

RESENHA

ORDEM, LEGITIMIDADE E POLÍTICA EXTERNA: UMA RESENHA DESCRITIVA DO LIVRO *A LEGITIMIDADE E OUTRAS QUESTÕES INTERNACIONAIS**

AMANDA RAFAELA DOMINGOS DE LIMA[†]

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

E-mail: ardlima4@gmail.com

Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade do Estado da Guanabara (RJ) e mestre em assuntos latino-americanos pela Universidade de Georgetown (EUA), Gelson Fonseca Júnior é diplomata de carreira e professor. Como representante do corpo diplomático brasileiro, atuou na Organização das Nações Unidas (ONU), em Santiago (2003-2006) e em Madrid (2006-2009). Além de uma trajetória diplomática e como professor no Instituto Rio Branco e na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Fonseca Júnior é autor de diversos artigos acadêmicos e livros dentre os quais se encontra a obra que será tratada na presente resenha: “*A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e Ética entre as nações*” (1998).

O embaixador fabrica suas reflexões embasado em conexões com as mais importantes inclinações do pensamento político contemporâneo. Divide a obra em três blocos: no primeiro, estuda a teoria; no segundo, traz à tona a discussão acerca do conceito de legitimidade e sua importância no âmbito internacional; no terceiro, por fim, analisa a política externa do Brasil. Fonseca Júnior pretende que, desta forma, os artigos caminhem, naturalmente, da teoria à prática.

No início ao *primeiro bloco*, Gelson Fonseca Júnior discute o “paradoxo da ordem” (FONSECA Jr, 1998:43) no Sistema Internacional. Durante toda sua explanação, o autor tenta abordar soluções teóricas para a disposição do Sistema Internacional conflituoso. O embaixador utiliza como sustentáculo de sua discussão, assim como fez Edward H. Carr (2001) em “*Vinte anos de*

* Resenha do livro *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, de Gelson Fonseca Jr.

[†] Graduanda em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE)

crise”, a antítese existente entre o pensamento realista e racionalista, ou seja, o antagonismo entre os Estados *versus* a possibilidade de cooperação entre eles.

Fonseca Júnior inicia sua explanação discutindo os pressupostos da escola realista repletos de uma relação conflituosa e instável entre os Estados – o que nos remete à discussão desenvolvida por Thomas Hobbes em “*Leviatã*” (2003) – de onde surge uma noção de ordem frágil que, assim como o Direito Internacional e o cumprimento de pactos, está subjugada à vontade dos Estados e serve apenas para a manutenção do *status quo*. Em contraponto, a escola racionalista, apesar de carregar diversos pressupostos do Realismo Clássico, questiona a imutabilidade dos conflitos e defende a possibilidade de cooperação entre os Estados. Desta forma, acabam por fortalecer o ideário de ordem que surgia de atitudes racionais dos atores internacionais e serviriam para implantação de regras disciplinadoras do uso da soberania. Além das visões realista e racionalista, uma terceira via surge com o pensamento universalista. Estes teóricos, segundo o autor, propõem o total abandono da soberania como ponto de partida e trazem a solução para o estado conflituoso com, por exemplo, o ideário kantiano de uma confederação.

No segundo artigo, que versa sobre os aspectos da Teoria das Relações Internacionais (TRI), o autor dá continuidade à discussão sobre a ordem internacional, tece considerações acerca dos temas abordados pela TRI e discute, ainda que brevemente, sua trajetória histórica. Fonseca Júnior utiliza em suas considerações quatro variáveis dicotômicas, propostas por Ferguson e Mansbach (1988), que estariam por trás da construção teórica das Relações Internacionais. Na primeira delas, a mutabilidade/imutabilidade, é utilizada para discussão sobre o poder; otimismo/pessimismo, por sua vez, serve como bússola para percepção do sentido da mudança; competitividade/comunidade examina a relação cooperação-conflito na busca dos interesses e tem como *background* a teoria dos jogos. Por fim, elitismo/democracia discute o controle da ordem internacional, a primeira atribui às potências – apesar da igualdade formal dos Estados – a prerrogativa de organizar a ordem internacional. A democracia, ao contrário, afirma que “[...] quem não tem poder, tem sentido de justiça e legitimidade e, por isto, direito a participar nos negócios do mundo” (FONSECA Jr, 1998: 112).

Fonseca Júnior agrega uma última dicotomia: ordem/desordem. No realismo, a ordem internacional tem na desconfiança a sua regra de conduta, e suas instituições refletem as relações de poder; o racionalismo, por sua vez, teria suas ações embasadas na cooperação e

otimismo e tentaria, idealmente, institucionalizá-las. Seguidamente, o autor divide os temas da teoria em três linhas: (1) Estado como ator internacional; (2) relações bilaterais; (3) relações multilaterais e (4) relações entre sociedades. Por fim, o autor alerta sobre a dificuldade que qualquer uma destas teorias terá para explicar a dinâmica da política externa brasileira visto que o país ocupa uma posição diferenciada no contexto internacional: ora como hegemônico, ora como dependente.

Ao adentrar no *segundo bloco* de sua obra, que discute a legitimidade, o autor debate a possibilidade de transpor esta noção, que normalmente é utilizada para compreender fenômenos internos, para o contexto das relações internacionais. Depara-se com a dificuldade de conceituar a noção de legitimidade e mostra sua importância na compreensão das dinâmicas internacionais. Este terceiro capítulo antecipa conceitos que serão mais rigorosamente desenvolvidos no próximo, dentre eles, os conceitos de poder são destacados. Primeiramente, o autor propõe-se a traçar uma teoria da legitimidade que é dividida em duas vias: sociológica e a polêmica. Essa primeira se prende às razões da estabilidade do regime político, a segunda, por sua vez, parte de uma análise de quem detém o poder: o povo ou o príncipe – vindo, nesse caso, a legitimidade de “cima para baixo” ou “de baixo para cima”. As noções objetivas e subjetivas da legitimidade, por sua vez, expressam escolhas políticas e tornam-se padrão de avaliação.

Após tecer uma teoria da legitimidade internacional, Fonseca Júnior continua sua explanação afirmando que a capacidade argumentativa de uma nação, a relação entre seus argumentos e os valores que sobressaem em um determinado momento são as variáveis que fazem com que este Estado se torne “interessante” aos demais, no âmbito internacional. Como exemplo, o autor traz a reivindicação de países em desenvolvimento por uma ordem econômica internacional mais igualitária que não entrou na agenda internacional, nos anos 1960 e 1970. Com efeito, este exemplo mostra que possibilidade de modificação e força de expressão de um Estado, no contexto internacional, está tão somente conectada com seu “nível de legitimação”.

A dificuldade de adaptação reside na diferença entre os dois sistemas: doméstico e externo. Como, no âmbito internacional, não existe um poder central que ponha em prática as normas reguladoras da relação entre os Estados, a existência da legitimidade fica prejudicada. Fonseca Júnior detecta dois possíveis caminhos da legitimidade: o primeiro, ao qual a legitimidade estaria submissa à vontade do Estado; e o segundo, onde todos seguem as normas, seja por

ganhos em segurança, interesses comerciais ou vantagens comparativas. Apesar da dificuldade de aplicabilidade, o autor realça a importância do conceito para a compreensão das relações entre Estados, visto que “a legitimidade cria balizas e constrangimentos mesmo para os que tem poder” (FONSECA Jr, 1998:68).

O quarto capítulo surge com a hipótese de que os valores que preenchem o conceito de legitimidade internacional são mutáveis. Nele, ainda, o autor segue abordando formas de legitimidade no contexto do pós Guerra Fria, analisa o caráter um tanto quanto universalista que parece obter o conceito, e, por fim, tece considerações acerca da condição de legitimidade dos países não hegemônicos. No contexto externo, a principal vicissitude encontrada na formação deste conceito é o critério legitimador da participação de um ator internacional. Este critério pode ser o julgamento coletivo da sociedade internacional, como afirma Wight, sobre o direito de determinado Estado fazer parte da “família das nações”. Neste caminho, o autor faz uma reflexão de caráter histórico comentando que a ideia de reconhecimento recíproco dos Estados vem desde a Idade Moderna, mas que a estabilidade oferecida por ela é frágil e subjugada às tensões causadas pelas soberanias.

O embaixador destaca, ainda, a existência de formas de legitimidade fabricadas em situações de cooperação entre Estados e de uma legitimidade fabricada em situações de conflito entre nações. Na sequência, o autor afirma que a justiça e o equilíbrio são as égides da legitimidade. Sustenta que, por não serem conceitos tidos como homogêneos, justiça e equilíbrio são, muitas vezes, subjugados à anarquia internacional e ao jogo do poder.

Gelson Fonseca Júnior discute acerca da legitimidade e como esta fomentou a busca por uma organização da ordem internacional, exclusivamente, em torno da polaridade capitalista/socialista. Discute sobre as formas com que houve espaço para o conceito de legitimidade nos moldes racionalistas – que vieram à tona no discurso de países não hegemônicos e que tentavam inserir na agenda: a autodeterminação, a autonomia diplomática e a democratização dos processos decisórios internacionais, pregando o fim do elitismo no Sistema Internacional. No que tange a legitimidade, o autor assume sua universalidade e ressalta que o conceito é uma considerável corroboração de que as bases da ordem mundial estão fincadas tanto no realismo quando no racionalismo.

O *último bloco* da obra é dedicado às questões referentes à política externa adotada pelo Brasil.

O quinto capítulo, que inicia este último bloco, tem seu foco na clássica discussão sobre a identidade nacional e procura examinar de qual forma esta noção se relaciona às reflexões sobre relações internacionais. A ideia de uma identidade do Brasil é uma importante discussão na prática da diplomacia visto que os embaixadores e Cônsules têm como tarefa a representação dos interesses do seu país no sistema internacional. Seguidamente, o autor explora a origem, trajetória e modificações da política externa do Brasil no período que compreende 1950 a 1995, levantando um breve parêntesis sobre a dinâmica de interação na diplomacia, que se sustenta do econômico, do jurídico e do social. Fonseca Júnior revisita, ainda, o trabalho de pensadores brasileiros que ajudaram a construir a ideia de uma identidade nacional como Gilberto Freyre (1933), Darcy Ribeiro (1995) e Celso Lafer (2001). Além desse aspecto, o autor também realça a importância dada às instituições acadêmicas e do pensamento nacionalista que deve agir “como um meio para atingir o desenvolvimento.” (JAGUARIBE, 1958).

No sexto capítulo, Fonseca Júnior se propõe a confrontar a “Política Externa Independente” do governo Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) com o “Pragmatismo Responsável” desenvolvido pelo General Ernesto Geisel (1974-1979) trazendo, desta maneira, conteúdo empírico aos conceitos discutidos no capítulo precedente. Caracterizadas como práticas inovadoras pelo autor, estas duas formas da política externa encontram-se em contextos distintos: um governo populista e o processo de abertura de um regime militar, respectivamente.

O ponto da reflexão está, justamente, no significado de “autonomia diplomática” e tal reflexão é explicada pela grande importância deste conceito para as práticas diplomáticas de países emergentes. Durante a sua explanação, o autor discute a imersão e expressão da autonomia à época das duas formas de política externa. Nos anos 1960, durante a política externa independente, a autonomia se manifesta em relação aos Estados Unidos com o tema da Cuba revolucionária. Já durante a realização do Pragmatismo Responsável, em meados de 1970, a noção de autonomia se torna evidente no acordo nuclear entre Brasil e Alemanha (1975) e na revogação do acordo militar entre Brasil e Estados Unidos (1977) pelo Presidente Geisel. Por fim, o autor elenca que as aproximações entre as duas formas de política externa se dão, principalmente, na questão da autonomia e as diferenças estão associadas às relações políticas e econômicas bem como os mecanismos diplomáticos utilizados para superação de diferenças.

No decorrer do último capítulo de sua obra, Fonseca Júnior levanta aspectos que caracterizam

a política externa do Brasil, fazendo, desta forma, um apanhado de todo seu arcabouço teórico para retomá-lo à prática. O autor volta à ideia de pluralidade brasileira como constituinte da identidade nacional e caracteriza-o como um país de contrastes. Reforça, no entanto, que os ditos contrastes não são imutáveis. Ao contrário, estão em constante modificação haja vista as transformações socioeconômicas, políticas, industriais e culturais que o país vem passando nos últimos anos.

Uma das principais dificuldades de transformação de “necessidades internas em oportunidades externas” (LAFER, 2001:16) consiste na decodificação do que realmente é interesse interno visto que, numa conjuntura onde não há mais o conceito de “Grande Divisão” (CLARK, 1998), as necessidades domésticas e externas entrelaçam-se. Fonseca Júnior discute como o corpo diplomático vem lidando com esta dificuldade ao longo do tempo e realça a competência do Itamaraty na capacidade de obter capital diplomático, alargando os laços de parceiros ao redor do mundo, e na prática da articulação de consenso.

Por fim, o autor faz uma reflexão sobre a maneira com que o país tem lidado com as complexidades internas e externas, mostrando suas diversas faces e na tentativa de construir uma identidade. Menciona o período das polaridades definidas, onde o Brasil optava por uma autonomia pela distância, em que o país era relativamente fechado, com um grande território, mas sem temas de conflito em sua agenda internacional, o que não o tornaria um “*monster country* assustador” (LAFER, 2001:23). Expõe, por outro lado, a era das polaridades indefinidas onde esta opção não se fazia necessária. Finalmente, o autor conclui que só é possível pela participação afirmar a especificidade brasileira discutindo opções plausíveis no tempo e no espaço.

Referências Bibliográficas

CLARK, Ian. (1998), “Beyond the great divide: Globalization and the theory of international relations”. *Review of International Studies*, Vol. 24, No. 4, p. 479-498.

CARR, Edward Hallett. (2001), *Vinte anos de crise 1919-1939*, 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

FERGUSON, Yale H.; MANSBACH, Richard W. (1988). *The Elusive Quest: Theory and International Politics*. Columbia: University of South Carolina Press.

FREYRE, Gilberto. (2013), *Casa-grande & senzala*. São Paulo: Global Editora.

FONSECA JR., Gelson. (1998), *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra.

HOBBS, Thomas. (2003), *Leviatã ou Matéria forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martins Fontes.

JAGUARIBE, Helio. (1958), *O nacionalismo na atualidade brasileira*, vol. 1. Brasília: Ministério da Educação e Cultura.

LAFER, Celso. (2001), *Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Perspectiva.

RIBEIRO, Darcy. (1995), *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.