

A Globalização: Soberania e Poder Nacional¹

Francisco de Assis Grieco*

Reprodução de matéria publicada na *Revista da Escola Superior de Guerra* (Ano XIII, n.º 36, 1998)

Soberania: Conceito e Evolução

Jean Bodin pode ser considerado o pai da *sobrerania*, ligada, porém, ao poder individual do soberano: exercido sobre seus súditos de maneira suprema e absoluta. Essa concepção original limitava-se à propensão de justificar o absolutismo na França, durante o século XVI, disputado pelas heranças feudais e, sobretudo, pelas guerras civis religiosas. Novas teorias surgem com Macchiavelli, Hobbes e Rousseau a respeito do exercício do poder soberano, interno e internacional. Define-se porém, nos séculos

XVI e XVII, o conceito de que a soberania resida no poder absoluto e perpétuo do Estado, na pessoa e ação do monarca. Nos dois séculos seguintes, o conceito de soberania passa a ser interpretado como autodeterminável e auto-reformulável. Discutido o poder real como agente soberano absoluto, surge a teoria (Rousseau) da vontade democrática, expressa na definição e na condução da soberania, em termos nacionais.

No século XX, principalmente com as duas guerras mundiais e, no plano econômico, com a Grande Depressão, a noção de soberania deixou de restringir-se às interpretações limitativas jurídicas e políticas. A compatibilização do poder nacional, no novo cenário glo-

bal, às transformações internacionais, nos planos econômico e social, levantou controvérsias de interpretação do conceito à luz do direito positivo. A manutenção da paz e a própria preservação da integridade das nações mostraram que aquela regra *perpétua e imutável* carecia de mecanismos apropriados, deixando o exercício da soberania sujeito ao arbítrio da força ou das pressões internacionais. A despeito de posições radicais há, atualmente, consenso de que a vontade soberana nacional procura harmonizar-se às novas regras, bem mais racionais, do presente sistema jurídico mundial.

Já no começo do século XX, o conceito de soberania aceitava a diferença entre as igualdades jurídica e política

* Diplomata.

1. Seleccionada pelo PADECEME.

dos Estados. A II Conferência de Haia (1907) estatuiu que todos os Estados são iguais, independentemente de seu grau de desenvolvimento, tamanho e poder. Princípio que, aliás, teve em Rui Barbosa seu grande paladino e foi adotado pelas Cartas das Nações Unidas e da OEA. As próprias Nações Unidas exemplificaram a diferença de igualdade jurídica e política, ao criarem o Conselho de Segurança com a concentração do poder político sob o arbítrio de cinco membros.

A partir de 1950, o princípio da soberania ilimitada foi sujeito a decisões de consenso com a necessidade de soluções rápidas e radicais, em questões de segurança global coletiva, limitações ao acúmulo de armas nucleares e universalização dos direitos humanos. Essa realidade presente não foi, contudo, levada a termo por medidas coercitivas nos *fora* mundiais, como as Nações Unidas e agências multinacionais. Suas resoluções são sujeitas à ratificação de poderes legislativos nacionais que, muitas vezes, se arrastam por longo tempo mas terminam sempre por encontrar soluções nacionais.

O Tratado de Não-Proliferação Nuclear foi imposição do *Clube Atômico* e, em sua disposição limitativa, envolveu propósitos bélicos e pesquisas para fins pacíficos. As sanções ao regime *apartheid* sul-africano estenderam-se ao comércio, finanças, esportes e atividades culturais. Sua aplicação criteriosa pagou os dividendos da democratização racial, ainda hoje um tanto tumultuada. Tampouco as alegações, de soberania progressa sobre o Coveite, garantiram impunidade a Saddam Hussein, principalmente quando se tratava de desequilíbrio da estrutura da produção mundial de petróleo.

O conceito de soberania não criou obstáculos ao processo de eliminação das barreiras à união econômica, como tal especificada no Ato Único e incorporada no Tratado de Maastricht. Várias decisões foram tomadas e normas estabelecidas sem o critério de unanimidade, sendo as diretrizes adotadas por maioria e incorporadas ao esquema de integração comunitária.

Não se pode dizer que haja critérios explícitos ou mesmo uma doutrina formal de soberania, nos diferentes

Estados-membros, em relação à *EU*, *European Union*. Várias posições e reservas governamentais ficaram claras mas em condição suspensiva, como por exemplo as abstenções britânica e dinamarquesa de firmarem o Protocolo Social do Tratado da União Européia. Ou então, ainda (ambos países) no Acordo de Schengen referente à circulação livre de pessoas, por motivos específicos de segurança, isto é, crime drogas e terrorismo.

As reações escudadas na violação da soberania e/ou concessão de direitos supranacionais ao Parlamento europeu partem, geralmente, de políticos nacionais, como Margareth Thatcher, que vê, na União Econômica e Monetária (UEM), grave abdicção de soberania parlamentar inglesa ao legislativo comunitário de Estrasburgo. Curiosamente, essas contraposições não são peculiares a partidos, facções políticas ou doutrinas, quando se sabe que, no Reino Unido, justamente boa parte dos conservadores no poder são os maiores opositores à Maastricht, constituindo a dor de cabeça de Major.

Não é sem motivo que a Alemanha vincula as uniões monetária e política como

última etapa da EU. De encontro, aliás, com a posição *federalista* de que o êxito da UEM só será possível com a conciliação da soberania a critérios aceitáveis de supranacionalidade e complementariedade. Essa preocupação de Bonn, já evidenciada nos conflitos de posição na reunião de cúpula de Maastricht, tende a crescer, quando países comunitários, por exemplo, França e Bélgica, se vêem na contingência de reformular suas políticas econômicas pelo catecismo dos pré-requisitos de Maastricht.

O poder de implementação das decisões políticas na EU reside, atualmente, no Conselho de Ministros, cujas decisões são sacramentadas nas reuniões dos chefes-de-Governo e/ou Estado, em dois encontros anuais ordinários. De sua parte, o Parlamento europeu não possui hoje a plenitude de poder decisório e legislativo, uma vez que a Comissão Européia, apesar de órgão executivo, submete suas normas e diretivas ao Conselho. O presente mecanismo de legislação política, segundo os *federalistas*, rouba ao Parlamento comunitário seu papel legítimo (institucional), que lhe é investido pelo sufrágio dos povos dos países-membros.

Diante das diversidades interpretativas do conceito de soberania, a prática atual de equilíbrio dos poderes institucionais da EU não deixa de valer-se do critério realista de reservar a tomada final de decisões ao Conselho Europeu, com base numa estrutura burocrática (a Comissão) que, na verdade, não é escolhida pelos povos dos Estados-membros. Subsiste, de fato, a possibilidade de que a diluição (em processo), através da unanimidade de votos, possa ladear países menores ou mesmo maiores. Até o presente, todavia, nas decisões de cúpula prevaleceu o *princípio da harmonia*, sobrevivendo a várias crises, transigindo, quando necessário e como vimos, em questões sociais e de segurança.

Soberania: Restrições e Conflitos

Com a noção supranacional crescente dos tratados e do direito internacional, novas interpretações da validade e extensão do conceito clássico de soberania têm sido objeto de debates e polêmicas nos *fora* internacionais. Alguns desses aspectos envolvem questões de segurança política e cole-

tiva, como o combate ao terrorismo e ao crime organizado, principalmente à droga.

A questão ambiental refere-se não só à preservação do patrimônio de riquezas nacionais, mas passou ao plano global de combate à poluição de águas e do ar, das chuvas ácidas e dos riscos da camada de ozônio. O trabalho servil, de crianças e semi-escravos, tem conotações humanitárias, mas poderá trazer efeitos econômicos distorsivos no comércio global.

A luta contra o terrorismo ultrapassa medidas defensivas de controle fronteiriço como, por exemplo, exceções e exclusão de países do Acordo de Schengen adotado, com beneplácito comunitário, na União Européia. Nitidamente políticos, os episódios terroristas organizados ganharam expressão nacionalista, como na Irlanda do Norte, étnicas e irredentistas, nos casos curdo e armênio, ou religioso, no fundamentalismo islâmico. Esse último adquire hoje proporções políticas e ideológicas que se tornaram problema de proporções internacionais, com sua extensão às minorias árabes nos países europeus e ativismo terro-

rista nos Estados Unidos. A questão palestina revela-se mais abrangente em suas causas econômicas, étnicas e religiosas de caráter crônico, com conotações políticas e estratégicas regionais, possuindo correlação básica com a preservação da paz global.

As reações ao terrorismo organizado criaram novos conceitos de reavaliação da soberania em relação à segurança nacional e à manutenção internacional da paz. A atuação comprovada de atos terroristas e de agressão armada, patrocinadas por países soberanos determina, frequentemente, ações punitivas de âmbito coletivo (Nações Unidas) ou mesmo individual, como nos casos da Lsbia e do Iraque. A intervenção na Bósnia assumiu caráter coletivo e levou ao julgamento internacional de atos de terrorismo étnico e religioso. Há, contudo, consenso global na adoção de medidas coletivas ou na sanção, ainda que nem sempre unânime, de ações de retaliação punitiva. O combate à droga bate de frente a movimentação criminosa de muitos bilhões, com estrutura global de comercialização ilícita que supera muitas das grandes empresas

multinacionais. Parece incompreensível o fracasso da ação global do combate à droga, prostituição e contra-

As reações ao terrorismo organizado criaram novos conceitos de reavaliação da soberania em relação à segurança nacional e à manutenção internacional da paz.

bando, endossando a impotência de governos e de organizações internacionais. A soberania, em vários países, continua a dar guarida à expansão do plantio de ervas alucinógenas, a despeito de alegações fervorosas de seus governos de erradicação e cooperação nos esforços mundiais.

A participação da cocaína e *canabis*, nas economias de duas nações sul-americanas, constitui parte ostensiva de suas produções agrícolas. As acusações de cumplicidade no tráfico vão dos graus administrativos subalternos aos níveis maiores governamentais.

A atuação no campo global de proteção ao ambiente ganhou posição-chave nas relações internacionais, quer econômicas ou políticas. A preservação da herança patrimonial, legada a ser transmitida às gerações futuras, recebeu consenso internacional para esquema de me-

didias corretivas de âmbito coletivo mundial. Poluidores eméritos, os países industrializados tocaram para a

frente seus processos de desenvolvimento industrial com total desatenção às emissões de carbono, poluições de águas internas e mares, disposição de detritos nucleares etc. Apenas nas décadas recentes, a ação internacional impôs controles efetivos, como a racionalização da produção industrial, tributações setoriais, utilização de energias menos poluentes etc.

Nos países subdesenvolvidos, a problemática ambiental é bem mais complexa pela ausência de políticas definidas, barradas ou retardadas por interesses econômicos tradicionais, que ignoram a adoção de métodos agrícolas intensivos e a utilização de normas de produção industrial, com processos energéticos mais racionais. Válida, sem dúvida, a pecha de práticas predatórias e intencionalmente, danosas dos desmatamentos pela

fogo o regras pela u combu

A a ções fu ração o ambien organi Comér cance E

do que eficas tal. A in comerc reiras ta rias, às e em dese determi gem a di na OM problem tuação e da posi bional d

mídia r persiste ilegais, c escala de poluição A cl apresent Estados mentaçã pensão o gens, be sões (co importaç enações balhistas utilização

fogo ou pela ignorância das regras do reflorestamento e pela utilização ampla de combustíveis fósseis.

A aprovação sem objeções formais e a incorporação da chamada cláusula ambiental, no temário da organização Mundial do Comércio (OMC), têm alcance bem mais abrangente do que outras medidas específicas de proteção ambiental. A imposição de sanções comerciais, através de barreiras tarifárias ou não tarifárias, às exportações dos países em desenvolvimento, poderá determinar distorções e margem a disfarces protecionistas na OMC. Vale relacionar o problema, em sua conceituação e extensão, ao exame da posição específica ambiental do Brasil já realçada na mídia mundial, com seus persistentes desmatamentos ilegais, destruição em grande escala de recursos florestais e poluição atmosférica.

A *cláusula social* foi apresentada pela França e os Estados Unidos, para regulamentação na OMC e suspensão de quaisquer vantagens, benefícios e concessões (como o SGP) feito às importações, provenientes de nações com padrões trabalhistas de caráter servil, utilização de trabalho infantil

ou de semi-escravidão. Na prática, pela sua feição impositiva e arbitrária, poderá levar a formas de protecionismo, uma vez que o método de aferição penderá, inclusive, para o alto custo econômico e social da mão-de-obra dos países industrializados. No contexto global, há margem aqui para análise do chamado dumping social relacionado a menores custos da produção, como consequência de baixos salários e menos proteção concedida a trabalhadores menores ou semi-escravos.

Esta tese vem preocupando seriamente os países em desenvolvimento, diante da possibilidade da criação de barreiras contra os seus produtos, que eventualmente teriam melhores condições de concorrência nos mercados internacionais, graças às vantagens comparativas que possuem em um dos fatores de produção, principalmente nos produtos intensivos em mão-de-obra.

Recentemente, todavia, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou estudo tendo como tema as inter-relações do comércio internacional e os direitos trabalhistas básicos, procurando comprovar a validade

da tese do dumping social. O resultado foi não existir evidência empírica de que, em 70 países pesquisados, menores direitos sociais concedidos tenham contribuído para incrementar as exportações, ao contrário do que sustentam os adeptos do dumping social. As conclusões enfatizam, sobretudo, três pontos:

- Não existe prova de que os países de padrões trabalhistas inferiores demonstrem melhor desempenho nas exportações do que os de direitos sociais mais avançados.

- Ao longo do tempo, as melhorias dos padrões fundamentais dos direitos trabalhistas acompanham o melhor comportamento das exportações.

- As empresas multinacionais, ao planejarem seus investimentos, não levam em consideração os padrões trabalhistas existentes nos países escolhidos, para instalação de novas fábricas.

Globalização, Virtualização e Soberania

São publicados diariamente artigos, comentários e editoriais na mídia, especializada ou informativa, a propósito das consequências

da globalização sobre as economias em desenvolvimento. Muitos são polêmicos e/ou radicais, procurando definir graus de distorção impostos à produção global, através de processos sub-reptícios e sinistros às soberanias e poderes de decisão nacionais. Tudo em proveito da preservação da concentração mundial de riqueza, na divisão secular das nações Norte-Sul, industrializadas, e subdesenvolvidas, ricas e pobres. Para outros, a globalização é processo amalgamador e excludente. E mais ainda: fato irreversível, já consumado na sua forma atual, relegando os Estados nacionais à impotência, *pois as multinacionais já estão governando o mundo.*

Seria ingênuo aceitar a interpretação de que a globalização, em bases puramente microeconômicas, não imponha exigências para, valendo-se de suas vantagens tecnológicas e de investimentos, renovar as técnicas tradicionais de produção e comercialização. Na verdade, contudo, alguns dos postulados globais implicam *per se* na revisão de certos conceitos da soberania nacional. Seu objetivo principal seria o estabelecimento

de novas regras de equilíbrio entre a produção e o consumo mundial, em benefício das corporações transnacionais e pela utilização de novos métodos tecnológicos. Essas regras podem causar desemprego, concentrações de renda e de poder econômico. Nesses casos, as economias nacionais deveriam valer da ação moderadora governamental, nos planos interno e internacional, para disciplina de eventuais desajustes conjunturais e/ou estruturais. Em última análise, prevalece a vontade soberana do Estado na harmonização do processo econômico, no interesse nacional, expressado pela opinião pública, vontade legislativa e, até, consultas democráticas diretas.

Sobre esses dois aspectos, surgem interpretações várias, principalmente pelo fato de a conceituação global não oferecer elementos de sistematização definitiva nessa fase atual, quando a globalização oferece margem limitada de interpretação analítica e amplo terreno às especulações acadêmicas e ideológicas. Importante, contudo, é ressaltar a circunstância ineludível de que a soberania do Estado, sobre seu território, na condução de suas obrigações

sociais e exploração econômica, não admite dúvidas interpretativas, mas permanece o conceito fundamental nas relações internacionais. Nações industrializadas e subdesenvolvidas guardam zelosamente, os princípios de suas fronteiras físicas e sua discricção soberana no exercício de seus objetivos de segurança política, estabilidade econômica e social.

A eliminação de barreiras à circulação de bens, pessoas e capitais, na União Européia, por exemplo, não significa a evaporação de fronteiras nacionais comunitárias. Nem tampouco a adoção eventual da moeda única significaria confederação ou federação européia. A soberania territorial na EU persiste. As decisões do Parlamento, Tribunal de Justiça e Comissão Européia são referendadas pelos legislativos comunitários, à exceção de assuntos administrativos menores. Como foi, aliás, estabelecido pelo tratado constitutivo assinado em Maastricht.

Com a implosão soviética, a teoria marxista perdeu de vista os prosélitos da evolução histórica e da autodestruição do capitalismo. Para marxistas convictos, tudo leva a crer que a globa-

lização seria peça angular, encaixada ao vaticínio de Marx da saturação dos mercados, da inelasticidade da demanda, na expansão da miséria social, pelo desemprego estrutural e no coroamento da revolução mundial. As críticas ao globalismo assumem agora novas interpretações, de modo geral sem formulação científica ou acadêmica abrangentes. Suas bases principais giram em torno das imposições globais restritivas ao poder soberano dos Estados, individual ou coletivamente, de reger suas economias e sociedades.

Entre teorias ou exposições de idéias ou conceitos sobre a globalização e seus efeitos do longo prazo, ganhou popularidade artigo recente do politólogo Richard Rosencrance sobre o novo postulado dos Estados e das corporações virtuais. Estaria, assim, caracterizada a divisão global entre países-cabeça e países-corpo. Essa projeção analítica parece não só radical, pela sua colocação em termos absolutos, mas essencialmente especulativa ao tomar por base premissas que englobam, sem distinções, países de potencial econômico e projeção internacional distintos.

O *virtualismo* econômico cresceria, inexorável e supostamente, como resultado das transformações das atividades econômicas, com realocação das atividades industriais em favor dos serviços (terciários), nas economias desenvolvidas de pleno emprego. O Estado *virtual* adota a produção transnacional como variante à estabilidade do seu consumo doméstico, de suas limitações de fatores econômicos (matérias-primas, energia e custos) em favor do processo de *terceirização* além de suas fronteiras. Nos países desenvolvidos, a produção industrial local ainda tem predominância no contexto dos seus novos esquemas transnacionais, inclusive em favor de suas políticas preferenciais de emprego nas empresas matrizes.

A noção do Estado *virtual* prescindir de disponibilidade de recursos naturais e energéticos, de extensão territorial ou poder militar. A mão-de-obra barata não será mais fator básico na industrialização pelos métodos de produção de trabalho intensivo. Até as normas de produção de capital intensivo perderiam terreno para as inovações tecnológicas. Conjecturas essas que levantam

dúvidas, quando se sabe que a China não tem opções na sua industrialização atual e no mercado global, senão pelos processos de mão-de-obra intensiva. Não se pode, igualmente, esquecer que a transnacionalização da produção global tem hoje como norma seletiva a procura de países de trabalho barato.

A extensão do conceito do Estado *virtual* às cidades-empórios, como Hong Kong ou Cingapura, ou a países de instabilidade política na Ásia (Coreia e Taiwan) não parece convincente, mesmo levadas em consideração suas inserções globais e condições internas de progresso social e econômico. Esse *virtualismo* revela-se sumamente precário quando, na realidade, as economias *tigrinas* estão vinculadas às indústrias de transformação, criadas pela introdução de capitais e tecnologias provenientes de países industrializados. Torna-se difícil conceber essa noção de Estados *virtuais*, reunindo *países-cabeça* a industrializados, como Canadá por exemplo, e uma nação (*corpo*) emergente como a China.

Discutível é ainda a nova proposição de que a revolução tecnológica anula as vantagens da mão-de-obra

barata em favor do aumento da produtividade pela utilização de novos processos tecnológicos. Essa interpretação implicaria maior desemprego estrutural com efeitos negativos conseqüentes de queda do poder aquisitivo nos mercados de consumo interno, gerando ou agravando recessões econômicas.

A problemática caracteriza-se dessa maneira pelo fato de a transferência internacional de tecnologia, *lato senso*, ser, mais e mais, dependente daqueles novos processos que levam ao aumento da produtividade e são monopólio das corporações transnacionais.

O regime internacional de proteção assegurado pela OMC às marcas e patentes, embora por prazo limitado, garante às corporações transnacionais vantagens de concorrência no comércio mundial. Principalmente quando se sabe que os mecanismos de cooperação bilateral e multilateral de transferência tecnológica têm apresentado resultados medíocres até agora.

O *virtualismo* sugere, nessa linha de raciocínio, conclusão implícito entre as empresas multitransnacionais e seus governos, para a solução, nos países industrializados, dos seus problemas

de saturação de mercados de consumo, regressão demográfica e acúmulo de capitais de investimento em indústrias de crescente capacidade ociosa. A divisão global entre *países-cabeça* e *corpo* não aduz muito à teoria clássica e válida de coexistência das economias Norte-Sul. Exceto, talvez, pela conotação política de atribuir à globalização convivência governamental com propósitos de fazer perdurar uma ordem econômica, não apenas acusada de injusta, mas considerada prejudicial à expansão e repartição, em termos equânimes, da riqueza global.



*Uma nação só pode aspirar a
uma firme posição no mundo político,
se sua índole e seu adestramento na
guerra verdadeira apóiam-se mutuamente
em ação constante e recíproca.*

De *Coragem e Perseverança*. Vol. I, livro III, cap. VI e VII

