteriores às normas internacionais. Além disso, a absorção de elementos positivistas, evidenciada por meio do estudo da ‘legalização’, também restringe a apreensão dos efeitos exercidos pelas normas internacionais ao seu papel regulativo; como no caso dos institucionalistas, é subestimado o papel positivo daquelas, expresso na sua dimensão constitutiva do universo intersubjetivo dentro do qual os atores agem e interagem.

O capítulo divide-se em duas seções. A primeira delas analisa o retorno da teoria liberal da política internacional e os prospectos de diálogo aberto aos estudiosos do Direito Internacional e de Relações Internacionais. A segunda trata especificamente do estudo interdisciplinar da ‘legalização’, que foi realizado pelos teóricos das duas disciplinas sob a égide das proposições liberais.

¹ Estes estudos se encontram reunidos na edição especial da revista *International Organization*, vol. 54, 3, 2000, que é inteiramente dedicada ao assunto.

6.2. O retorno do Liberalismo

Ao final da Guerra-Fria, o liberalismo voltou à cena na disciplina de Relações Internacionais, devido, entre outros fatores, aos constantes questionamentos acerca da prevalência do estado como principal ator no cenário internacional. Com efeito, mais particularmente no tocante aos estudos sobre a globalização, David Held e Anthony McGrew² observaram um intenso debate entre duas correntes sobre a continuidade do papel predominante exercido pelo estado-nação: os céticos e os globalistas. Grosso modo, os primeiros refutam o argumento segundo o qual haveria um enfraquecimento da instituição do estado após a queda do Muro de Berlim, posição defendida pelos últimos.

O ressurgimento do liberalismo na disciplina de Relações Internacionais deve-se, em grande medida, a teóricos liberais do Direito Internacional - sendo passível de destaque a figura de Anne-Marie Slaughter - que transcenderam as fronteiras de sua disciplina e acabaram por lançar as bases sobre as quais se assentou o retorno de um dos paradigmas que, historicamente, mais influência exerceu nos estudos sobre a política internacional.

Em 1992, Andrew Moravcsik expôs a sua concepção sobre os principais postulados de uma teoria liberal sobre a política internacional. O núcleo duro dessa teoria seria composto de três proposições.³ Em primeiro lugar:

“os atores fundamentais na política são os membros da sociedade doméstica, estes entendidos como indivíduos e grupos privados que buscam promover os seus interesses independentes. Sob condições específicas, incentivos individuais podem promover ordem social e progressiva melhora do bem-estar individual.”⁴

Ao contrário de realistas e institucionalistas, que acreditam ser a estrutura do sistema internacional a responsável pelo comportamento dos estados, os liberais vinculam esse comportamento aos interesses dos atores domésticos.⁵

Os estados não funcionam mais como atores monolíticos. Em outras palavras, a caixa-preta é aberta, isto é, adquire importância analítica a verificação do papel dos atores domésticos na formação dos interesses dos estados, cuja fonte

² David Held e Anthony McGrew, *Prós e Contras da Globalização*, 2000.

³ Ver Andrew Moravcsik, “Liberalism and International Relations Theory”, working paper, 1992. Apud: Anne-Marie Slaughter, “*International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda*”. *American Journal of International Law*, vol. 87, 1993; p.227.

⁴ Moravcsik (1992), p.6. Apud: Slaughter (1993), p.227.

é social, não sistêmica; uma vez formados os interesses, no entanto, o estado age como ator racional unitário.⁶

A segunda proposição é a seguinte: “todos os governos representam algum segmento da sociedade doméstica e o interesse desse segmento se reflete nas políticas estatais”.⁷ A resposta para a questão acerca do segmento da sociedade que tem os seus interesses particulares defendidos pelo governo de um estado deve ser buscada no tipo de governo característico desse estado, que pode variar desde ditaduras militares até democracias.

Finalmente, “o comportamento dos estados – e, por conseqüência, os níveis de conflito e cooperação internacionais – reflete a natureza e a configuração de suas preferências”.⁸ Novamente em questão está a abertura da caixa-preta; uma vez identificados os grupos que gozam de proeminência no interior de um estado, a ação deste estado torna-se mais facilmente identificável, pois a determinação precisa dos interesses sociais que são representados pelo governo permite a especificação das preferências governamentais. Em outras palavras, “o que os estados fazem é determinado pelo que eles querem”.⁹

Uma nova versão para uma teoria liberal na disciplina de Relações Internacionais foi apresentada por Moravcsik em 1997. O artigo *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*¹⁰ trazia uma formulação aperfeiçoada das três proposições basilares, ou o núcleo-duro, do liberalismo.

As proposições aperfeiçoadas são: 1) A primazia dos atores sociais: os atores fundamentais na política internacional são os indivíduos e grupos privados que são, em média, racionais e avessos ao risco e organizam trocas e ações coletivas de forma a promover interesses diferenciados sob restrições impostas pela escassez material, valores conflitantes e variações no poder de influência social; 2) Representação e preferências estatais: estados (assim como as demais instituições políticas) representam uma parcela da sociedade doméstica e agem

⁵ Esta formulação, como veremos adiante, foi aperfeiçoada em trabalho posterior, de forma a incorporar o efeito que os atores transnacionais exercem sobre os estados.

⁶ Slaughter (1993), p.227.

⁷ Moravcsik (1992), p.9. Apud: Slaughter (1993), p.228.

⁸ Moravcsik (1992), p.10. Apud: Slaughter (1993), p.228.

⁹ Moravcsik (1992), p.11. Apud: Slaughter (1993), p.228.

¹⁰ Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, vol. 51, 4, 1997.

movidos pelos interesses dessa mesma parcela; 3) Interdependência e o sistema internacional: a configuração das preferências de estados interdependentes determina o seu comportamento. Em outras palavras, apesar de os interesses estatais serem formados pré-socialmente, o seu comportamento é uma função dos interesses de outros estados.¹¹

Uma modificação marcante em relação ao artigo anterior de 1992 foi efetuada na terceira proposição: o comportamento dos estados adquire um caráter mais sistêmico, posto que depende agora das preferências dos outros estados. Basicamente, há uma diferenciação entre os interesses dos estados e a forma como eles se comportam: o primeiro, ao contrário do último, é independente da interação com outros estados.

Além disso, no âmbito da primeira proposição, os atores sociais, que gozam de primazia, não são apenas os indivíduos e grupos privados domésticos, mas também transnacionais. Aliás, a premissa fundamental desta concepção particular do liberalismo em Relações Internacionais é que o relacionamento dos estados nos contextos doméstico e transnacional nos quais ele está inserido molda criticamente o seu comportamento ao influenciar as propostas sociais subjacentes às preferências estatais.¹²

A teoria liberal da política internacional apresentada por Moravcsik e adotada por Slaughter vai de encontro às concepções convencionalmente estabelecidas sobre o liberalismo na disciplina de Relações Internacionais. O liberalismo comumente é associado ao institucionalismo, associação esta que deu à luz a nomenclatura “institucionalismo neoliberal”. Slaughter e Moravcsik fornecem, entretanto, subsídios para a contestação dessa associação; o resgate do liberalismo por eles proposto está assentado sobre premissas sobremaneira distintas daquelas sustentadas pelos institucionalistas.

Slaughter reconhece a discrepância entre a concepção específica da teoria liberal defendida por ela e Moravcsik e a concepção convencional do liberalismo em Relações Internacionais. Em suas palavras:

“a concepção de Keohane da tradição liberal difere consideravelmente do paradigma liberal tal qual descrito neste trabalho. A sua definição do liberalismo como ‘um conjunto de princípios para a ciência social contemporânea’ essencialmente iguala o liberalismo ao institucionalismo. Os ‘institucionalistas neoliberais’, portanto, aceitam uma versão dos

¹¹ Moravcsik (1997), pp.516-521.

¹² Idem, p.516.

princípios liberais que enfatiza a significância das instituições internacionais, sem prejudicar o papel exercido pelo poder dos estados”.¹³

Avançando na discordância em relação ao *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais, Slaughter aponta quatro particularidades da concepção do paradigma liberal que compartilha com Moravcsik. Em primeiro lugar, representa um ponto de vista “de baixo para cima” ao invés de uma visão “de cima para baixo”, o que o difere dos paradigmas sistêmicos em Relações Internacionais. Além disso, não há uma separação entre as esferas doméstica e internacional. Em terceiro lugar, reserva um importante papel para os estados, mas estes não se mostram mais opacos, mas transparentes uma vez que se abre a “caixa-preta”. Finalmente, transforma estados em governos, ao enfatizar as diferenças entre as instituições governamentais, incentivando-se os estudos de política comparada.¹⁴

Em termos de teoria do estado, a última dessas particularidades remonta à crítica dos teóricos políticos pluralistas aos teóricos políticos monistas no período posterior à Primeira Grande Guerra.¹⁵ Historicamente, é possível constatar, de um lado, a afinidade entre a teoria liberal de Relações Internacionais e o pluralismo; de outro lado, entre a teoria realista e o monismo. Para os primeiros, o estado é apenas mais uma das associações das quais participam os indivíduos, sendo as suas funções subsumidas nas funções governamentais, ao passo que, para os últimos, o estado goza de precedência, sendo a soberania estatal suprema e indivisível.

Retornando à questão da distinção entre o liberalismo e a teoria institucionalista em Relações Internacionais, Slaughter argumenta que o institucionalismo adota premissas características do realismo como ponto de partida para a análise do sistema internacional.¹⁶ Moravcsik, por sua vez, afirma que os institucionalistas, assim como os realistas, comungam da premissa de que as preferências dos estados são fixas ou exógenas e, ainda em consonância com os

¹³ Robert Keohane, *International Institutions and State Power*, 1989; p.8. Apud: Anne-Marie Slaughter, *International law and International Relations*, 2000, p.37.

¹⁴ Anne-Marie Slaughter, *International law and International Relations*, 2000, p.41.

¹⁵ Ver Capítulo I.

¹⁶ *Idem*, p.39.

realistas, buscam explicar as políticas adotadas pelos estados como uma função da variação no ambiente geopolítico.¹⁷

Nesse ponto, mesmo autoras como Lisa Martin e Beth Simmons, afinadas com o paradigma institucionalista, reconhecem que este último acabou por incorporar premissas características do realismo como resultado da constante tentativa de suplantar os realistas. Nesses termos, elas afirmam que “ao permitir que sua agenda fosse definida pela resposta ao desafio realista, os institucionalistas têm geralmente negligenciado o papel da política doméstica. Estados têm sido tratados como atores unitários racionais aos quais se atribui crenças e preferências”.¹⁸ Partindo desse diagnóstico, elas se propõem a resgatar o papel da política doméstica, deixando de tratá-la como “uma categoria residual de explicação”.¹⁹

Os institucionalistas concordam com os realistas na proposição de que os principais atores do sistema internacional são os estados e que, na ausência de instituições, esses atores acabam por envolver-se em uma disputa pelo poder. Os institucionalistas, contudo, argumentam que a presença de instituições modifica o princípio organizador da anarquia, podendo influenciar o comportamento dos estados ao facilitar a consecução de objetivos comuns.²⁰

Nesse sentido, há um interessante argumento sustentado por Slaughter e Moravcsik no que se refere à divisão da literatura sobre a política internacional. Resgatando a divisão em tradições proposta por Hedley Bull²¹, Slaughter constata que o debate entre realistas e institucionalistas revive o debate entre as tradições hobbesiana e grociana tal como propostas pelo expoente da escola inglesa.²² A concentração dos teóricos grocianos sobre as instituições internacionais reforça a analogia.

¹⁷ Moravcsik (1997), p.536. A concentração sobre o ambiente geopolítico é um indício de que Moravcsik faz referência ao neo-realismo, e não propriamente ao realismo. Diversos teóricos, contudo, utilizam o termo realismo para ambas as teorias. A adoção, pelos institucionalistas, das premissas realistas já fora abordada no capítulo anterior.

¹⁸ Lisa Martin e Beth Simmons, “Theories and Empirical Studies of International Institutions”, *International Organization*, vol. 52, 4, 1998; p.747.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Anne-Marie Slaughter, *International law and International Relations*, 2000.; pp.37-38.

²¹ Ver capítulo IV, quando tratamos da divisão levada a cabo por Martin Wight. Grosso Modo, a alteração feita por Bull em relação àquela divisão consiste na precedência que ele concede a Hobbes na tradição realista, ao contrário de Wight, que reserva esse posto a Maquiavel.

²² Anne-Marie Slaughter, *International law and International Relations*, 2000.; p.38.

Moravcsik, por sua vez, sustenta que o fato de o liberalismo ser definido, em Relações Internacionais, com base em sua história intelectual acaba por confundir o seu enfoque sobre as fontes sociais das preferências estatais com a crença nas instituições internacionais.²³ Assim, o liberalismo acaba por ser reduzido à defesa do Direito Internacional e das organizações internacionais.²⁴ Moravcsik lança mão da divisão proposta por Martin Wight para ilustrar a dimensão desse equívoco, perpetrado pela virtual totalidade das concepções do liberalismo em Relações Internacionais: a diferença entre os institucionalistas e os liberais pode ser aferida a partir da distinção entre os grocianos e os kantianos, nos termos propostos pelo fundador da escola inglesa.²⁵

Nesses termos, Slaughter e Moravcsik acabam por advogar uma divisão tríplice do pensamento sobre a política internacional, o que os leva, curiosamente, a remeter à divisão em tradições levada a cabo pelos teóricos da escola inglesa, apesar das críticas que os teóricos liberais normalmente desferem ao tratamento concedido a Kant a partir dessas mesmas divisões.²⁶ A versão tríplice proposta por Slaughter e Moravcsik contempla as teorias realista, institucionalista e liberal.²⁷

Em um artigo clássico para a promoção do debate interdisciplinar, Anne-Marie Slaughter propôs uma agenda dual para a cooperação entre os teóricos de Direito Internacional e de Relações Internacionais.²⁸ A dualidade correspondia às possibilidades abertas pelos paradigmas institucionalista e liberal para o debate interdisciplinar.

Ao contrário do institucionalismo, cuja opção pelo modelo do estado como ator unitário impede uma teorização a respeito das relações entre os atores sociais e os estados, o liberalismo é capaz de incluir em sua proposta de debate

²³ Argumento defendido no capítulo I.

²⁴ Moravcsik (1997), p.536.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Moravcsik não se furta a ressaltar os elogios concedidos a Wight, a quem acusa de uma “séria incompreensão dos escritos de Kant”. Ibidem. Na esteira da concepção de que a divisão proposta por Wight constitui um “truque inglês”, os teóricos liberais argumentam que a teoria de Kant é tornada implausível para o benefício da tradição racionalista, defendida por Wight. Ver capítulo IV.

²⁷ Com efeito, essa é a divisão apresentada por Slaughter. Ver *International law and International Relations*, 2000; pp.30-43. O construtivismo não é apresentado como uma teoria, mas como uma ontologia. Assim, as teorias realista, institucionalista e liberal podem apresentar-se sob uma ontologia racionalista ou construtivista.

²⁸ Anne-Marie Slaughter, “International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda”, *American Journal of International Law*, vol. 87:205, 1993.

interdisciplinar temas como direito transnacional e direitos humanos²⁹, neste último caso indo ao encontro da tendência observada no Direito Internacional Público de considerar-se o indivíduo como pessoa internacional.³⁰

Além disso, à medida que o liberalismo diferencia os estados com base em sua formação jurídico-política interna, abre-se um vasto campo de estudos que corresponde à análise da influência exercida pelas diferentes conformações internas dos estados sobre a ordem internacional. Dessa forma, os estudos de Direito Constitucional comparado adquirem relevância para os analistas da política internacional, pois o enfoque sobre a relação entre o governo e a sociedade doméstica permite a elucidação das limitações impostas ao primeiro na persecução dos objetivos nacionais.³¹

Esse é o primeiro fio-condutor na teoria liberal de Moravcsik que permite a abordagem de um tema liberal por excelência, a paz democrática.³² A hipótese que associa os estados que observam uma forma democrática de governo à resolução pacífica de controvérsias pode ser derivada dos estudos que se concentram sobre os efeitos das formações jurídico-políticas internas sobre o comportamento dos estados, comportamentos que geram os resultados produzidos na política internacional.

O desenvolvimento do Direito transnacional é outra linha de pesquisa tornada possível a partir do arcabouço teórico característico do liberalismo. Com efeito, o Direito transnacional - definido por Slaughter como “todo o direito interno e um subconjunto dos acordos intergovernamentais que regulam diretamente a atividade transnacional entre indivíduos e entre estes e os governos dos estados-nacionais”³³ - é uma área do Direito Internacional escassa em termos de teoria, a despeito da crença de que as atividades transnacionais tornaram-se mais numerosas e complexas ao final da Guerra-Fria.³⁴

²⁹ Idem, p.225.

³⁰ Efetivamente, é crescente o número de tribunais internacionais que consideram os indivíduos como possíveis partes em processos judiciais, não apenas como postulante, mas também como sujeito passivo, como pode ser observado no tribunal *ad hoc* formado para o julgamento dos massacres ocorridos na Bósnia, quando o ex-ditador Slobodan Milosevic foi acusado perante uma corte internacional. Essa tendência se consolida com o Tribunal Penal Internacional. Difícil fugir da constatação de que atualmente o Homem constitui, de fato, pessoa internacional, posto que a ele se atribuem direitos e obrigações bem definidos na ordem jurídica internacional.

³¹ Ibidem.

³² Idem, 229.

³³ Idem, p.230.

³⁴ Ibidem.

Em termos de Direito Internacional Privado, o paradigma liberal é potencialmente útil no estudo da regulação do comércio internacional, podendo contribuir para o Direito da arbitragem comercial, que se encontra em franca ascensão no ramo dos estudos jurídicos internacionais. Frequentemente, as operações comerciais internacionais ocorrem em um ambiente onde os sistemas jurídicos nacionais e o sistema jurídico internacional se encontram imbricados, motivo pelo qual o paradigma liberal se mostra mais adequado à sua análise a partir do momento em que permite a teorização acerca das relações entre as normas jurídicas domésticas e internacionais.³⁵

Finalmente, no campo do Direito Internacional Público, o paradigma liberal pode ser empregado para a análise das eventuais particularidades encontradas nos regimes que se formam entre os estados liberais, sendo útil, por exemplo, para agendas de pesquisa voltadas para o estudo da União Européia, cujo desenvolvimento é considerado, pelos liberais, um protótipo para o papel do Direito Internacional Público entre estados liberais.³⁶

Segundo Moravcsik, das três proposições basilares que compõem o núcleo-duro do liberalismo derivam-se três variantes da teoria liberal: o liberalismo ideacional, o liberalismo comercial e o liberalismo republicano. O liberalismo ideacional enfoca a compatibilidade das preferências sociais em questões relativas a bens coletivos fundamentais, como unidade nacional, instituições políticas legítimas e regulação sócio-econômica, buscando daí antecipar os níveis de cooperação e conflito implicados pela coexistência de distintas preferências. O liberalismo comercial concentra-se sobre os incentivos criados pelas oportunidades para a realização de transações econômicas que transcendem as fronteiras nacionais. Finalmente, o liberalismo republicano aborda a natureza da representação doméstica e as possibilidades resultantes para a atividade de *rent-seeking*.³⁷

O poder explicativo dessa última variante nos é particularmente relevante, pois, ao abordar a questão da representação política doméstica, ela torna possível a formulação de explicações parcimoniosas que acabam por mostrar-se diretamente relevantes para a relação entre Relações Internacionais e Direito

³⁵ Idem, 232.

³⁶ Idem, p.233.

³⁷ Idem, pp.524-525.

Internacional. Nos termos do liberalismo republicano, as instituições políticas domésticas apresentam determinado viés na direção dos interesses de certos grupos particularistas, que tendem a cooptar as instituições estatais para a consecução desses interesses. Assim, a política implementada por um governo é uma função dos interesses dos grupos domésticos que ele representa.³⁸

À medida que tais grupos particularistas obtêm sucesso na cooptação das instituições públicas, políticas ineficientes ou sub-ótimas sob o ponto de vista da população como um todo podem ser implementadas às expensas de constituírem interesses particulares que vão de encontro aos interesses da população em geral.³⁹

Nesse sentido, os liberais encontram-se aptos a explicar, a partir do argumento do viés representativo da política doméstica, a implementação de políticas que vão desde a imposição de tarifas e subsídios⁴⁰ ineficientes coletivamente até a conformação dos conflitos internacionais. Com efeito, a questão da representatividade implícita no liberalismo republicano é o segundo dos fios-condutores apresentados por Moravcsik para a análise da paz democrática.

A literatura específica sobre a paz democrática⁴¹ divide-se em duas vertentes para a explicação da paz em separado entre os estados liberais. A vertente *estrutural* (ou *institucionalista*) atribui a paz democrática às instituições presentes no regime democrático, ao passo que a vertente *normativa* volta-se para o papel exercido pelas idéias e normas associadas à democracia.⁴²

³⁸ Idem, pp.530.

³⁹ Idem, pp.530-531.

⁴⁰ Evitaremos neste capítulo as discussões normativas a respeito de temas como a implementação de tarifas e subsídios; entretanto, uma vez que o nosso interesse recai sobre o mecanismo subjacente à aplicação dessas políticas, e não sobre as mesmas em si, é o bastante para os nossos propósitos constatar que ao menos certas políticas protecionistas e subvencionistas são motivadas por interesses particularistas, cuja prevalência acaba por lesar a população em sua totalidade.

⁴¹ Houve uma retomada dos estudos da paz democrática nos estertores da Guerra-Fria. Em 1986, Michael Doyle, pioneiro da corrente de teóricos que veio a ser conhecida como ‘neokantiana’, argumentou que os estados liberais haviam formado uma zona pacífica entre eles, impulsionando uma série de estudos posteriores sobre o tema. Ver Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 80, 4. Há grande diversidade entre os autores neokantianos; contudo, grosso modo, eles substituem o argumento kantiano de que as “repúblicas” (as democracias-liberais atuais) são formações jurídico-políticas intrinsecamente pacíficas pela proposição de que elas não guerreiam entre si e são propensas a alinhar-se em conflitos generalizados.

⁴² Teóricos como Kant e Doyle combinam elementos estruturais e normativos. Observe-se que a vertente normativa se aproxima de uma interpretação construtivista para a paz democrática, motivo pelo qual seus argumentos serão analisados no próximo capítulo.

Ressalte-se, entretanto, que os dois argumentos se encontram imbricados, sendo a divisão um instrumento utilizado para atender a conveniências analíticas. Como afirmou John Owen⁴³, que busca a explicação da paz democrática a partir da conjunção dos ideais e das instituições típicos da democracia, aqueles e estas podem fornecer suporte mútuo para a consecução da paz democrática. Além disso, é razoável supor que a existência de instituições liberais esteja calcada na existência de ideais liberais em uma dada sociedade, pois, em última instância, o funcionamento efetivo das instituições liberais pressupõe a presença desses mesmos ideais.⁴⁴

A vertente institucionalista vai ao encontro da teoria liberal tal como proposta por Moravcsik, à medida que abre a caixa-preta da política doméstica dos estados para o provimento de explicações sobre o fenômeno da paz democrática. Essa ênfase nas instituições domésticas adquire importância quando se observa que, historicamente, as explicações e prescrições liberais para o estabelecimento de uma paz em separado entre os estados liberais têm sido analisadas sob o enfoque das instituições internacionais, não sob o prisma das instituições políticas domésticas.

Segundo Randolph Siverson, a vertente institucionalista apresenta duas versões, a primeira delas enfocando os constrangimentos institucionais e a segunda concentrando-se sobre o caráter representativo das instituições políticas nos países democráticos.⁴⁵ Essas versões podem ser associadas aos fios-condutores apresentados por Moravcsik para a explicação da paz democrática. Na primeira versão, argumenta-se que a natureza difusa da participação política nas democracias constrange os agentes políticos:

“estados com executivos sensíveis a um corpo decisório, com competição política institucionalizada, e com a responsabilidade pela tomada de decisão difundida por múltiplas instituições ou indivíduos devem ser mais constrangidos em suas ações e, portanto, menos propensos a ingressar em conflitos”.⁴⁶

⁴³ John Owen, “How Liberalism Produces Democratic Peace”, *International Security*, Vol.19, 2, 1994.

⁴⁴ Ver Randolph Siverson, “Democracies and War Participation: In Defense of the Institutional Constraints Argument”, *European Journal of International Relations*, 1995; p.486.

⁴⁵ Siverson (1995), p.482. Ressalte-se que, como o próprio Siverson argumentou, a vertente institucionalista não explica o fato de a paz democrática restringir-se aos estados liberais, ou seja, não explica o envolvimento dos estados liberais em guerras contra estados não-liberais.

⁴⁶ Christopher layne, “Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace”, *International Security* 19, 2, 1994; p.9. Apud: Siverson (1995), p.482.

Em outras palavras, o sistema de freios e contrapesos presente nos sistemas democráticos delimita a margem de ação dos tomadores de decisão de forma a diminuir os prospectos de ingresso em um conflito. Nesse sentido, essa versão da vertente institucionalista pode ser associada à teoria liberal tal como proposta por Moravcsik, à medida que a organização política doméstica dos estados auxilia sobremaneira na explicação dos fatores que conduzem à paz democrática. Estudos de Direito Constitucional comparado adquirem relevância para a compreensão dos resultados produzidos na política internacional, pois elucidam os constrangimentos a que estão expostos os governantes na persecução dos objetivos nacionais.

A segunda versão da vertente institucionalista para a explicação da paz democrática enfoca o caráter representativo das instituições políticas características do regime democrático. Seguindo o postulado kantiano segundo o qual a população seria avessa à implementação de guerras, por arcar com os seus custos, estados que observam uma forma democrática de governo acabam por ser menos tendentes a envolver-se em conflitos em virtude da suposta prevalência dos interesses populares.⁴⁷

Essa versão, por sua vez, vai ao encontro da explicação provida pelo liberalismo republicano para a ocorrência de conflitos no cenário internacional. Seguindo essa variante da teoria liberal, o viés representativo presente nas instituições políticas estatais pode resultar na implementação de políticas ineficientes sob o ponto de vista da população em sua totalidade, como as guerras.

Como observou Moravcsik:

“... o liberalismo republicano gera previsões parcimoniosas quando políticas agressivas impõem custos extremamente altos e riscos à maioria dos indivíduos que compõem uma sociedade doméstica. Em relação a políticas extremas, mas historicamente comuns, como a guerra, a imposição de níveis endêmicos de fome e a autarquia radical, pode-se afirmar que a representação justa tende a inibir os conflitos internacionais”.⁴⁸

A partir da teoria liberal da política internacional proposta por Moravcsik, o Direito Internacional pode transcender o papel de variável interveniente, à medida que tem o poder de modificar a formação dos interesses no seio da relação entre a sociedade civil (doméstica e transnacional) e o estado. Ao contrário do

⁴⁷ Siverson (1995), pp.482-483.

⁴⁸ Ibidem.

institucionalismo, que pregava uma concepção exógena para os interesses dos estados, os liberais tornam os interesses estatais variáveis endógenas.

Nesse sentido, o Direito Internacional pode influenciar a formação dos interesses a partir de sua influência na correlação doméstica e transnacional de forças. Ao fortalecer um grupo de interesses doméstico em face de outro, por exemplo, o Direito Internacional acaba por afetar o processo de formação dos interesses do estado em questão. Sob um ponto de vista normativo, o Direito Internacional pode enfraquecer a ação dos grupos de interesse, evitando a implementação de políticas ineficientes sob o ponto de vista dos indivíduos em geral, como será argumentado adiante neste capítulo.

Os interesses dos atores sociais, entretanto, são fixados de forma independente do Direito Internacional, que somente atua no espaço compreendido entre a ação de atores sociais com interesses fixos e a conformação dos interesses dos estados a partir da correlação interna e transnacional de forças. Os interesses dos atores sociais, ainda que não os do estado, são anteriores, ontologicamente, às normas jurídicas.

Na esteira das possibilidades abertas para a contribuição recíproca entre os teóricos de Relações Internacionais e de Direito Internacional, desenvolveu-se, simultaneamente à reconstrução do paradigma liberal em Relações Internacionais, uma agenda de pesquisa para o debate interdisciplinar.

O debate interdisciplinar promovido sob a égide do paradigma liberal, até pelo fato de este paradigma de Relações Internacionais ter sido resgatado a partir da colaboração de juristas liberais, constitui uma via de mão-dupla, endereçando problemas que se mostram relevantes sob a ótica das duas disciplinas, ao contrário do observado no âmbito do paradigma institucionalista, que subdimensionava o papel das normas jurídicas internacionais, quando não deixava de reconhecer explicitamente a associação entre os instrumentos empregados por seus articuladores e o Direito Internacional.

Nesses termos, ao passo que o liberalismo tem desenvolvido o debate interdisciplinar de forma a elevar o poder analítico de ambas as disciplinas, o institucionalismo voltava-se para a eliminação de anomalias observadas pelas principais teorias da disciplina de Relações Internacionais. O papel exercido pelo Direito Internacional era meramente instrumental.

Deve ser ressaltado, todavia, que os teóricos institucionalistas, gradualmente, observaram um movimento de deslocamento de premissas próximas ao realismo a premissas mais afins ao liberalismo, a partir da constatação de que o estudo da política interna dos estados constituiria um subterfúgio para o tratamento das anomalias com as quais se deparava o paradigma institucionalista.⁴⁹

Prova disso é o fato de Slaughter e Moravcsik serem acompanhados, no estudo da ‘legalização’⁵⁰, um marco em termos do debate interdisciplinar promovido sob a égide do paradigma liberal, por teóricos como Robert Keohane e Judith Goldstein, expoentes do paradigma institucionalista. O estudo da ‘legalização’ é o ponto focal do debate interdisciplinar promovido no âmbito do paradigma liberal sobre o qual nos concentraremos na seqüência deste capítulo.

Os liberais tendem a focar a paz democrática e a ética internacional, pois, a partir de suas proposições, torna-se possível derivar meios pelos quais os conflitos podem ser reduzidos no cenário internacional. Como constatou Moravcsik, os estudos assentados sobre o paradigma liberal acabam por oferecer “uma indispensável fonte de inspiração normativa”.⁵¹

Como pano de fundo a esta “inspiração normativa” reside a discriminação dos estados com base em suas organizações político-jurídicas internas; grosso modo, dividem-se os estados em liberais e não-liberais, subsistindo a defesa, freqüentemente implícita, dos primeiros, pois, da constatação de que o viés de representação é a causa de políticas externas repulsivas do ponto de vista normativo, resulta inequivocamente a defesa da organizações jurídico-política liberal, menos tendente a criar distorções em termos de representação.

A partir da abertura da caixa-preta, os liberais acreditam ser possível desvendar os mecanismos que levam à implementação de políticas contrárias aos interesses da população de um estado considerada em sua totalidade. È precisamente essa abertura que permite elucidar os fatores que estão por detrás da

⁴⁹ Ver Robert Keohane, *International Institutions and State Power*, 1989; pp.14, 173-174 e Helen Milner, “International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weakness”, *World Politics*, 446, 1992; p.44. Apud: Anne-Marie Slaughter, “International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda”, *American Journal of International Law*, vol. 87:205, 1993.

⁵⁰ O estudo da “legalização” encontra-se na edição especial da revista *International Organization*, vol. 54, 3, 2000.

⁵¹ Moravcsik (1997), p.514. Sustenta este autor, todavia, que isto não justifica *per se* a formulação de uma teoria liberal, posto que esta deve ser desenvolvida a partir de critérios científicos.

aplicação de políticas comerciais, cambiais, monetárias e, principalmente, da implementação de políticas externas agressivas, a despeito de, frequentemente, essas mesmas políticas se mostrarem danosas sob o ponto de vista do conjunto dos indivíduos que compõem um estado.

Neste sentido, os liberais justificam a analogia feita no título deste capítulo entre a caixa-preta e a caixa de Pandora à medida que, considerando-se a implementação de políticas ineficientes para a coletividade dos indivíduos um ‘mal’⁵², posto que implica a perda de bem-estar em termos coletivos, a abertura da caixa-preta, assim como a abertura da caixa de Pandora, torna-se o fator explicativo fundamental para a origem dos ‘males’ do mundo.

6.3. O estudo da ‘legalização’

O estudo interdisciplinar da ‘legalização’, que uniu teóricos de Relações Internacionais e de Direito Internacional, rejeitando uma separação rígida entre política e Direito, adota o pressuposto de que essas esferas se encontram imbricadas no sistema internacional. Parafraseando Clausewitz, os articulistas da legalização afirmam que “o Direito é a continuação da interação política, com a adição de outros meios”.⁵³

Mesmo barganhas políticas “puras” são moldadas por regras de origem jurídica, como a soberania, ao passo que, no outro extremo, as formas mais avançadas de adjudicação observadas no cenário internacional dão-se na ‘sombra da política’: as partes interessadas ajudam a formular a agenda e iniciar os procedimentos e os juízes são alertados para as conseqüências políticas das decisões.⁵⁴

Miles Kahler, ao examinar a relação entre política e Direito, lança mão do pensamento de E. Carr, que afirmou: “política e Direito estão indissolúvelmente

⁵² É possível afirmar, sob a tutela da “inspiração normativa” descrita por Moravcsik, que a concepção de que políticas danosas para a população como um todo constituem um ‘mal’ é característica da teorização liberal desde as suas origens, em Kant.

⁵³ Kenneth Abbot, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, Duncan Snidal, “The Concept of Legalization”, *International Organization*, vol. 54, 3, 2000; p.419.

⁵⁴ *Ibidem*.

imbricados... ... O Direito, como a política, é um ponto de encontro para a ética e o poder”.⁵⁵

O estudo da ‘legalização’, dessa forma, constitui uma tentativa de colaboração interdisciplinar a partir de uma visão particular da relação entre política e Direito, como pode ser aferido a partir da seguinte afirmação dos articulistas da ‘legalização’:

“Ao desenvolver um arcabouço teórico para o estudo da legalização, estamos aptos a unir perspectivas desenvolvidas por acadêmicos das áreas de ciência política e Direito Internacional, promovendo um empreendimento genuinamente colaborativo. Nós vemos o Direito profundamente inserido na política, sendo afetado por interesses políticos, poder e instituições. Como gerações de juristas internacionais e cientistas políticos têm observado, o direito internacional não pode ser entendido de forma isolada da política. Da mesma forma, o Direito e a ‘legalização’ afetam os processos e resultados políticos. A relação entre o Direito e a política é recíproca, sendo mediada por instituições”.⁵⁶

Nesses termos, o estudo da ‘legalização’ está voltado para uma demanda específica, que consiste na compreensão do crescente movimento observado na política internacional para formas jurídicas de regulação, como pode ser mais flagrantemente observado em áreas como Direitos Humanos e comércio internacional: “em diversas áreas específicas, o mundo está testemunhando um movimento para o Direito”.⁵⁷

Como consequência disso, discursos e instituições normalmente associados a sistemas legais domésticos mostram-se cada vez mais comuns em âmbito internacional, à medida que se observa uma proliferação no número de tribunais internacionais e tratados que atribuem obrigações jurídicas às partes contratantes.⁵⁸

O movimento para formas jurídicas de regulação observado na política internacional, entretanto, longe de constituir um fenômeno uniforme, varia consideravelmente conforme a área estudada, o nível de aquiescência atingido ou a região geográfica em questão. Estas discrepâncias reforçam a necessidade de se compreenderem as causas subjacentes e as consequências advindas da presença do

⁵⁵ Carr, 1946; pp.177-178. Apud: Miles Kahler, “Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization”, *International Organization*, vol. 54, 3, 2000; p.661.

⁵⁶ Goldstein et al. (2000), p.387.

⁵⁷ Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert Keohane, Anne-Marie Slaughter, “Introduction: Legalization and World Politics”. *International Organization*, vol. 54, 3, 2000; p.385.

⁵⁸ Idem, p.386.

Direito no cenário internacional, sendo mais uma das razões que fundamentam o estudo da ‘legalização’.⁵⁹

A matriz jurídica do conceito de ‘legalização’ apresentado é o pensamento do jurista H. Hart.⁶⁰ Este autor se mostra importante para o Direito Internacional, à medida que permite uma visão mais ampla do Direito, desvinculando a sua existência da presença de um poder coercitivo soberano, como sustentava, entre outros, John Austin.⁶¹ Como não há entidade soberana no ambiente internacional – apesar de ser possível falar em autoridade⁶² – essa última visão implica a negação do Direito Internacional.

Segundo Hart, um sistema legal consiste em um conjunto de regras primárias e secundárias; as regras primárias são aquelas voltadas para as obrigações que atingem diretamente as pessoas (físicas e jurídicas), requisitando que elas “façam ou deixem de fazer algo”, enquanto as normas secundárias são “normas sobre normas”, ou seja, elas não impõem obrigações, mas “conferem poderes” para a criação, extinção, modificação e aplicação das regras primárias.⁶³

Em termos conceituais, a ‘legalização’ é definida como “uma forma particular de institucionalização caracterizada por três componentes: obrigação, precisão e delegação”.⁶⁴ Obrigação significa que os estados ou outros atores estão limitados por uma regra ou compromisso ou por um conjunto de regras ou compromissos. Precisão significa que as regras definem de forma não-ambígua a conduta requerida, autorizada ou proibida. Finalmente, delegação significa que a uma terceira parte foi concedida autoridade para implementar, interpretar e aplicar as regras, resolver disputas e, eventualmente, fazer outras regras.⁶⁵

Segue-se que cada uma dessas dimensões pode variar independentemente, motivo pelo qual o conceito de ‘legalização’ acaba por se expressar na forma de um espectro multidimensional, variando desde o tipo ideal representado pela ‘legalização’, quando as três dimensões se apresentam maximizadas, passando

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Idem, p.403.

⁶¹ Este argumento já fora apresentado no capítulo IV. Repetir-se-á, neste capítulo, uma breve explicação sobre a teoria de Hart.

⁶² Tese defendida pelos autores que visualizam a existência de legitimidade no sistema internacional. Uma defesa elegante desse argumento se encontra em Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International politics”, *International Organization*, vol. 53, 2, 1999.

⁶³ H. Hart, *The Concept of Law*, 1961; p.79. Apud: Abbot et al. (2000), p.403.

⁶⁴ Abbot et al. (2000), p.401.

⁶⁵ Ibidem.

pelas diversas formas de ‘legalização’ parcial ou ‘suave’, até atingir, finalmente, a completa ausência de ‘legalização’, outro tipo ideal.⁶⁶

As dimensões da obrigação e da precisão encaixam-se no escopo das regras primárias apresentadas por Hart; contudo, uma concepção mais ampla de obrigação – de forma a incorporar princípios gerais, procedimentos e discurso do Direito Internacional – pode incluí-la no campo das normas secundárias, uma vez que é possível fazer uma analogia com os três tipos principais de regras secundárias propostas por Hart: reconhecimento, mudança e adjudicação. O critério da delegação, por sua vez, abrange necessariamente todas essas três últimas categorias.⁶⁷

A partir da concessão de graus ‘alto’ ou ‘baixo’ para cada uma das três dimensões da legalização, os articulistas que criaram o conceito buscam ilustrar a considerável variação nos níveis de legalização observados no sistema internacional. As oito combinações possíveis dão origem a oito categorias distintas em termos de nível de legalização observado, como pode ser observado por meio do quadro abaixo.⁶⁸

⁶⁶ Idem, pp.401-402.

⁶⁷ Abbot et al. (2000), p.403.

⁶⁸ Idem, p. 405. Observe-se que, à medida que ‘descemos’ na tabela, há uma ambigüidade resultante da necessidade de qualificar dois níveis distintos de legalização a partir de um mesmo número de graus ‘alto’ e ‘baixo’. Concedeu-se precedência à obrigação, seguida pela delegação e, finalmente, à precisão. Como os autores consideram ser virtualmente impossível que um grau ‘alto’ de delegação coexista com um grau ‘baixo’ de obrigação, o grau ‘alto’ concedido à dimensão da delegação, nestes casos, é relativizado pelo termo ‘moderado’.

FORMAS DE LEGALIZAÇÃO INTERNACIONAL⁶⁹

TIPO	OBRIGAÇÃO	PRECISÃO	DELEGAÇÃO	EXEMPLOS
Tipo Ideal: Direito duro				
I	Alto	Alto	Alto	UE;OMC-TRIPs; Convenção Européia de Direitos Humanos; TPI
II	Alto	Baixo	Alto	UE-Antitruste, Art.85-6; OMC-Tratamento Nacional
III	Alto	Alto	Baixo	Tratados de Controle de Armas EUA-URSS; Protocolo de Montreal
IV	Baixo	Alto	Alto (moderado)	Comitê da ONU para Desenvolvimento Sustentável (Agenda 21)
V	Alto	Baixo	Baixo	Convenção de Viena sobre Ozônio; Convenção Européia sobre Minorias Nacionais
VI	Baixo	Baixo	Alto (moderado)	Agências Especializadas da ONU; Banco Mundial
VII	Baixo	Alto	Baixo	Ata Final de Helsinque; Princípios Não- Vinculantes; Padrões Técnicos
VIII	Baixo	Baixo	Baixo	Grupo dos 7; Esferas de Influência, Balança de Poder
Tipo Ideal: Anarquia				

O enquadramento do estudo da legalização dentro do paradigma liberal permite a construção de hipóteses para as razões que fazem que os governos abram mão de certa dose de autonomia, a partir de considerações sobre a política doméstica dos estados. Seguindo essa perspectiva, Miles Kahler⁷⁰ formula três modelos focados na política doméstica para explicar as causas que levam os

⁶⁹ Idem, p.406.

⁷⁰ Kahler (2000), p.669.

governos a aderir a acordos jurídicos internacionais, a despeito de estes mesmos acordos resultarem em uma diminuição de suas respectivas margens de ações.

De acordo com o primeiro modelo, a ‘legalização’ é proporcionada pelo fato de certos grupos de interesse no interior dos estados privilegiarem determinados resultados específicos no jogo da barganha internacional. A partir do momento em que as instituições políticas domésticas concedem mais privilégios a certos grupos de interesse em detrimento de outros e levando-se em conta que os diferentes grupos domésticos possuem preferências distintas sobre determinados resultados internacionais, a ‘legalização’ mostra-se interessante sob a ótica dos grupos que têm os seus interesses representados pelas instituições estatais.⁷¹

Em primeiro lugar, grupos de interesse ligados a corporações de profissionais do mundo jurídico normalmente mostram-se favoráveis à elevação no nível de ‘legalização’ no sistema internacional, posto que essa elevação tende a ser acompanhada por um aumento na demanda por serviços legais, além de aumentar a influência dos juristas na formulação das políticas estatais.⁷²

Além disso, grupos interessados na rápida expansão do comércio e do investimento internacionais tendem a ser favoráveis a uma maior ‘legalização’, não constituindo um acidente o fato de os avanços mais dramáticos em termos de proliferação de arranjos jurídicos terem ocorrido nas áreas da vida internacional. Geralmente, comerciantes e investidores internacionais demandam um ambiente de maior estabilidade legal e política, preferindo, na maior parte das vezes, um mecanismo de resolução de disputas dotado de um alto nível de previsibilidade, ao invés das incertezas geradas pelas barganhas intergovernamentais.⁷³

No segundo modelo, a ‘legalização’ mostra-se vantajosa, a partir do momento em que aumenta o suporte político doméstico angariado por determinados agentes políticos, que se mostrariam, em virtude disso, interessados em concluir acordos jurídicos internacionais.⁷⁴ A partir da concepção de que os políticos são agentes maximizadores de votos (ou maximizadores de apoio de um

⁷¹ Idem, p.667.

⁷² Ibidem.

⁷³ Idem, pp.667-668. Com efeito, difícil negar a validade da máxima latina “*ubi commercium ibi jus*” (onde há comércio, há Direito), vez que a prática do comércio pressupõe, em grande medida, a existência de um conjunto de normas, escritas ou costumeiras, que o tornem viável.

⁷⁴ Idem, p.668.

corpo de decisores definido, no caso dos países autoritários), eles devem realizar um cálculo racional a respeito do equilíbrio político doméstico que se mostra mais eficiente. Os custos e benefícios analisados para a conclusão de um acordo jurídico internacional estão assentados em base doméstica.⁷⁵

Assim, a perda de autonomia por parte dos governos deve ser considerada como uma perda de apoio de setores que têm em alta conta a autonomia política, como, por exemplo, os partidos nacionalistas, a burocracia voltada para a segurança nacional e as indústrias exclusivamente nacionais. Essas perdas poderiam ser contrabalançadas pelo suporte de grupos favorecidos seja pelos ganhos absolutos gerados pelo acordo, seja pela redistribuição resultante dele, quando os ganhos ocorrem às expensas de outros grupos em outros estados.⁷⁶

Finalmente, nos termos do terceiro modelo, a ‘legalização’ internacional é utilizada quando os governos buscam restringir a sua autonomia e a de seus sucessores em relação à própria política doméstica. Uma vez mais a ‘legalização’ volta-se para a produção de resultados políticos domésticos.⁷⁷ A aplicação desse modelo pode ser aferida através da área de Direitos Humanos. Frequentemente, a ‘legalização’ internacional tem vinculado governos a padrões internacionais de Direitos Humanos, ou seja, o comprometimento internacional resulta em maior restrição ao poder de ação dos governos em suas políticas domésticas.

Ellen Lutz e Kathryn Sikkink argumentam que a participação na ordem jurídica internacional e o *status* decorrente dessa atitude mais do que compensam os custos representados pela baixa probabilidade de que tais acordos sejam de fatos implementados, motivo pelo qual seria vantajosa a conclusão desses instrumentos jurídicos pelos governos.⁷⁸

No campo econômico, os casos de implementação de acordos jurídicos internacionais para obstaculizar a ação de grupos voltados para a defesa de interesses protecionistas e a tentativa de se evitar políticas econômicas danosas ao país em longo prazo reforçam esse modelo explicativo da legalização. Os governos podem restringir a sua própria autonomia e a de seus sucessores com vistas a alavancar o bem-estar da maioria dos seus cidadãos em detrimento de

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Idem, p.669

⁷⁸ Ellen Lutz e Kathryn Sikkink, “International Human Rights Law and Practice in Latin America”, *International Organization*, 54, 3, 2000; p.658.

pequenos grupos e, ainda, com vistas a induzir a adoção de políticas benéficas ao país em longo-prazo.

No primeiro caso, é bem conhecido o argumento segundo o qual as políticas comerciais tendem a apresentar um viés protecionista em virtude do fato de os ganhos oriundos da abertura comercial serem difusos, ao passo que as perdas são concentradas, motivo pelo qual os agentes contrários à abertura comercial teriam mais incentivos a organizar-se para impedir a abertura comercial.

Esse argumento clássico pode ser traduzido em um exemplo concreto, que nos é dado por Paul Krugman e Maurice Obstfeld⁷⁹. Segundo estes autores, a cota de importação imposta pelos Estados Unidos no mercado de açúcar acarreta um encarecimento de cerca de seis dólares no preço do produto para cada consumidor em um período de um ano; entretanto, sob a ótica dos produtores, a cota representa um subsídio implícito de cerca de 90.000 dólares por empregado.

Disso resulta que, enquanto o eleitor médio norte-americano sequer tem ciência da existência da cota, os produtores a consideram “uma questão de vida ou de morte”. Assim, eles possuem mais incentivos para organizar-se, formando corporações para a defesa dos seus interesses. Como consequência disso, apesar de o custo da cota para os consumidores superar os ganhos dos produtores, não surpreende que a cota seja implementada.⁸⁰

Nesses casos, a ‘legalização’ pode servir de suporte para o enfraquecimento de grupos interessados na implementação de políticas protecionistas que resultam, ao fim e ao cabo, em uma redução no nível de bem-estar no interior do país considerado em sua totalidade. Em outras palavras, a implementação de acordos jurídicos internacionais delegando parte da autonomia do país em termos de política comercial pode ‘neutralizar’ a ação de tais grupos. Além disso, tais acordos podem facilitar a aglutinação dos interesses de grupos exportadores de outros países interessados na abertura comercial, aumentando os prospectos de que, em uma situação de equilíbrio, prevaleça o livre-comércio.⁸¹

⁷⁹ Paul Krugman e Maurice Obstfeld, *Economia Internacional*, 2001; p.209.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Obviamente, essas considerações levantam questionamentos normativos sobre questões como o livre-comércio e políticas econômicas a serem implementadas pelos governos. Destaque-se, entretanto, que, para nossos propósitos, estes exemplos são relevantes para elucidar os mecanismos

Por vezes, os governos, movidos pelas necessidades impostas pelo ciclo eleitoral, adotam medidas de política econômica danosas ao bem-estar nacional em longo-prazo. Com o intuito de angariar a reeleição, por exemplo, agentes políticos podem implementar medidas como uma redução brusca na taxa de juros que, apesar de resultarem em ganhos políticos imediatos, podem gerar uma espiral inflacionária em longo-prazo, prejudicando, em longo-prazo, a economia do país em questão.

Essa problemática, bastante invocada para a defesa da autonomia das autoridades monetárias domésticas, pode dar lugar a um acordo jurídico internacional, a partir do qual os governos restringem a sua autonomia e a de seus sucessores em formular políticas econômicas. Martin e Simmons valem-se do ilustrativo exemplo proporcionado pelo ingresso da Itália no Sistema Monetário Europeu: a partir da redução da autonomia doméstica para a formulação de políticas econômicas, a Itália conseguiu manter sob controle uma persistente tendência inflacionária.⁸²

Além da relação entre a ‘legalização’ e a política doméstica, o arcabouço desenvolvido no âmbito do paradigma liberal permite que se analisem os efeitos decorrentes da possibilidade de atores sociais, como os indivíduos, terem acesso direto aos tribunais internacionais, o que cai como uma luva em um momento em que se discute a ampliação do rol dos sujeitos de Direito Internacional.

Nestes termos, Keohane, Moravcsik e Slaughter utilizam o termo ‘legalização transnacional’ para contemplar as referidas situações. Estes autores argumentam que as mudanças observadas recentemente na representação dos atores sociais perante os tribunais internacionais reduzem os custos da ação política, aumentam o fluxo de ações legais internacionais e, como consequência, tendem a elevar o desenvolvimento posterior de novas regras jurídicas e jurisprudência mais autônoma dos interesses nacionais. Finalmente, a ‘legalização transnacional’ gera uma fonte adicional de pressão para que os governos aquiesçam às suas obrigações internacionais.⁸³

que estão por detrás dos modelos que se destinam a explicar o fenômeno da legalização, motivo pelo qual as questões normativas supracitadas não são abordadas em maiores detalhes.

⁸² Martin e Simmons (1998), p.753.

⁸³ Robert Keohane, Andrew Moravcsik e Anne-Marie Slaughter, *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnacional*, *International Organization* 54, 3, 2000; pp.458-459. A relação entre a ‘legalização transnacional’ e a aquiescência será abordada adiante.

Kenneth Abbott e Duncan Snidal abordam o debate sobre o Direito ‘duro’ e o Direito ‘suave’ dentro do arcabouço conceitual da ‘legalização’: o primeiro caracterizar-se-ia pelo alto grau de obrigação, precisão e delegação. À medida que uma ou mais destas dimensões apresenta-se em nível mais enfraquecido, o Direito ‘duro’ dá lugar ao Direito ‘suave’.⁸⁴

Segundo esses autores, os estados escolhem formas jurídicas mais ‘duras’ ou ‘suaves’ para a resolução de problemas específicos, sendo que a escolha entre as primeiras e as últimas constitui um dilema (*trade-off*), uma vez que níveis mais altos de juridicidade implicam, ao mesmo tempo, ganhos em eficiência e perdas resultantes da imposição de restrições à soberania estatal (custos de soberania).

Nesses termos, a escolha por formas jurídicas mais ‘duras’ tem como consequência a redução dos custos de transação, o fortalecimento da credibilidade dos compromissos, a expansão das estratégias políticas disponíveis e a resolução de problemas que resultam de acordos incompletos. Por sua vez, formas jurídicas mais ‘duras’ implicam custos de soberania mais elevados.⁸⁵

Os atores podem escolher deliberadamente formas jurídicas mais ‘suaves’, seja por constituírem um caminho na direção de formas mais ‘duras’, seja pelas vantagens inerentes às primeiras, que podem ser preferíveis por si mesmas, à medida que podem capturar várias vantagens das formas mais ‘duras’, sem que impliquem os mesmos custos das mesmas. Por vezes, em se tratando de atores ciosos de sua autonomia, as formas jurídicas ‘suaves’ são o único meio de atingir-se um acordo.⁸⁶

Um ponto nevrálgico do estudo da ‘legalização’ é a sua relação com o estudo da aquiescência. Em uma certa medida, a aquiescência pressupõe a legalização, pois “sem a legalização, a aquiescência é um conceito difícil de definir ou medir, posto que não há um corpo autorizado que interprete o seu significado e o aplique aos casos particulares”.⁸⁷ A concepção dos motivos que levam os estados a obedecer a acordos jurídicos internacionais adotada pelos articulistas da ‘legalização’ remete às proposições liberais apresentadas anteriormente:

⁸⁴ Kenneth Abbott e Duncan Snidal, “*Hard and Soft Law in international Governance*”, *International Organization* 54, 3, 2000; p. 421.

⁸⁵ Idem, pp.421-422.

⁸⁶ Idem, p.423.

⁸⁷ Simmons (1998), p.78. Apud: Goldstein et al. (2000), p.397.

“... a teoria liberal sugere que o sítio primordial para a implementação do Direito Internacional é doméstico. Normas legais internacionais são mais efetivamente implementadas quando elas são inseridas em sistemas legais domésticos autônomos por meio da incorporação legal, da aceitação judicial, ou da aceitação por advogados e litigantes. Os incentivos mais importantes para a aquiescência são, em última instância, domésticos.”⁸⁸

Beth Simmons constatou uma forte relação entre a aquiescência a acordos jurídicos internacionais e estados que possuem um sistema jurídico caracterizado pelo ‘primado da lei’, estes últimos sendo definidos pela disposição dos seus cidadãos em empregar meios pacíficos para a solução de controvérsias e pela presença de instituições-chave, como um poder judiciário forte.⁸⁹

Sob regimes que observam o ‘primado da lei’, bases de apoio domésticas à aquiescência, eventualmente, aumentarão os prospectos de que o governo obedeça aos acordos jurídicos internacionais e, além disso, poderão pressionar no sentido da imposição de sanções a outros governos que violam compromissos legais. Os grupos que conformam essa base de apoio doméstica à aquiescência podem coincidir com aqueles que tornaram a ‘legalização’ possível em um primeiro momento, mas também podem servir de suporte à implementação do acordo apenas após a sua conclusão⁹⁰, o que permite uma distinção entre os grupos defensores da legalização e aqueles defensores da sua implementação em casos específicos.

Sistemas de resolução de disputas transnacionais, que, em oposição aos sistemas intergovernamentais, permitem o acesso de atores não-estatais às instâncias jurídicas internacionais, fornecem um importante exemplo do potencial dessas bases de apoio domésticas para a elevação dos níveis de aquiescência observados com respeito aos acordos jurídicos internacionais.⁹¹

Em primeiro lugar, ao conceder o acesso de atores não-estatais aos tribunais internacionais, aumenta-se o conjunto daqueles que se engajarão diretamente na obtenção da aquiescência dos estados aos acordos. Esse fator adquire maior importância quando se constata que os particulares, ao contrário de outros governos nacionais, não são constrangidos por considerações como a

⁸⁸ Goldstein et al. (2000), p.393.

⁸⁹ Simmons (2000). Apud: Kahler (2000), p.674.

⁹⁰ Kahler (2000), p.675.

⁹¹ Ibidem.

reciprocidade ou os efeitos políticos do litígio, motivo pelo qual tendem a perpetrar demandas jurídicas mais facilmente.⁹²

Além disso, em nível nacional, à medida que as instituições provenientes da ‘legalização’ tornam-se mais consistentes, as bases de apoio domésticas à aquiescência têm a opção de recorrer aos poderes judiciários domésticos para a satisfação de suas demandas, diminuindo-se a dependência em relação a ações dos poderes executivo e legislativo para a satisfação das mesmas.⁹³

Essa proposição, por sua vez, chama a atenção para uma outra consequência da ‘legalização’ que afeta os prospectos da aquiescência aos acordos jurídicos internacionais: tais acordos podem modificar o balanço das autoridades domésticas no processo de tomada de decisão, transferindo maiores poderes ao poder judiciário, o que tende a elevar os prospectos de aquiescência em estados que observam um sistema político doméstico consoante com ‘o primado da lei’.⁹⁴

A análise da política doméstica também sugere relações inversamente proporcionais entre um nível crescente de ‘legalização’ e a aquiescência a acordos jurídicos internacionais. Nesse sentido, Simmons observou que, por vezes, um regime democrático, definido como um sistema político competitivo, pode ir de encontro à aquiescência frente a acordos jurídicos internacionais: “regras e pressões populares podem e às vezes caminham em direções opostas quando se trata da aquiescência ao Direito Internacional”. Acrescenta essa autora que mudanças de governo, eventos regulares em democracias, estão ligadas a reduções nos níveis de aquiescência.⁹⁵

Seguindo essa perspectiva, Martin e Goldstein exploram os efeitos não-antecipados da ‘legalização’ em regimes democráticos. Elas argumentam que a ‘legalização’ erigida sob a égide da Organização Mundial do Comércio pode ter ultrapassado o seu nível ótimo, dado que os governos devem administrar as demandas de importadores e exportadores domésticos. As contendas entre estes dois grupos podem ser agravadas pela aquisição de informações adicionais oriundas de maior precisão nas regras da OMC, sendo possível, inclusive, que haja um fortalecimento de grupos protecionistas em virtude dessas informações

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Idem, p.676.

⁹⁵ Simmons (2000), p.16. Apud: Kahler (2000), p.674.

adicionais, o que poderia dificultar a aquiescência a compromissos relativos ao livre-comércio.⁹⁶

O estudo da ‘legalização’ possibilitou a análise de questões de interesse das disciplinas de Relações Internacionais e Direito Internacional, como as conseqüências do acesso de atores distintos dos estados nacionais às Cortes Internacionais, o debate acerca das formas jurídicas ‘duras’ e ‘suaves’ e, ainda, a aquiescência. Com respeito à aquiescência, destaque-se que o estudo da ‘legalização’ amplia a sua análise ao permitir a construção de hipóteses que se baseiam na política doméstica dos estados.

Como pode ser aferido por meio do estudo da ‘legalização’, entretanto, os teóricos liberais empregam a epistemologia positivista, a exemplo dos teóricos institucionalistas abordados no capítulo anterior. As conseqüências oriundas da presença de normas jurídicas internacionais ainda são apreendidas com base no modelo positivista, que se concentra sobre as relações de causa e efeito e a formulação de leis gerais a partir de investigações empíricas.

Nesse sentido, as críticas de Kratochwil e Ruggie à aplicação da epistemologia positivista à análise das normas também se aplicam, em grande medida, aos teóricos liberais. Com efeito, a crítica construtivista ao estudo da “legalização”, apresentada no próximo capítulo, dimensionará os efeitos limitadores, em termos de debate interdisciplinar, da aplicação do positivismo à análise das normas no contexto específico do estudo da “legalização”.

6.4. Conclusão

O liberalismo abriu novas possibilidades ao estudo interdisciplinar entre Relações Internacionais e Direito Internacional, a partir do enfoque sobre os atores domésticos e transnacionais e de uma visão endógena dos interesses dos estados a partir da abertura da caixa-preta. O liberalismo republicano, com a sua ênfase no viés representativo presente nas instituições políticas, oferece hipóteses parcimoniosas sobre políticas externas que resultam em um amplo espectro de resultados internacionais, como o protecionismo comercial e os conflitos bélicos.

⁹⁶ Kahler (2000), pp.675-676.

A “inspiração normativa” derivada do liberalismo implica a discriminação dos estados com base em sua organização jurídico-política interna; grosso modo, dividem-se os estados em liberais e não-liberais, subsistindo a defesa, freqüentemente implícita, dos primeiros, menos tendentes a gerar distorções representativas.

Por meio do estudo da ‘legalização’ é possível vislumbrar os canais ao debate interdisciplinar abertos pela teoria liberal; o enfoque nos atores não-estatais permite a análise de temas como Direitos Humanos e o acesso a tribunais internacionais por parte de outros atores que não o estado, indo ao encontro da tendência observada no Direito Internacional Público de expandir-se o rol das pessoas internacionais.

Além disso, a abertura da caixa-preta permite a formulação de hipóteses fundamentadas na política doméstica para a explicação dos motivos que levam os estados a celebrar e cumprir acordos internacionais, oferecendo novas possibilidades no debate acerca da aquiescência às normas jurídicas internacionais.

O caráter exógeno conferido aos interesses dos atores sociais, contudo, limita a análise do papel exercido pelas normas jurídicas internacionais; além disso, a adoção de elementos positivistas implica a imposição de obstáculos a apreensão dos efeitos das normas jurídicas sobre os atores que exercem influência sobre a política internacional.