

Forças sociais, Estados e ordens mundiais: além da teoria de Relações Internacionais

ROBERT W. COX

TRADUÇÃO: CAIO GONTIJO

INTRODUÇÃO À OBRA

As Relações Internacionais gozam de uma relativamente grande autonomia em relação às abordagens, teorias etc. explicativas de seus fenômenos, em relação aos campos mais amplos ao qual se filiam: as Ciências Sociais, a Filosofia etc. Até a década de 1980, o debate clássico entre realismo e liberalismo foi o dominante nas RI (do qual também é debitário um subsequente debate ‘neo-neo’). A partir de então, emerge um ‘terceiro debate’, a partir de correntes sociológicas e filosóficas não positivistas que visavam supracumprir o paradigma tradicional fundamentalmente estatocêntrico com uma percepção mais ampla do Estado e sua relação com a sociedade civil, o sistema de Estados e ordem mundial, o material e o ideacional etc.

Robert Warburton Cox (1926-2018), teórico canadense das Relações Internacionais e, mais amplamente, da Ciência Política, exerceu grande influência nesse processo. Cox foi uma das principais lideranças da British School of International Political Economy, junto a Susan Strange. Ele trabalhou na Organização Internacional do Trabalho (OIT) em Genebra, Suíça, em 1947 e, lá, dirigiu o Instituto Internacional de Estudos do Trabalho. Durante sua gestão, foi nomeado professor do University Institute for International Relations, da Universidade de Genebra. Após sua saída da OIT, Cox lecionou Ciência Política e Relações Internacionais na Columbia University, em Nova York, EUA, e na York University, em Toronto, Canadá.

Imerso naquele contexto de renovação das Relações Internacionais, Cox delineou uma compreensão inovadora da *ordem mundial* e suas mudanças. O presente artigo, “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*” (1981), junto a “*Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*” (1983), ambos publicados na revista *Millennium*, da London School of Economics and Political Science, iniciaram o que ele mesmo chamou de “teoria crítica” das RI.

Cox afirma, de acordo com a presente tradução, que “Teorias são sempre *para* alguém e *para* algum propósito. Todas as teorias têm uma perspectiva. As perspectivas derivam de uma posição no tempo e no espaço, especificamente no tempo e no espaço sociais e políticos.” Essa famosa afirmação põe em xeque a objetividade do conhecimento científico-teórico, questiona sua neutralidade, e demanda uma avaliação *crítica* das até então dominantes “teorias de solução de problemas” (*problem-solving theory*), como mantenedoras do paradigma e relações sociais e de poder vigentes.

Essa perspectiva crítica, debitária de suas obras, ajudou a fundar uma nova abordagem das Relações Internacionais (gramscianos, neogramscianos, Escola de Amsterdã, Abordagem da Ordem Mundial etc.), da qual fazem parte proeminentes estudiosos como John Agnew, Stephen Gill, Anthony Leysens, Andreas Bieler, Adam D. Morton, William I. Robinson, Owen Worth, Richard Saull, Andrew Linklater, Mark Rupert, Andrew Gamble, Anthony Payne, Richard Ashley, Mark Hoffman, Mark Neufeld, Andrew Baker, Pinar Bedirhanoglu, Glenn D. Hook, Ian Bruff, Kees van der Pijl, e tantos outros. Além disso, a contribuição de Cox ajudou a popularizar as categorias filosófico-políticas de Gramsci para o campo das Relações Internacionais (sobretudo para anglófonos, até *agora*), desempenhando, para a área, um pioneirismo análogo às traduções dos *Cadernos do Cárcere* ao inglês, primeiramente por Quintin Hoare e Nowell-Smith, na década de 1970, posteriormente por Joseph Buttigieg, na década de 1990.

Caio Gontijo

Nota do tradutor

Nesta tradução de “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*” (ensaio original, publicado na *Millenium*, vol. 10, n. 2, 1981), a fim de não sobrecarregar a obra, procurei reduzir as notas de tradução a um mínimo indispensável. Mantive as palavras em outras línguas europeias no seu original – em geral, mais presentes nas notas de fim. Mantive, igualmente, o original quando se trata de expressões dentro de um contexto próprio (p. ex. “*enforcement*”). Em algumas situações, para desambiguação, inseri entre colchetes a palavra original (p. ex. “*politics*”, “*policy*”, “*polity*”). Por fim, busquei traduções já publicadas das obras citadas diretamente por Cox, cuja referência completa inseri como nota de rodapé – para as outras obras, não traduzidas, forneci o original em nota de rodapé e as traduzi no corpo do texto.

FORÇAS SOCIAIS, ESTADOS E ORDENS MUNDIAIS: PARA ALÉM DA TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Robert W. Cox

As convenções acadêmicas dividem a teia contínua do mundo social real em esferas separadas, cada uma com sua própria teorização; esta é uma maneira necessária e prática de obter conhecimento. A contemplação da totalidade indivisa pode levar a abstrações profundas ou revelações místicas, mas o conhecimento prático (aquele que pode ser posto em funcionamento por meio da ação) é sempre originariamente parcial ou fragmentário. Se as partes

permanecem como objetos de conhecimento limitados e separados, ou se tornam a base para a construção de uma visão estruturada e dinâmica de totalidades maiores é uma questão importante de método e propósito. De qualquer forma, o ponto de partida é alguma subdivisão inicial da realidade, geralmente ditada por convenção.

É sensato ter em mente que tal recorte convencional da realidade é, na melhor das hipóteses, apenas uma conveniência da mente. Os segmentos resultantes, no entanto, derivam indiretamente da realidade, na medida em que são o resultado de práticas, ou seja, as respostas da consciência às pressões da realidade. As subdivisões do conhecimento social, portanto, podem corresponder aproximadamente às maneiras pelas quais os assuntos humanos são organizados em determinados tempos e lugares. Elas podem, portanto, parecer cada vez mais arbitrárias quando as práticas mudam.

As Relações Internacionais são um bom exemplo. É uma área de estudo preocupada com as inter-relações entre os Estados em uma época em que os Estados, e mais comumente os Estados-nação, são as principais agregações de poder político. Ela se preocupa com os desenlaces da guerra e da paz e, portanto, tem uma importância prática óbvia. A mudança de prática, no entanto, gerou confusão quanto à natureza dos atores envolvidos (diferentes tipos de entidades estatais e não estatais), ampliou o leque de apostas (tanto da baixa quanto da alta política), introduziu uma maior diversidade de objetivos perseguidos e produziu uma maior complexidade nos modos de interação e nas instituições dentro das quais a ação ocorre.

Uma antiga convenção intelectual que contribuiu para a definição das Relações Internacionais é a distinção entre Estado e sociedade civil. Esta distinção fez sentido prático no século XVIII e no início do século XIX, quando correspondia a duas esferas mais ou menos distintas da atividade ou prática humana: a uma emergente sociedade de indivíduos baseada em relações contratuais e de mercado que substituiu uma sociedade baseada em status, por um lado, e um Estado com funções limitadas à manutenção da paz interna, defesa externa e as condições necessárias para os mercados, por outro. As teorias tradicionais de Relações Internacionais mantêm a distinção das duas esferas, com a política externa figurando como a pura expressão dos interesses do Estado. Hoje, entretanto, o Estado e a sociedade civil estão tão interpenetrados que os conceitos se tornaram quase puramente analíticos (referindo-se a aspectos difíceis de definir de uma realidade complexa) e são apenas vagamente e imprecisamente indicativos de distintas esferas de atividade.

Uma tendência recente no campo teórico minou a unidade conceitual do Estado ao percebê-lo como a arena de entidades burocráticas concorrentes, enquanto outra reduziu a importância relativa do Estado ao introduzir uma gama de atividades transnacionais privadas e redes transgovernamentais de relações entre fragmentos de burocracias estatais. O Estado, que permaneceu como foco do pensamento das Relações Internacionais, ainda era um conceito singular: um Estado era um Estado era um Estado¹. Dentro dos limites das teorias de Relações Internacionais, tem havido poucas tentativas de considerar o complexo Estado/sociedade como a entidade básica das relações internacionais. Como consequência, a perspectiva de que exista

1 No original: "a state was a state was a state". Em *Approaches to World Order* (COX, Robert W., SINCLAIR, Timothy J. (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1996), quando o texto fora republicado, o parágrafo no qual a passagem se encontra e o próximo foram cortados.

uma pluralidade de formas de Estado, expressando diferentes configurações de complexos Estado/sociedade, permanece em grande parte inexplorada, pelo menos em conexão ao estudo das relações internacionais.

Esperava-se, talvez, que o renovado interesse marxista pelo Estado ajudasse a preencher essa lacuna, ampliando e diversificando a noção de Estado e, em particular, ampliando suas dimensões sociais. Alguns dos principais produtos desse renovado interesse, no entanto, ou foram de um caráter inteiramente abstrato, definindo o Estado como uma “região” de um modo de produção capitalista concebido de maneira singular (Althusser, Poulantzas), ou então desviaram a atenção desde o Estado e o conflito de classes em direção a uma crise motivacional na cultura e na ideologia (Habermas). Nenhum deles vai muito longe no sentido de explorar as diferenças vigentes ou históricas entre as formas de Estado, ou considerar as implicações das diferenças para o comportamento internacional.

Alguns historiadores, tanto marxistas quanto não marxistas, independentemente de teorizarem sobre as relações internacionais ou o Estado, contribuíram de maneira prática para preencher a lacuna. E. H. Carr e Eric Hobsbawm foram sensíveis às continuidades entre as forças sociais, a natureza cambiante do Estado e as relações globais. Na França, Fernand Braudel retratou essas inter-relações nos séculos XVI e XVII em uma vasta tela do mundo inteiro. Inspirado pelo trabalho de Braudel, um grupo liderado por Immanuel Wallerstein propôs uma teoria do sistema-mundo definida essencialmente em termos de relações sociais. As relações de troca exploradoras entre um centro desenvolvido e uma periferia subdesenvolvida, às quais correspondem diferentes formas de controle do trabalho (p. ex. trabalho livre nas áreas centrais, trabalho coercivo nas periferias, com formas intermediárias nas chamadas semiperiferias). Embora ofereça a alternativa mais radical às teorias convencionais de Relações Internacionais, a abordagem do sistema-mundo foi criticada por dois motivos principais: primeiro, por sua tendência a subvalorizar o Estado, considerando-o como meramente derivado de sua posição no sistema-mundo (Estados fortes no centro, Estados fracos na periferia); segundo, por seu alegado, embora não intencional, viés de manutenção do sistema. Como a sociologia estrutural-funcional, a abordagem é melhor para explicar as forças que mantêm ou restauram o equilíbrio de um sistema, do que para identificar contradições que podem levar à transformação de um sistema.

Os comentários acima não são, entretanto, o foco central deste ensaio, mas advertências antes da tentativa subsequente de esboçar um método para entender as relações globais de poder: olhar para o problema da ordem mundial como um todo, mas tomando cuidado para não reificar um sistema mundial. Atento para não subestimar o poder estatal, mas, além disso, dando a devida atenção às forças e processos sociais e vendo como eles se relacionam com o desenvolvimento dos Estados e das ordens mundiais. Acima de tudo, não baseando teoria em teoria, mas sim nas práticas em mudança e no estudo histórico-empírico, que são um campo de prova para conceitos e hipóteses.

Sobre perspectivas e propósitos

Teorias são sempre *para* alguém e *para* algum propósito. Todas as teorias têm uma perspectiva. As perspectivas derivam de uma posição no tempo e no espaço,

especificamente no tempo e no espaço sociais e políticos. O mundo é visto de um ponto de vista definível em termos de nação ou classe social, de dominação ou subordinação, de poder ascendente ou decadente, de um senso de imobilidade ou de crise presente, de experiências passadas e de esperanças e expectativas para o futuro. É claro que teorias sofisticadas nunca são apenas a expressão de uma perspectiva. Quanto mais sofisticada é uma teoria, mais ela reflete sobre e transcende sua própria perspectiva; mas a perspectiva inicial está sempre contida em uma teoria e é relevante para sua explicação. Não há, conseqüentemente, uma teoria em si mesma, divorciada de um ponto de vista no tempo e no espaço. Quando qualquer teoria assim se representa, é mais importante examiná-la como ideologia e desnudar sua perspectiva oculta.

Para cada uma dessas perspectivas, o mundo que as envolve levanta uma série de questões; as pressões da realidade social apresentam-se à consciência como problemas. Uma tarefa primária da teoria é tornar-se claramente ciente desses problemas, para permitir que a mente lide com a realidade que enfrenta. Assim, à medida que a realidade muda, velhos conceitos têm de ser ajustados ou rejeitados e novos conceitos forjados em um diálogo inicial entre o teórico e o mundo particular que ele tenta compreender. Esse diálogo inicial diz respeito à *problemática* própria a uma perspectiva particular. A teoria social e política está ligada à história em sua origem, uma vez que é sempre rastreável a uma percepção historicamente condicionada de certos problemas e questões, uma problemática, ao mesmo tempo que tenta transcender a particularidade de suas origens históricas para colocá-las dentro do quadro [*framework*] de algumas proposições ou leis gerais.

Começando com sua problemática, a teoria pode servir a dois propósitos distintos. Um é uma resposta simples e direta: ser um guia para ajudar a resolver os problemas colocados nos termos da perspectiva particular que foi o ponto de partida. O outro é mais reflexivo sobre o próprio processo de teorização: tornar-se claramente ciente da perspectiva que dá origem à teorização e sua relação com outras perspectivas (alcançar uma perspectiva sobre as perspectivas); e abrir a possibilidade de escolher uma perspectiva válida diferente a partir da qual a problemática se torna a de criar um mundo alternativo. Cada um desses propósitos dá origem a um tipo diferente de teoria.

O primeiro propósito dá origem à *teoria de solução de problemas*. Ela toma o mundo como o encontra, com as relações sociais e de poder prevaletentes e as instituições nas quais elas estão organizadas, como o quadro dado para a ação. O objetivo geral da solução de problemas é fazer com que essas relações e instituições funcionem de maneira tranquila, lidando de forma eficaz com fontes específicas de problemas. Uma vez que o padrão geral das instituições e relações não é questionado, problemas particulares podem ser considerados em relação às áreas especializadas de atividade em que surgem. As teorias de solução de problemas são, portanto, fragmentadas entre uma multiplicidade de esferas ou aspectos da ação, cada um dos quais assume uma certa estabilidade nas outras esferas (o que permite que, na prática, sejam ignoradas) ao enfrentar um problema que surge dentro de si. A força da abordagem de solução de problemas reside em sua capacidade de fixar limites ou parâmetros para uma área problemática e reduzir a constatação de um problema específico a um número limitado de variáveis que são passíveis de um exame relativamente próximo e preciso. A suposição *ceteris paribus*, em que tal teorização se baseia, torna possível chegar a declarações de leis ou regularidades que parecem ter validade geral, mas que implicam, é claro, os parâmetros institucionais e relacionais assumidos na abordagem de solução de problemas.

O segundo propósito leva à *teoria crítica*. Ela é crítica no sentido de que se destaca da ordem prevaiente do mundo e pergunta como essa ordem surgiu. A teoria crítica, ao contrário da teoria da solução de problemas, não considera as instituições e as relações sociais e de poder como dadas, mas as questiona ao se preocupar com suas origens e como e se elas podem estar em processo de mudança. É dirigida a uma avaliação do próprio quadro de ação, ou problemática, que a teoria de solução de problemas aceita como seus parâmetros. A teoria crítica é dirigida ao complexo social e político como um todo, e não às partes separadas. Como uma questão de prática, a teoria crítica, como a teoria de solução de problemas, toma como ponto de partida algum aspecto ou esfera particular da atividade humana. Mas, enquanto a abordagem de solução de problemas leva a uma ainda maior subdivisão analítica e limitação da questão a ser tratada, a abordagem crítica leva à construção de um cenário mais amplo do todo, do qual a parte inicialmente contemplada é apenas um componente, e procura compreender os processos de mudança em que tanto as partes como o todo estão envolvidos.

Teoria crítica é teoria da história no sentido de estar preocupada não apenas com o passado, mas com um processo contínuo de mudança histórica. Teoria de solução de problemas é não histórica ou a-histórica, uma vez que, com efeito, postula um presente contínuo (a permanência das instituições e relações de poder que constituem seus parâmetros). A força de uma é a fraqueza da outra. Por lidar com uma realidade em mudança, a teoria crítica deve ajustar continuamente seus conceitos ao objeto em mudança que busca compreender e explicar. Esses conceitos e os métodos de investigação que os acompanham parecem carecer da precisão que pode ser alcançada pela teoria de solução de problemas, que postula uma ordem fixa como seu ponto de referência. Essa força relativa da teoria de solução de problemas, entretanto, repousa sobre uma premissa falsa, uma vez que a ordem social e política não é fixa, mas (pelo menos em uma perspectiva de longo prazo) está em mudança. Além disso, o pressuposto de fixidez não é apenas uma conveniência do método, mas também um viés ideológico. Teorias de solução de problemas podem ser representadas, na perspectiva mais ampla da teoria crítica, como servindo a interesses nacionais, setoriais ou de classe particulares, que estão confortáveis dentro da ordem dada. De fato, o propósito servido pela teoria de solução de problemas é conservador, uma vez que visa solucionar os problemas que surgem em várias partes de um todo complexo, a fim de estabilizar o funcionamento do todo. Esse objetivo desmente a frequente afirmação da teoria de solução de problemas ser livre de valores. É metodologicamente livre de valores na medida em que trata as variáveis que considera como objetos (como o químico trata as moléculas ou o físico trata as forças e movimentos); mas é vinculada a valores em virtude do fato de que aceita implicitamente a ordem prevaiente como seu próprio quadro. A teoria crítica contém em si teorias de solução de problemas, mas as contém na forma de ideologias identificáveis, apontando assim para suas consequências conservadoras, não para sua utilidade como guias para a ação. A teoria de solução de problemas tende a ignorar esse tipo de crítica por ser irrelevante para seus propósitos e, em todo o caso, por não prejudicar sua aplicabilidade prática. A teoria de solução de problemas aposta em sua maior precisão e, caso reconheça a teoria crítica em alguma medida, desafia a possibilidade de alcançar qualquer conhecimento científico dos processos históricos.

A teoria crítica, é claro, não está despreocupada com os problemas do mundo real. Seus objetivos são tão práticos quanto os da teoria de solução de problemas, mas ela aborda a prática de uma perspectiva que transcende a da ordem existente, que a teoria de solução de problemas

toma como ponto de partida. A teoria crítica permite uma escolha normativa em favor de uma ordem social e política diferente da ordem prevalecente, mas limita o leque da escolha a ordens alternativas que são transformações viáveis do mundo existente. Um objetivo principal da teoria crítica, portanto, é esclarecer esse leque de alternativas possíveis. A teoria crítica, portanto, contém um elemento de utopismo no sentido de que pode representar uma imagem coerente de uma ordem alternativa, mas seu utopismo é limitado por sua compreensão dos processos históricos. Deve rejeitar alternativas improváveis da mesma forma que rejeita a permanência da ordem existente. Desse modo, a teoria crítica pode ser um guia para a ação estratégica para trazer uma ordem alternativa, enquanto a teoria de solução de problemas é um guia para ações táticas que, intencionais ou não, sustentam a ordem existente.

As perspectivas de diferentes períodos históricos favorecem um ou outro tipo de teoria. Períodos de aparente estabilidade ou fixidez nas relações de poder favorecem a abordagem de solução de problemas. A Guerra Fria foi um desses períodos. Nas Relações Internacionais, fomentou a concentração nos problemas de como administrar uma relação aparentemente duradoura entre duas superpotências. No entanto, uma condição de incerteza nas relações de poder acena para a teoria crítica à medida que as pessoas procuram compreender as oportunidades e os riscos da mudança. Assim, os acontecimentos da década de 1970 geraram uma sensação de maior fluidez nas relações de poder, de uma crise multifacetada, cruzando o limiar da incerteza e abrindo a oportunidade para um novo desenvolvimento da teoria crítica voltada para os problemas da ordem mundial. Raciocinar sobre possíveis ordens mundiais futuras agora, no entanto, requer uma ampliação de nossa investigação para além das Relações Internacionais convencionais, de modo a abranger os processos básicos em ação no desenvolvimento de forças sociais e formas de Estado, e na estrutura da economia política global. Esse, pelo menos, é o argumento central deste ensaio.

Realismo, marxismo e uma abordagem para uma teoria crítica da ordem mundial

As correntes teóricas que incluem obras sofisticadas geralmente compartilham algumas das características tanto da teoria de solução de problemas quanto da teoria crítica, mas tendem a enfatizar uma abordagem em detrimento da outra. Duas correntes que tiveram algo importante a dizer sobre as relações interestatais e as ordens mundiais – realismo e marxismo – são consideradas aqui de maneira preliminar tendo em vista uma tentativa de desenvolvimento de uma abordagem crítica.

A teoria realista das relações internacionais teve sua origem em um modo histórico de pensamento. Friedrich Meinecke, em seu estudo sobre *raison d'état*, remontou à teoria política de Maquiavel e à diplomacia das cidades-Estados renascentistas da Itália, que marcaram o surgimento de um senso de interesses específicos de Estados particulares bastante distinto das normas gerais propagadas pela instituição ideologicamente dominante da sociedade medieval, a igreja cristã. Ao perceber as doutrinas e princípios subjacentes à conduta dos Estados como uma

reação a circunstâncias históricas específicas, a interpretação de Meinecke da *raison d'état* é uma contribuição para a teoria crítica. Outros estudiosos associados à tradição realista, como E.H. Carr e Ludwig Dehio deram continuidade a este modo histórico de pensamento, delineando as configurações particulares de forças que fixaram o quadro para o comportamento internacional em diferentes períodos e tentando compreender instituições, teorias e eventos em seus contextos históricos.

Desde a Segunda Guerra Mundial, alguns estudiosos americanos, a saber, Hans Morgenthau e Kenneth Waltz, transformaram o realismo em uma forma de teoria de solução de problemas. Embora indivíduos com considerável conhecimento histórico, eles tendem a adotar uma visão fixa e a-histórica do quadro de ação característico da teoria de solução de problemas, em vez de se afastar desse quadro, à maneira de E. H. Carr, e tratá-lo como historicamente condicionado e, portanto, suscetível a mudanças. Não é por acaso que esta tendência teórica coincidiu com a Guerra Fria, que impôs a categoria da bipolaridade às relações internacionais, e uma preocupação primordial com a defesa do poder americano como um baluarte da manutenção da ordem.

A forma generalizada do quadro de ação postulado por esse novo realismo americano (que doravante chamaremos de neorealismo, que é a forma ideológica abstraída do quadro histórico real imposto pela Guerra Fria) é caracterizada por três níveis, cada um dos quais pode ser entendido em termos do que os filósofos clássicos chamariam de substâncias ou essências, isto é, substratos fundamentais e imutáveis de manifestações ou fenômenos cambiantes e acidentais. Essas realidades básicas foram concebidas como: (1) a natureza do homem, entendida em termos do pecado original agostiniano ou do hobbesiano “perpétuo e irrequieto desejo de poder e mais poder, que cessa apenas com a morte.”^[2]; (2) a natureza dos Estados, que diferem em suas constituições domésticas e em suas capacidades de mobilizar forças, mas são semelhantes em sua fixação com um conceito particular de interesse nacional (uma *mónada* leibniziana) como um guia para suas ações; e (3) a natureza do sistema de Estados, que impõe restrições racionais à busca desenfreada de interesses nacionais rivais por meio do mecanismo da balança de poder.

Tendo chegado a essa visão das substâncias subjacentes, a história se torna, para os neorealistas, uma mina que fornece os materiais para ilustrar variações sobre temas sempre recorrentes. O modo de pensamento deixa de ser histórico, embora os materiais usados sejam derivados da história. Além disso, esse modo de raciocínio dita que, no que diz respeito ao essencial, o futuro será sempre como o passado.

Além disso, esse núcleo da teoria neorrealista estendeu-se a áreas como a teoria dos jogos, em que a noção de substância no nível da natureza humana é apresentada como uma racionalidade assumidamente comum aos atores concorrentes que avaliam as apostas em jogo, as estratégias alternativas e os respectivos *payoffs* de maneira semelhante. Essa ideia de uma racionalidade comum reforça o modo não histórico de pensar. Outros modos de pensamento devem ser castigados como inadequados e incompreensíveis em seus próprios termos (o que torna difícil explicar a irrupção nos assuntos internacionais de um fenômeno como o integralismo islâmico, por exemplo).

2 HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. Org. Richard Tuck; ed. Eunice Ostrensky; trad. João P. Monteiro e Maria B. Nizza da Silva, São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 37.

A “racionalidade comum” do neorrealismo surge de sua polêmica com o internacionalismo liberal. Para o neorrealismo, essa racionalidade é a única resposta apropriada a um sistema anárquico de Estados postulado. A moralidade é eficaz apenas na medida em que é imposta pelo poder físico. Isso deu ao neorrealismo a aparência de uma teoria não normativa. É ‘livre de valores’ em sua exclusão de objetivos morais (onde vê a fraqueza do internacionalismo liberal) e em sua redução dos problemas às suas relações de poder físico. Essa qualidade não normativa é, no entanto, apenas superficial. Há um elemento normativo latente que deriva dos pressupostos da teoria neorrealista: a segurança dentro do sistema interestatal postulado depende de cada um dos principais atores compreender esse sistema da mesma maneira, ou seja, de cada um deles adotar a racionalidade neorrealista como guia para a ação. A teoria neorrealista deriva de seus fundamentos a previsão de que os atores, a partir de suas experiências dentro do sistema, tenderão a pensar dessa forma; mas a teoria também desempenha uma função de proselitismo como defensora dessa forma de racionalidade. Para o teórico neorrealista, esta função de proselitismo (onde reside o papel normativo do neorrealismo) é particularmente urgente em Estados que alcançaram um poder excedente ao necessário para balancear rivais, uma vez que tais Estados podem ser tentados a descartar a racionalidade do neorrealismo e tentar impor seu próprio senso moral de ordem, especialmente se, como no caso dos Estados Unidos, a tradição cultural encorajou visões alternativas mais otimistas e moralistas da natureza do homem, do Estado e da ordem mundial.

O debate entre neorrealistas e internacionalistas liberais reproduz, com materiais atualizados, o desafio do século XVII apresentado pela filosofia civil de Hobbes à teoria do direito natural de Grotius. Cada um dos argumentos está fundamentado em diferentes visões da essência do homem, do Estado e do sistema interestatal. Uma alternativa que oferecia a possibilidade de ir além dessa oposição de conceitos mutuamente exclusivos foi apontada pelo napolitano do século XVIII, Giambattista Vico, para quem a natureza do homem e das instituições humanas (entre as quais devem estar o Estado e o sistema interestatal) não deve ser pensada em termos de substâncias imutáveis, mas sim como uma criação contínua de novas formas. Na dualidade de continuidade e mudança, onde o neorrealismo enfatiza a continuidade, a perspectiva viquiana enfatiza a mudança; como escreveu Vico, “... este mundo de nações foi feito pelos seres humanos. Por isso, sua aparência deve ser descoberta nas modificações da própria mente humana.”^[3]

Isso não deve ser tomado como uma declaração de idealismo radical (isto é, que o mundo seja uma criação da mente). Para Vico, as formas da mente em constante mudança foram moldadas pelo complexo de relações sociais em cuja gênese a luta de classes desempenhou o papel principal, como o fez mais tarde para Marx. A mente é, no entanto, o fio que liga o presente ao passado, um meio de acesso a um conhecimento desses modos mutáveis da realidade social. A natureza humana (as modificações da mente) e as instituições humanas são idênticas à história humana; devem ser entendidos em termos genéticos e não em termos essencialistas (como no neorrealismo) ou em termos teleológicos (como no funcionalismo). Não se pode, nesta perspectiva viquiana, abstrair propriamente o homem e o Estado da história para definir suas substâncias ou essências *aprioristicamente* à história, sendo a história apenas o registro das interações das manifestações dessas substâncias. Um estudo adequado dos assuntos humanos deve ser capaz de

3 VICO, Giambattista. *Ciência Nova*. Trad. Sebastião José Roque. São Paulo: Ícone, 2008, p. 45.

revelar tanto a coerência de mentes e instituições características de diferentes épocas, quanto o processo pelo qual um padrão coerente – que podemos chamar de estrutura histórica – sucede a outro. O projeto de Vico, que hoje chamaríamos de ciência social, era chegar a um “dicionário mental”, ou conjunto de conceitos comuns, com os quais se possa compreender o processo de “história eterna ideal”, ou o que é mais geral e comum na sequência de mudanças sofridas pela natureza humana e pelas instituições. O erro que Vico criticou como a “presunção dos estudiosos”, que dirão que “o que eles sabem é tão antigo quanto o mundo”, consiste em tomar uma forma de pensamento derivada de uma fase particular da história (e, portanto, de uma estrutura particular de relações sociais) e assumir que ela seja universalmente válida. Esse é um erro do neorrealismo e, de forma mais geral, a base falha de toda teoria de solução de problemas. É claro que isso não nega a utilidade prática do neorrealismo e das teorias de solução de problemas dentro de seus limites ideológicos. A abordagem viquiana, ao contrário, é a da teoria crítica.

Como o marxismo se relaciona com esse método ou abordagem para uma teoria da ordem mundial? Em primeiro lugar, é impossível, sem grave risco de confusão, considerar o marxismo como uma corrente única de pensamento. Para nossos propósitos, é necessário distinguir duas correntes marxistas divergentes, análogas à bifurcação entre o antigo realismo e o novo. Há um marxismo que raciocina historicamente e busca explicar, bem como promover, as mudanças nas relações sociais; há também um marxismo, concebido como quadro de análise do Estado e da sociedade capitalistas, que vira as costas ao conhecimento histórico em favor de uma conceptualização mais estática e abstrata do modo de produção. A primeira podemos chamar pelo nome com que se reconhece: materialismo histórico. É evidente nas obras históricas de Marx, nas obras dos historiadores marxistas atuais, como Eric Hobsbawm, e no pensamento de Gramsci. Também influenciou alguns que não seriam considerados (ou se consideram) marxistas em nenhum sentido estrito, como muitos dos historiadores franceses associados aos *Annales*. A segunda é representada pelo assim chamado marxismo estrutural de Althusser e Poulantzas (“assim chamado”, para distinguir seu uso de “estrutura” do conceito de estrutura histórica neste ensaio) e mais comumente assume a forma de uma exegese do *Capital* e outros textos sagrados. O marxismo estrutural compartilha algumas das características da abordagem neorrealista de solução de problemas, como sua epistemologia a-histórica e essencialista, embora não sua precisão no manuseio de dados nem, uma vez que permaneceu amplamente um estudo em abstrações, sua aplicabilidade prática a problemas concretos. Nesta medida, ele não nos interessa aqui. O materialismo histórico é, no entanto, a principal fonte da teoria crítica e corrige o neorrealismo em quatro pontos importantes.

O primeiro diz respeito à dialética, termo que, como o marxismo, foi apropriado para expressar uma variedade de significados nem sempre compatíveis, de modo que seu uso requer alguma definição. É usado aqui em dois níveis: o nível da lógica e o nível da história real. No nível da lógica, significa um diálogo em busca da verdade por meio da exploração das contradições. Um aspecto disso é o confronto contínuo de conceitos com a realidade que eles deveriam representar e seu ajuste a esta realidade conforme ela muda continuamente. Outro aspecto, que faz parte do método de ajuste de conceitos, é o conhecimento de que cada afirmação sobre a realidade contém implicitamente seu oposto e que tanto a afirmação quanto o oposto não são mutuamente exclusivos, mas compartilham alguma medida da verdade buscada, uma verdade, aliás, que está sempre em movimento, nunca é encapsulada de alguma forma definitiva. No nível

da história real, a dialética é o potencial para formas alternativas de desenvolvimento que surgem do confronto de forças sociais opostas em qualquer situação histórica concreta.

Tanto o realismo quanto o materialismo histórico direcionam a atenção para o conflito. O neorrealismo vê o conflito como inerente à condição humana, um fator constante que flui diretamente da essência da busca de poder da natureza humana e assume a forma política de uma reorganização contínua do poder entre os jogadores em um jogo de soma zero, que é sempre jogado de acordo com suas próprias regras inatas. O materialismo histórico vê em conflito o processo de uma reconstrução contínua da natureza humana e a criação de novos padrões de relações sociais que mudam as regras do jogo e a partir dos quais – se o materialismo histórico permanecer fiel à sua própria lógica e método – pode-se esperar, em última instância, que novas formas de conflito surjam. Em outras palavras, o neorrealismo vê o conflito como uma consequência recorrente de uma estrutura contínua, ao passo que o materialismo histórico vê o conflito como uma possível causa de mudança estrutural.

Em segundo lugar, por seu foco no imperialismo, o materialismo histórico adiciona uma dimensão vertical de poder à dimensão horizontal de rivalidade entre os Estados mais poderosos, o que atrai a atenção quase exclusiva do neorrealismo. Essa dimensão é o domínio da metrópole sobre o seu entorno, do centro sobre a periferia, em uma economia política mundial.

Terceiro, o materialismo histórico amplia a perspectiva realista por meio de sua preocupação com a relação entre o Estado e a sociedade civil. Os marxistas, assim como os não marxistas, estão divididos entre aqueles que veem o Estado como a mera expressão dos interesses particulares da sociedade civil e aqueles que veem o Estado como uma força autônoma que expressa algum tipo de interesse geral. Isso, para os marxistas, seria o interesse geral do capitalismo, distinto dos interesses particulares dos capitalistas. Gramsci contrapôs o materialismo histórico, que reconhece a eficácia das fontes éticas e culturais da ação política (embora sempre as relacionando com a esfera econômica), com o que chamou de economicismo histórico ou a redução de tudo a interesses tecnológicos e materiais. A teoria neorrealista nos Estados Unidos retornou à relação Estado/sociedade civil, embora tenha tratado a sociedade civil como um constrangimento ao Estado e uma limitação imposta por interesses particulares à *raison d'état*, que é concebida e definida como independente da sociedade civil. A noção de uma relação recíproca entre estrutura (relações econômicas) e superestrutura (a esfera ético-política) no pensamento de Gramsci contém o potencial para considerar os complexos Estado/sociedade como as entidades constituintes de uma ordem mundial e para explorar as formas históricas particulares assumidas por esses complexos.

Quarto, o materialismo histórico concentra-se no processo de produção como um elemento crítico na explicação da forma histórica particular assumida por um complexo Estado/sociedade. A produção de bens e serviços, que cria tanto a riqueza de uma sociedade quanto a base para a habilidade de um Estado de mobilizar poder através de sua política externa, ocorre por meio de uma relação de poder entre aqueles que controlam e aqueles que executam as tarefas de produção. O conflito político e a ação do Estado mantêm ou provocam mudanças nessas relações de poder de produção. O materialismo histórico examina as conexões entre poder na produção, poder no Estado e poder nas relações internacionais. O neorrealismo, ao contrário, praticamente ignorou o processo de produção. Este é o ponto em que o viés de solução de problemas do neorrealismo deve ser mais claramente distinguido da abordagem crítica do materialismo

histórico. O neorealismo toma implicitamente o processo de produção e as relações de poder a ele inerentes como um dado elemento do interesse nacional e, portanto, como parte de seus parâmetros. O materialismo histórico é sensível às possibilidades dialéticas de mudança na esfera da produção que podem afetar as outras esferas, como as do Estado e da ordem mundial.

Esta discussão distinguiu dois tipos de teorização como um passo preliminar para propor uma abordagem crítica da teoria da ordem mundial. Algumas das premissas básicas para tal teoria crítica podem agora ser reafirmadas:

(1) a percepção de que a ação nunca é absolutamente livre, mas ocorre dentro de um quadro de ação que constitui sua problemática. A teoria crítica começaria com esse quadro, o que significa começar com a investigação histórica ou uma avaliação da experiência humana que dá origem à necessidade de teoria;

(2) a compreensão de que não apenas a ação, mas também a teoria é moldada pela problemática. A teoria crítica é consciente de sua própria relatividade, mas por meio dessa consciência pode alcançar uma perspectiva temporal mais ampla e se tornar menos relativa do que a teoria de solução de problemas. Ela sabe que a tarefa de teorizar nunca pode ser concluída em um sistema fechado, mas deve ser continuamente reiniciada;

(3) o quadro de ação muda ao longo do tempo e um objetivo principal da teoria crítica é compreender essas mudanças;

(4) esse quadro tem a forma de uma estrutura histórica, uma combinação particular de padrões de pensamento, condições materiais e instituições humanas que possui uma certa coerência entre seus elementos. Essas estruturas não determinam as ações das pessoas em nenhum sentido mecânico, mas constituem o conteúdo dos hábitos, pressões, expectativas e constrangimentos dentro dos quais a ação ocorre;

(5) o quadro, ou estrutura, dentro dos quais a ação ocorre, devem ser vistos não de cima para baixo, em termos dos requisitos para seu equilíbrio ou reprodução (o que levaria rapidamente de volta a solução de problemas), mas sim de baixo para cima ou a partir de fora, em termos dos conflitos que surgem dentro deles e abrem a possibilidade de sua transformação.

Quadros de ação: estruturas históricas

No mais abstrato, a noção de um quadro de ação ou estrutura histórica é uma imagem de uma configuração particular de forças. Essa configuração não determina ações de nenhuma forma direta e mecânica, mas impõe pressões e constrangimentos. Indivíduos e grupos podem mover-se de acordo com as pressões ou resistir e se opor a elas, mas não podem ignorá-las. Na medida em que resistem com sucesso a uma estrutura histórica predominante, eles baseiam suas ações em uma configuração de forças alternativa e emergente, uma estrutura rival.

Três categorias de forças (expressas como potenciais) interagem em uma estrutura: capacidades materiais, ideias e instituições. Nenhum determinismo unilateral precisa ser assumido entre essas três; as relações podem ser consideradas recíprocas. A questão de como as linhas

de força funcionam é sempre uma questão histórica a ser respondida por um estudo do caso particular.

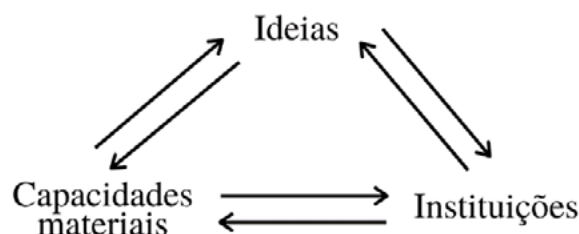


Figura 1

As capacidades materiais são potenciais produtivos e destrutivos. Em sua forma dinâmica, existem como capacidades tecnológicas e organizacionais, e em suas formas acumuladas como recursos naturais que a tecnologia pode transformar, estoques de equipamentos (p. ex. indústrias e armamentos) e a riqueza que pode comandá-los.

As ideias são, em geral, de dois tipos. Um tipo consiste em significados intersubjetivos, ou aquelas noções compartilhadas sobre a natureza das relações sociais que tendem a perpetuar hábitos e expectativas de comportamento. Exemplos de significados intersubjetivos na política mundial contemporânea são as noções de que as pessoas são organizadas e comandadas por Estados que têm autoridade sobre territórios definidos; que os Estados se relacionam uns com os outros por meio de agentes diplomáticos; que certas regras se aplicam à proteção de agentes diplomáticos como sendo do interesse comum de todos os Estados; e que certos tipos de comportamento são esperados quando surge conflito entre Estados, como negociação, confronto ou guerra. Essas noções, embora duráveis por longos períodos de tempo, são historicamente condicionadas. As realidades da política mundial nem sempre foram representadas precisamente dessa forma e podem não ser no futuro. É possível rastrear as origens de tais ideias e também detectar sinais de enfraquecimento de algumas delas.

Os outros tipos de ideias relevantes para uma estrutura histórica são as imagens coletivas da ordem social mantidas por diferentes grupos de pessoas. Essas são visões diferentes quanto à natureza e à legitimidade das relações de poder prevaletentes, os significados de justiça e de bem público, e assim por diante. Enquanto os significados intersubjetivos são amplamente comuns em toda uma estrutura histórica particular e constituem a base comum do discurso social (incluindo o conflito), as imagens coletivas podem ser diversas e opostas. O confronto de imagens coletivas rivais fornece evidências do potencial para caminhos alternativos de desenvolvimento e levanta questões quanto à possível base material e institucional para a emergência de uma estrutura alternativa.

A institucionalização é um meio de estabilizar e perpetuar uma determinada ordem. As instituições refletem as relações de poder vigentes em seu ponto de origem e tendem, pelo menos inicialmente, a fomentar imagens coletivas coerentes com essas relações de poder. Eventualmente, as instituições assumem vida própria; elas podem se tornar um campo de batalha de tendências opostas ou estimular a criação de instituições rivais refletindo tendências diferentes. As instituições são amálgamas particulares de ideias e poder material que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais.

Existe uma conexão estreita entre a institucionalização e o que Gramsci chamou de hegemonia. As instituições fornecem formas de lidar com os conflitos internos de forma a minimizar o uso da força. (Elas podem, é claro, também maximizar a capacidade de usar a força em conflitos *externos*, mas estamos considerando aqui apenas os conflitos internos cobertos por uma instituição.) Há um potencial de *enforcement* nas relações de poder materiais subjacentes a qualquer estrutura, na medida em que os fortes podem derrotar os fracos se eles acharem necessário. Mas a força não terá de ser usada para assegurar o domínio do forte na medida em que o fraco aceite as relações de poder prevalentes como legítimas. Isso os fracos podem fazer se os fortes virem sua missão como hegemônica e não meramente dominante ou ditatorial, ou seja, se estiverem dispostos a fazer concessões que garantam a aquiescência dos fracos em sua liderança e se puderem expressar essa liderança em termos de interesses universais ou gerais, em vez de servir apenas aos seus próprios interesses particulares. As instituições podem se tornar a âncora para uma estratégia hegemônica, uma vez que se prestam tanto às representações de interesses diversos quanto à universalização das políticas [*policy*].

É conveniente poder distinguir entre estruturas hegemônicas e não hegemônicas, ou seja, entre aquelas em que a base de poder da estrutura tende a retrair-se até o segundo plano, a consciência, e aquelas em que a gestão das relações de poder está sempre em primeiro plano. A hegemonia não pode, no entanto, ser reduzida a uma dimensão institucional. Deve-se tomar cuidado para não permitir que um foco nas instituições obscureça as mudanças na relação das forças materiais ou a emergência de uma objeção ideológica a uma ordem outrora predominante. As instituições podem estar defasadas com relação a esses outros aspectos da realidade, e sua eficácia como meio de regular o conflito (e, portanto, sua função hegemônica), desta forma, minada. Elas podem ser uma expressão de hegemonia, mas não podem ser consideradas idênticas à hegemonia.

O método das estruturas históricas consiste em representar o que podemos chamar de totalidades limitadas. A estrutura histórica não representa todo o mundo, mas sim uma esfera particular da atividade humana em sua totalidade historicamente localizada. O problema *ceteris paribus*, que falsifica a teoria de solução de problemas ao leva-la a uma suposição de imobilização total, é evitado pela justaposição e conexão de estruturas históricas em esferas de ação relacionadas. A dialética é introduzida, em primeiro lugar, derivando a definição de uma estrutura particular não de algum modelo abstrato de um sistema social ou modo de produção, mas de um estudo da situação histórica a que se refere e, em segundo lugar, procurando o surgimento de estruturas rivais expressando possibilidades alternativas de desenvolvimento. Os três conjuntos de forças indicados na Figura 1 são um dispositivo heurístico, não categorias com uma hierarquia predeterminada de relações. As estruturas históricas são modelos de contraste: como tipos ideais, fornecem, de uma forma logicamente coerente, uma representação simplificada de uma realidade complexa e uma expressão de tendências, limitadas em sua aplicabilidade ao tempo e ao espaço, em vez de desenvolvimentos totalmente realizados.

Para o propósito da presente discussão, o método das estruturas históricas é aplicado aos três níveis, ou esferas de atividade: (1) a organização da produção, mais particularmente no que diz respeito às *forças sociais* engendradas pelo processo de produção; (2) *formas de Estado* derivadas de um estudo dos complexos Estado/sociedade e (3) *ordens mundiais*, isto é, as configurações particulares de forças que definem sucessivamente a problemática da guerra ou da paz para o arranjo de Estados. Cada um desses níveis pode ser estudado como uma sucessão de estruturas rivais dominantes e emergentes.

Os três níveis estão inter-relacionados. As mudanças na organização da produção geram novas forças sociais que, por sua vez, provocam mudanças na estrutura dos Estados; e a generalização das mudanças na estrutura dos Estados altera a problemática da ordem mundial. Por exemplo, como E. H. Carr argumentou, a incorporação dos trabalhadores industriais (uma nova força social) como participantes nos Estados ocidentais a partir do final do século XIX, acentuou o movimento desses Estados em direção ao nacionalismo econômico e ao imperialismo (uma nova forma de Estado), o que trouxe uma fragmentação da economia mundial e uma fase mais conflituosa das relações internacionais (a nova estrutura da ordem mundial).

A relação entre os três níveis não é, no entanto, simplesmente unilinear. As forças sociais transnacionais influenciaram os Estados por meio da estrutura mundial, como evidenciado pelo efeito do expansivo capitalismo do século XIX (*les bourgeois conquérants*) sobre o desenvolvimento das estruturas estatais tanto no centro quanto na periferia. Estruturas particulares da ordem mundial exercem influência sobre as formas que os Estados assumem: o stalinismo foi, pelo menos em parte, uma resposta a um sentimento de ameaça à existência do Estado soviético de uma ordem mundial hostil; o complexo militar-industrial, em países centrais, justifica sua influência hoje ao apontar para a condição conflituosa da ordem mundial; e a prevalência do militarismo repressivo nos países periféricos pode ser explicada pelo apoio externo do imperialismo, bem como por uma conjunção particular de forças internas. As formas de Estado também afetam o desenvolvimento das forças sociais por meio dos tipos de dominação que exercem, por exemplo, promovendo um interesse de classe e frustrando outros.

Consideradas separadamente, as forças sociais, as formas de Estado e as ordens mundiais podem ser representadas em uma aproximação preliminar como configurações particulares de capacidades materiais, ideias e instituições (conforme indicado na Figura 1). Consideradas em relação umas às outras, e, assim, caminhando para uma representação mais completa do processo histórico, cada uma será vista como contendo, bem como suportando, o impacto das outras (como na Figura 2).

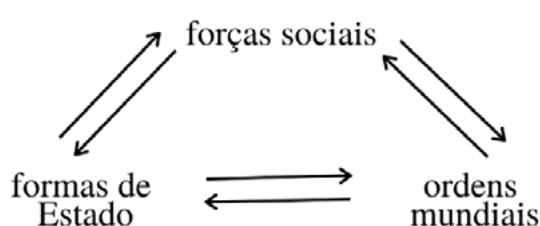


Figura 2

Hegemonia e ordens mundiais

Como essas relações recíprocas devem ser lidas na atual conjuntura histórica? Qual das várias relações nos dirá mais? Um senso de historicidade dos conceitos sugere que as relações críticas podem não ser as mesmas em períodos históricos sucessivos, mesmo dentro da era pós-Westfaliana, para a qual o termo “sistema de Estados” tem um significado particular.

A abordagem de uma teoria crítica da ordem mundial, esboçada aqui, assume a forma de uma série interconectada de hipóteses históricas.

O neorrealismo enfatiza os Estados reduzidos à sua dimensão de força material e, da mesma forma, reduz a estrutura da ordem mundial à balança de poder como uma configuração de forças materiais. O neorrealismo, que geralmente descarta as forças sociais como irrelevantes, não está muito preocupado com a diferenciação das formas de Estado (exceto na medida em que “sociedades fortes” em entidades políticas [*polity*] democráticas liberais podem dificultar o uso da força pelo Estado ou promover interesses particulares sobre o interesse nacional), e tende a dar pouco valor aos aspectos normativos e institucionais da ordem mundial.

Um esforço para ampliar a perspectiva realista para incluir variações na autoridade das normas e das instituições internacionais é a teoria da “estabilidade hegemônica” que, como afirma Robert Keohane, “afirma que as estruturas hegemônicas de poder, dominadas por um único país, são as mais propícias ao desenvolvimento de regimes internacionais fortes, cujas regras são relativamente precisas e bem obedecidas.”^[4] As ilustrações clássicas da teoria discutida por Keohane são a *pax britannica* de meados do século XIX e a *pax americana* dos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. A teoria parece ser confirmada pelo declínio na observância das normas da ordem do século XIX, que acompanhou o declínio relativo do poder estatal da Grã-Bretanha a partir do final do século XIX. Os expoentes da teoria veem um declínio semelhante, desde o início dos anos 1970, na observância das normas da ordem do pós-guerra, relacionando-o a um declínio relativo no poder dos Estados Unidos. Robert Keohane testou a teoria em áreas problemáticas específicas (energia, moeda e comércio), alegando que o poder não é um ativo fungível, mas deve ser diferenciado de acordo com os contextos nos quais um Estado tenta ser influente. Ele constata que, particularmente nas áreas de comércio e moeda, as mudanças no poder dos EUA são insuficientes para explicar as mudanças ocorridas e precisam ser complementadas pela introdução de fatores domésticos políticos, econômicos e culturais.

Uma abordagem alternativa poderia começar redefinindo o que deve ser explicado, a saber, a estabilidade relativa de sucessivas ordens mundiais. Isso pode ser feito equiparando estabilidade a um conceito de hegemonia que é baseado em uma conjunção coerente ou encaixe entre uma configuração de poder material, a imagem coletiva prevalecente da ordem mundial (incluindo certas normas) e um conjunto de instituições que administram a ordem com uma certa aparência de universalidade (isto é, não apenas como os instrumentos evidentes do domínio de um Estado particular). Nessa formulação, o poder estatal deixa de ser o único fator explicativo e passa a fazer parte do que deve ser explicado. Essa reformulação da questão aborda uma grande dificuldade na versão realista apontada por Keohane e outros, a saber, como explicar o fracasso dos EUA em estabelecer uma ordem mundial estável no período entre guerras, apesar de sua preponderância de poder. Se a dominância de um único Estado coincide com uma ordem estável em algumas ocasiões, mas não em outras, então pode haver algum mérito em examinar mais de perto o que se entende por estabilidade e, mais amplamente, quais devem ser suas condições suficientes. O domínio de um Estado poderoso pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para a hegemonia.

4 “holds that hegemonic structures of power, dominated by a single country, are most conducive to the development of strong international regimes, whose rules are relatively precise and well-obeyed.”

Os dois períodos da *pax britannica* e da *pax americana* também atendem à definição reformulada de hegemonia. Em meados do século XIX, a supremacia mundial da Grã-Bretanha foi fundada em seu poder marítimo, que permaneceu sem ser desafiado por um Estado continental como resultado da capacidade da Grã-Bretanha de desempenhar o papel de equilibrador em uma balança de poder relativamente fluida na Europa. As normas da economia liberal (livre comércio, padrão ouro, livre movimento de capitais e pessoas) ganharam ampla aceitação com a difusão do prestígio britânico, proporcionando uma ideologia universalista que representava essas normas como a base de uma harmonia de interesses. Embora não houvesse instituições internacionais formais, a separação ideológica da economia em relação à política significava que a *City* poderia aparecer como administradora e reguladora de acordo com essas regras universais, com o poder marítimo britânico permanecendo em segundo plano como *enforcer* potencial.

Esta estrutura histórica foi transformada em suas três dimensões durante o período que vai do último quarto do século XIX até a Segunda Guerra Mundial. Durante esse período, o poder britânico declinou relativamente, perdendo sua supremacia marítima incontestada, primeiro ao ser desafiado pela Alemanha e depois com a ascensão do poder estadunidense; o liberalismo econômico afundou com a ascensão do protecionismo, os novos imperialismos e, finalmente, o fim do padrão ouro; e a tentativa tardia e abortada de institucionalização internacional por meio da Liga das Nações, não sustentada nem por um poder dominante nem por uma ideologia amplamente aceita, colapsou em um mundo cada vez mais organizado em blocos de poder rivais.

A configuração de poder da *pax americana* era mais rígida do que a hegemonia anterior, assumindo a forma de alianças (todas dependentes do poder estadunidense) criadas para conter a União Soviética. A estabilização dessa configuração de poder criou as condições para o desenvolvimento de uma economia global na qual os Estados Unidos desempenharam um papel semelhante ao da Grã-Bretanha em meados do século XIX. Os Estados Unidos raramente precisaram intervir diretamente em apoio a interesses econômicos nacionais específicos; ao manter as regras de uma ordem econômica internacional de acordo com o liberalismo revisado de Bretton Woods, a força das corporações estadunidenses engajadas na busca de lucros era suficiente para assegurar a continuação do poder nacional. A *pax americana* produziu um número maior de instituições internacionais formais do que a hegemonia anterior. A separação entre política e economia no século XIX foi obscurecida pela experiência da Grande Depressão e pelo surgimento das doutrinas keynesianas. Uma vez que os Estados agora tinham um papel legítimo, necessário e evidente na gestão econômica nacional, tornou-se necessário tanto multilateralizar a gestão administrativa da economia internacional quanto dar a ela uma qualidade intergovernamental.

A noção de hegemonia como um encaixe entre poder, ideias e instituições torna possível lidar com alguns dos problemas da teoria da dominação do Estado como a condição necessária para uma ordem internacional estável; permite atrasos e lideranças na hegemonia. Por exemplo, a nostalgia da hegemonia do século XIX era tão atraente que a dimensão ideológica da *pax britannica* floresceu muito depois de ter desaparecido a configuração de poder que a sustentava. Esforços contínuos e, em última análise, fúteis foram feitos para reviver uma economia mundial liberal junto com o padrão ouro no período entre guerras. Mesmo no período pós-guerra, a política britânica continuou a dar prioridade aos problemas de balanço de pagamentos sobre o desenvolvimento industrial nacional e a questão do emprego. Outro excelente exemplo é o caso dos Estados Unidos, onde os indicadores de crescimento do poder material durante o período entre guerras foram indícios insuficientes de

uma nova hegemonia. Era necessário que os líderes dos EUA passassem a se ver em termos ideológicos como os fiadores necessários de uma nova ordem mundial. A era Roosevelt fez essa transição, incluindo a rejeição consciente da velha hegemonia (p. ex., minando a conferência econômica mundial em 1933 e abandonando o padrão ouro) e a incorporação gradual dos princípios do New Deal na base ideológica da nova ordem mundial. Seguiram-se as iniciativas dos Estados Unidos para criar instituições para administrar esta ordem. Neomercantilistas nos Estados Unidos agora se chocam contra o perigo de repetir o erro britânico, exortando os legisladores americanos a não continuarem a operar de acordo com as doutrinas apropriadas à *pax americana* quando os Estados Unidos não podem mais atuar como fiador de uma ordem mundial universalista. Seus esforços de persuasão sublinham que, nessas questões, a ideologia é uma esfera de ação determinante que deve ser entendida em suas conexões com as relações materiais de poder.

Forças sociais, hegemonia e imperialismo

Representada como um encaixe entre poder material, ideologia e instituições, a hegemonia pode parecer se prestar a uma teoria cíclica da história; as três dimensões se ajustando em certos tempos e lugares e se separando em outros. Isso é uma reminiscência de noções anteriores de *virtù*, ou do *weltgeist* migrando de uma pessoa para outra. A analogia apenas aponta para algo que permanece inexplicado. O que está faltando é alguma teoria sobre como e por que o encaixe se dá e se desfaz. Meu argumento é que a explicação pode ser buscada no domínio das forças sociais moldadas pelas relações de produção.

As forças sociais não devem ser pensadas como existindo exclusivamente dentro dos Estados. Forças sociais particulares podem ultrapassar as fronteiras do Estado, e as estruturas mundiais podem ser descritas em termos de forças sociais, assim como podem ser descritas como configurações de poder estatal. O mundo pode ser representado como um padrão de forças sociais em interação em que os Estados desempenham um papel intermediário, embora autônomo, entre a estrutura global das forças sociais e as configurações locais das forças sociais dentro de determinados países. Isso pode ser chamado de uma perspectiva sobre o mundo a partir da economia política: o poder é visto como *emergindo* de processos sociais e não como dado na forma de capacidades materiais acumuladas, ou seja, como resultado desses processos. (Parafrazeando a Marx, pode-se descrever esta última, a visão neorrealista, como o “fetichismo do poder”.) Na busca por uma perspectiva da economia política, passamos da identificação das características estruturais das ordens mundiais como configurações de capacidades materiais, ideias e instituições (Figura 1) para explicar suas origens, crescimento e declínio em termos das inter-relações dos três níveis de estruturas (Figura 2).

Naturalmente, não é uma grande descoberta notar que, vista da perspectiva da economia política, a *pax britannica* foi baseada tanto na ascendência do capitalismo manufatureiro na economia de troca internacional, da qual a Grã-Bretanha era o centro, quanto no poder social e ideológico, na Grã-Bretanha e em outras partes do noroeste da Europa, da classe que extraía sua

riqueza da manufatura. A nova burguesia não precisava controlar diretamente os Estados; seu poder social tornou-se a premissa da política do Estado.

O fim dessa ordem hegemônica também pode ser explicado pelo desenvolvimento das forças sociais. O capitalismo mobilizou uma força de trabalho industrial nos países mais avançados e, a partir do último quarto do século XIX, trabalhadores industriais impactaram a estrutura do Estado nesses países. A incorporação dos trabalhadores industriais, a nova força social criada pelo capitalismo manufatureiro na nação, envolveu uma extensão do campo de ação do Estado no que diz respeito à forma de intervenção econômica e política social. Isso, por sua vez, trouxe o fator de bem-estar doméstico (isto é, o mínimo social necessário para manter a lealdade dos trabalhadores) para o âmbito da política externa. As reivindicações do bem-estar social competiam com as exigências do internacionalismo liberal dentro da administração dos Estados; enquanto o primeiro ganhou terreno como protecionismo, o novo imperialismo e, em última instância, o fim do padrão-ouro, marcaram o longo declínio do internacionalismo liberal. A forma liberal de Estado foi lentamente substituída pela forma de Estado nacionalista de bem-estar.

A disseminação da industrialização e a mobilização das classes sociais que ela ocasionou não apenas mudou a natureza dos Estados, mas também alterou a configuração internacional de poder estatal, à medida que novos rivais ultrapassaram a liderança da Grã-Bretanha. O protecionismo, como meio de construir um poder econômico comparável ao da Grã-Bretanha, foi para esses novos países industriais mais convincente do que a teoria liberal de vantagem comparativa. Os novos imperialismos das principais potências industriais eram uma projeção externa do consenso nacionalista do bem-estar social, buscado ou alcançado, entre as forças sociais dentro das nações. À medida que tanto a predominância material da economia britânica quanto o apelo da ideologia hegemônica enfraqueciam, a ordem mundial hegemônica de meados do século XIX deu lugar a uma configuração não hegemônica de blocos de poder rivais.

Imperialismo é, portanto, um conceito um tanto vago que, na prática, deve ser novamente definido com referência a cada período histórico. Faz pouco sentido procurar qualquer “essência” do imperialismo além das formas que o domínio e a subordinação assumem em diferentes estruturas sucessivas de ordem mundial. A forma em si, seja ativada por Estados, por forças sociais (p. ex. as administrações de corporações multinacionais), ou por alguma combinação de ambas, e se a dominação é principalmente política ou econômica, devem ser determinadas por análise histórica, e não por raciocínio dedutivo.

O capitalismo expansivo de meados do século XIX trouxe a maior parte do mundo para as relações de troca de uma economia internacional centrada em Londres. O imperialismo liberal desta fase era em grande parte indiferente quanto ao fato de os países periféricos serem formalmente independentes ou não, sob o controle político-administrativo de uma potência colonial, desde que as regras da economia internacional fossem observadas. Canadá e Argentina, por exemplo, tinham posições semelhantes em termos reais, embora um tivesse status colonial e o outro independente. Na fase do imperialismo liberal, as autoridades locais, que muitas vezes eram pré-capitalistas em sua relação com o processo de produção (p. ex. governantes de base agrária tradicional), mantiveram seus países no sistema comercial. Durante a segunda fase, a do chamado novo imperialismo após a década de 1870, o controle estatal direto começou a suplantiar os padrões menos formais do período comercial. As relações de produção capitalistas sob esta égide política penetraram mais profundamente na periferia, notadamente na extração de

matérias-primas e na construção da infraestrutura (estradas, ferrovias, portos e administrações comerciais e governamentais) necessária para ligar as colônias mais estreitamente à metrópole.

As relações de produção capitalistas geraram novas forças sociais na periferia. Os estrangeiros passaram a desempenhar papéis importantes na sociedade local, alguns como agentes da administração colonial e do grande capital da metrópole, outros em negócios menores, preenchendo os interstícios entre o grande capital e a produção local tradicional (por exemplo, os chineses no sudeste asiático, os indianos na África oriental ou os libaneses na África ocidental). Uma força de trabalho local, muitas vezes numericamente pequena e materialmente em melhor condição do que a maioria da população, foi atraída para a produção capitalista. Esse grupo politicamente estratégico se opôs ao capital em questões salariais e trabalhistas, mas se alinhou com ele no que diz respeito ao desenvolvimento do setor produtivo capitalista. Uma pequena burguesia nativa também cresceu, ocupando posições subordinadas na administração colonial e nas empresas baseadas na metrópole, bem como nos pequenos negócios locais. Sob a tutela colonial, surgiu um aparelho de Estado local, estimulando as novas relações de produção por métodos que vão desde a introdução do trabalho compulsório ou do imposto per capita como meio de geração de força de trabalho, até a reprodução, no contexto colonial, de algumas das instituições e procedimentos das relações industriais da metrópole.

A existência, no território colonial, dessas novas forças sociais, o trabalho e a pequena burguesia, que poderiam concordar com um programa político nacionalista, juntamente com a introdução, por parte da administração colonial, dos elementos de um aparelho de Estado moderno (cujo controle poderia ser o objetivo desse programa), lançou as bases para a revolta anticolonial que varreu o mundo colonial após a Segunda Guerra Mundial. Esse movimento reagiu contra o controle administrativo da metrópole, mas não contra a continuação do envolvimento na produção capitalista e nas relações de troca. O rótulo anti-imperialista nas forças que substituíram as estruturas criadas pela segunda fase, ou pelo novo imperialismo, obscureceu seu papel no lançamento de uma terceira fase do imperialismo.

James Petras, em seu uso do conceito de um sistema de Estados imperial, levantou uma série de questões sobre as características estruturais dos Estados na ordem mundial atual. O Estado imperial dominante e os Estados colaboradores subordinados diferem em estrutura e têm funções complementares no sistema imperial; não são apenas unidades mais e menos poderosas do mesmo tipo, como podem ser representadas em um modelo neorrealista simples. Uma característica marcante em seu quadro de análise é que o Estado imperial que ele analisa não é todo o governo dos Estados Unidos; são “os órgãos executivos dentro do ‘governo’ que estão encarregados de promover e proteger a expansão do capital além das fronteiras do Estado.”^[5] O sistema imperial é ao mesmo tempo mais e menos que o Estado. É mais do que o Estado na medida em que é uma estrutura transnacional com um centro dominante e uma periferia dependente. Essa parte do governo dos EUA está no centro do sistema, junto (e aqui podemos ousar ampliar as indicações de Petras) com instituições interestatais como o FMI e o Banco Mundial, simbioticamente relacionadas ao capital expansivo, e com governos colaboradores (ou, pelo menos, partes deles ligadas ao sistema) na periferia do sistema. É menos do que o Estado no sentido de que forças não

5 “those executive bodies within the ‘government’ which are charged with promoting and protecting the expansion of capital across state boundaries.”

imperiais, ou mesmo anti-imperiais, podem estar presentes em outras partes dos Estados centrais e periféricos. A unidade do Estado, postulada pelo neorrealismo, está fragmentada nessa imagem, e a luta a favor e contra o sistema imperial pode continuar dentro das estruturas estatais, no centro e na periferia, bem como entre as forças sociais distribuídas em apoio e oposição ao sistema. O Estado é, portanto, uma categoria necessária, mas insuficiente para dar conta do sistema imperial. O próprio sistema imperial torna-se o ponto de partida da investigação.

O sistema imperial é uma estrutura da ordem mundial que se apoia em uma configuração particular de forças sociais, nacionais e transnacionais, e de Estados centrais e periféricos. Deve-se tomar cuidado para não cair em uma linguagem da reificação ao falar de estruturas; são constrangimentos à ação, não atores. O sistema imperial inclui algumas organizações formais e menos formais no nível do sistema por meio das quais as pressões sobre os Estados podem ser exercidas sem que essas organizações no nível do sistema realmente usurpem o poder estatal. O comportamento de determinados Estados ou de interesses econômicos e sociais organizados, entretanto, encontra seu significado na totalidade mais ampla do sistema imperial. As ações são moldadas tanto diretamente, por pressões projetadas por meio do sistema, quanto indiretamente, pela percepção subjetiva, por parte dos atores, das restrições impostas pelo sistema. Assim, não se pode esperar compreender o sistema imperial identificando o imperialismo com os atores, sejam eles Estados ou multinacionais; ambos são elementos dominantes no sistema, mas o sistema como estrutura é mais do que sua soma. Além disso, deve-se ter cuidado para não ignorar o princípio da dialética, enfatizando demasiadamente o poder e a coerência de uma estrutura, mesmo que seja muito dominante. Onde uma estrutura é hegemônica, a teoria crítica leva a procurar uma contraestrutura, mesmo que latente, por meio da busca de suas possíveis bases de sustentação e elementos de coesão.

Neste ponto, é preferível voltar à terminologia anterior, que se referia a estruturas hegemônicas e não hegemônicas da ordem mundial. Introduzir o termo “imperial” com referência à *pax americana* arrisca obscurecer a diferença importante entre ordens mundiais hegemônicas e não hegemônicas e confundir tipos estruturalmente diferentes de imperialismo (p. ex. imperialismo liberal, o imperialismo novo ou colonial e o sistema imperial há pouco delineado). O argumento aqui é que a *pax americana* era hegemônica: comandava uma ampla proporção do consentimento entre os Estados que estavam fora da esfera soviética e era capaz de proporcionar benefícios suficientes aos elementos associados e subordinados para manter sua aquiescência. É claro que o consentimento se desgastava à medida que se aproximava da periferia, onde o elemento da força sempre era visível, e foi na periferia que a contestação ao sistema imperial se manifestou pela primeira vez.

Foi sugerido acima como se deu o encaixe particular entre poder, ideologia e instituições que constituem a *pax americana*. Já que a questão prática no presente é se a *pax americana* se desintegrou irremediavelmente ou não e, em caso afirmativo, o que pode substituí-la, duas questões específicas que merecem atenção são: (1) quais são os mecanismos para manter a hegemonia nessa estrutura histórica particular? e (2) quais forças sociais e/ou formas de Estado foram geradas dentro dela que poderiam se opor e, em última instância, provocar uma transformação da estrutura?

A internacionalização do Estado

Uma resposta parcial à primeira questão diz respeito à internacionalização do Estado. Os princípios básicos da *pax americana* eram semelhantes aos da *pax britânica* – circulação relativamente livre de mercadorias, capital e tecnologia e um grau razoável de previsibilidade nas taxas de câmbio. A convicção de Cordell Hull de que um mundo de comércio aberto era uma condição necessária para a paz poderia ser tomada como seu texto ideológico, complementado pela confiança no crescimento econômico e produtividade sempre crescente como base para moderar e controlar o conflito. A hegemonia do pós-guerra foi, no entanto, mais institucionalizada do que a *pax britânica* e a principal função de suas instituições era conciliar as pressões sociais domésticas com as exigências de uma economia mundial. O Fundo Monetário Internacional foi criado para conceder empréstimos a países com déficits no balanço de pagamentos, a fim de dar tempo para que eles pudessem fazer ajustes e evitar as agudas consequências deflacionárias de um padrão-ouro automático. O Banco Mundial deveria ser um veículo para assistência financeira de longo prazo. Os países economicamente fracos deveriam receber assistência do próprio sistema, seja diretamente por meio das instituições do sistema ou por outros Estados nominalmente certificados pelas instituições do sistema. Essas instituições incorporaram mecanismos para supervisionar a aplicação das normas do sistema e para tornar a assistência financeira efetivamente condicionada à evidência razoável da intenção de cumprir as normas.

Esse maquinário de vigilância foi, no caso dos aliados ocidentais e, subsequentemente, de todos os países capitalistas industrializados, complementado por um elaborado maquinário de harmonização das políticas nacionais. Tais procedimentos começaram com a crítica mútua dos planos de reconstrução em países da Europa Ocidental (a condição dos EUA para os fundos de ajuda Marshall), continuaram com o desenvolvimento de procedimentos de revisão anual na OTAN (que lidava com programas de defesa e apoio à defesa), e se tornaram um hábito adquirido de consulta mútua e revisão mútua das políticas nacionais (através da OCDE e outras agências).

A noção de obrigação internacional foi além de alguns compromissos básicos, como a observância do princípio da nação mais favorecida ou a manutenção de uma taxa de câmbio acordada, para um reconhecimento geral de que medidas de política econômica nacional afetam outros países e que tais consequências devem ser levadas em consideração antes de políticas nacionais serem adotadas. Por outro lado, outros países devem ter compreensão suficiente das dificuldades de um país para aquiescer em exceções de curto prazo. Os ajustes são, portanto, percebidos como uma resposta às necessidades do sistema como um todo e não à vontade dos países dominantes. As pressões externas sobre as políticas nacionais foram, portanto, internacionalizadas.

Certamente, tal processo político internacionalizado pressupôs uma estrutura de poder na qual as agências centrais do governo dos EUA estão em posição dominante. Mas não era necessariamente uma estrutura de poder inteiramente hierárquica com linhas de força operando exclusivamente de cima para baixo, nem era uma em que as unidades de interação eram Estados-nação em si. Era uma estrutura de poder que buscava manter o consenso por meio da barganha e em que as unidades de barganha eram fragmentos de Estados. O poder por detrás da negociação era tacitamente levado em consideração pelas partes.

A prática de harmonização das políticas tornou-se um hábito tão poderoso que, quando as normas básicas do comportamento econômico internacional não pareciam mais válidas, como

aconteceu durante a década de 1970, os procedimentos de ajuste mútuo das políticas econômicas nacionais foram, quando muito, reforçados. Na ausência de normas claras, a necessidade de ajuste mútuo parecia maior.

As estruturas estatais apropriadas a este processo de harmonização de políticas podem ser contrastadas com as do Estado nacionalista de bem-estar do período anterior. O nacionalismo de bem-estar assumiu a forma do planejamento econômico no nível nacional e a tentativa de controlar os impactos econômicos externos sobre a economia nacional. Para tornar o planejamento nacional eficaz, estruturas corporativas cresceram na maioria dos países industrialmente avançados com o propósito de trazer a indústria e o trabalho sindicalizado à mesa de negociações com o governo na formulação e implementação de políticas. Estruturas corporativas nacionais e industriais podem criar obstáculos protecionistas ou restritivos aos ajustes necessários para a adaptação das economias nacionais à economia mundial em um sistema hegemônico. O corporativismo no nível nacional foi uma resposta às condições do período entre guerras; ele se consolidou institucionalmente na Europa ocidental, exatamente quando a estrutura mundial estava se transformando em algo para o qual o corporativismo nacional era inadequado.

A internacionalização do Estado dá precedência a certas agências estatais – a saber, ministérios das finanças e gabinetes dos primeiros-ministros – que são pontos chave no ajuste da política econômica doméstica à internacional. Ministérios da indústria, ministérios do trabalho, gabinetes de planejamento, que haviam sido construídos no contexto do corporativismo nacional, tenderam a se subordinar aos órgãos centrais das políticas públicas internacionalizadas. À medida que as economias nacionais se tornaram mais integradas à economia mundial, foram as empresas maiores e mais avançadas tecnologicamente as que melhor se adaptaram às novas oportunidades. Um novo eixo de influência ligou as redes de política internacional às principais agências centrais do governo e às grandes empresas. Esta nova estrutura corporativa informal ofuscou o antigo corporativismo nacional mais formal e refletiu o domínio do setor orientado para a economia mundial sobre o setor mais orientado para a economia nacional.

A internacionalização do Estado não se limita, é claro, aos países capitalistas avançados. Não seria difícil fazer um catálogo de casos recentes em países periféricos onde instituições da economia mundial, geralmente como condição para a renovação da dívida, ditaram políticas que só poderiam ser sustentadas por uma coalizão de forças conservadoras. Turquia, Peru e Portugal estão entre os recentemente afetados. Quanto ao Zaire, uma conferência de credores estabeleceu a condição de que funcionários do FMI fossem colocados nos principais ministérios do Estado para supervisionar o cumprimento das condições de renovação da dívida.

A internacionalização da produção

A internacionalização do Estado está associada à expansão da produção internacional. Isso significa a integração dos processos de produção em escala transnacional, com diferentes fases de um mesmo processo sendo realizadas em diferentes países. A produção internacional atualmente desempenha o papel formativo em relação à estrutura dos Estados e da ordem mundial que o capital industrial e comercial nacional desempenharam em meados do século XIX.

A produção internacional se expande por meio do investimento direto, enquanto o imperialismo rentista, sobre o qual Hobson e Lenin escreveram, assumiu principalmente a forma de investimento em carteira. Com o investimento em carteira, o controle sobre os recursos produtivos financiados pela transação passou com a propriedade para o tomador de empréstimo. Com o investimento direto, o controle é inerente ao próprio processo de produção e permanece com o originador do investimento. A característica essencial do investimento direto é a posse, não do dinheiro, mas do conhecimento – na forma de tecnologia e especialmente na capacidade de continuar a desenvolver novas tecnologias. Os arranjos financeiros para o investimento direto podem variar muito, mas todos estão subordinados a esse fator crucial de controle técnico. Os arranjos podem assumir a forma de subsidiárias integrais, *joint ventures* com capital local, por vezes criadas pelo Estado nos países anfitriões, contratos de gestão com empresas estatais ou acordos de compensação com empresas socialistas em que, em troca do fornecimento de tecnologia, essas empresas se tornam fornecedores de elementos para um processo de produção globalmente organizado, planejado e controlado pela fonte da tecnologia. A propriedade formal é menos importante do que a maneira como os vários elementos são integrados ao sistema de produção.

O investimento direto parece sugerir o domínio do capital industrial sobre o capital financeiro. As grandes corporações multinacionais que se expandem por investimento direto são, até certo ponto, autofinanciáveis e, na medida em que não o são, parecem capazes de mobilizar capital monetário de várias maneiras, como por meio de mercados de capitais locais (onde seu crédito é melhor do que o dos empresários nacionais), por meio dos mercados de euromoedas, por meio de aportes de capital de outras multinacionais vinculadas a acordos de tecnologia e produção, por meio de subsídios estatais, e assim por diante. E, ainda, particularmente desde a década de 1970, o capital financeiro parece estar voltando à proeminência por meio das operações dos bancos multinacionais, não apenas na velha forma de imperialismo rentista administrando empréstimos a Estados periféricos, mas também como uma rede de controle e planejamento privado para a economia mundial da produção internacional. Esta rede avalia e coletiviza os riscos de investimento e aloca oportunidades de investimento entre os participantes da expansão da produção internacional, ou seja, cumpre a função do ‘capitalista coletivo’ de Lenin nas condições das relações de produção no final do século XX.

Produção internacional e estrutura de classes

A produção internacional está mobilizando forças sociais, e é por meio dessas forças que suas principais consequências políticas *vis-à-vis* a natureza dos Estados e as futuras ordens mundiais podem ser antecipadas. Até agora, as classes sociais se encontravam dentro de formações sociais definidas nacionalmente, apesar dos apelos retóricos à solidariedade internacional dos trabalhadores. Agora, como consequência da produção internacional, torna-se cada vez mais pertinente pensar em termos de uma estrutura de classe global paralela ou sobreposta às estruturas de classe nacionais.

No ápice de uma estrutura de classe global emergente está a classe gerencial transnacional. Tendo sua própria ideologia, estratégia e instituições de ação coletiva, é uma classe em si e para si. Seus pontos focais de organização, a Comissão Trilateral, Banco Mundial, FMI e OCDE, desenvolvem uma estrutura de pensamento e diretrizes para políticas. A partir desses pontos, a ação coletiva penetra nos países por meio do processo de internacionalização do Estado. Os membros desta classe transnacional não se limitam àqueles que desempenham funções em nível global, como executivos de corporações multinacionais ou como altos funcionários de agências internacionais, mas incluem aqueles que gerenciam os setores, dentro dos países, voltados ao internacional, os funcionários do ministério das finanças, gerentes locais de empresas vinculadas a sistemas de produção internacionais e assim por diante.

Os capitalistas nacionais devem ser distinguidos da classe transnacional. O reflexo natural do capital nacional frente ao desafio da produção internacional é o protecionismo. Está dividido entre o desejo de usar o Estado como baluarte de uma economia nacional independente e a oportunidade de preencher nichos deixados pela produção internacional em uma relação simbiótica subordinada com esta.

Os trabalhadores da indústria estão duplamente fragmentados. Uma linha de clivagem é entre trabalho estável e não estável. Os trabalhadores estáveis são aqueles que alcançaram um status de relativa segurança e estabilidade em seus empregos e têm algumas perspectivas de progressão de carreira. Geralmente são relativamente qualificados, trabalham para empresas maiores e têm sindicatos eficazes. Os trabalhadores não estáveis, ao contrário, têm empregos precários, não têm perspectiva de progressão de carreira, são relativamente menos qualificados e enfrentam grandes obstáculos para desenvolver sindicatos eficazes. Frequentemente, os não estáveis são desproporcionalmente vindos de minorias étnicas de menor status, imigrantes e mulheres. As instituições de ação da classe trabalhadora têm privilegiado os trabalhadores estáveis. Somente quando a ideologia da solidariedade de classe permanece poderosa, o que normalmente se dá apenas em condições de alta polarização ideológica e conflito social e político, as organizações controladas por trabalhadores estáveis (sindicatos e partidos políticos) tentam mobilizar e agir também em favor dos trabalhadores não estáveis.

A segunda linha de clivagem entre os trabalhadores da indústria é provocada pela divisão entre o capital nacional e o internacional (isto é, aquele que se dedica à produção internacional). Os trabalhadores estáveis no setor de produção internacional são potenciais aliados do capital internacional. Isso não quer dizer que esses trabalhadores não tenham conflito com o capital internacional, apenas que o capital internacional tem os recursos para resolver esses conflitos e isolá-los dos conflitos que envolvem outros grupos de trabalhadores, criando um corporativismo empresarial no qual ambas as partes percebem que seus interesses residem na contínua expansão da produção internacional.

Os trabalhadores estáveis no setor do capital nacional são mais suscetíveis ao apelo do protecionismo e do corporativismo nacional (em vez de empresarial) em que a defesa do capital nacional, dos empregos e do status adquirido dos trabalhadores nas instituições de relações industriais, são percebidos como interconectados.

O trabalho não estável tornou-se de particular importância na expansão da produção internacional. Os sistemas de produção estão sendo projetados de modo a utilizar uma proporção crescente de mão de obra semiqualficada (e, portanto, frequentemente não estável) em relação

à mão de obra qualificada (e estável). Esta tendência na organização da produção torna possível, para o centro, descentralizar a produção física real de bens para locais periféricos nos quais um suprimento abundante de trabalho não estável e relativamente barato é encontrado, e para manter o controle do processo e da pesquisa e desenvolvimento de que depende o seu futuro.

Como uma força de trabalho não estável é mobilizada nos países do Terceiro Mundo pela produção internacional, os governos desses países têm procurado, com muita frequência, evitar a possibilidade dessa nova força social desenvolver suas próprias organizações com consciência de classe, impondo-lhe estruturas de corporativismo estatal sob a forma de sindicatos estabelecidos e controlados pelo governo ou pelo partido político dominante. Isso também dá aos governos locais, por meio de seu controle sobre a mão de obra local, uma alavancagem adicional com capital internacional no que diz respeito aos termos de investimento direto. Se os trabalhadores industriais nos países do Terceiro Mundo foram, assim, às vezes reduzidos à quietude política e social, o corporativismo estatal pode revelar-se um estágio que atrasa, mas a longo prazo não elimina, uma autoconsciência mais articulada.

Mesmo que a indústria se movesse rapidamente para o Terceiro Mundo e os governos locais fossem, em geral, capazes de manter o controle sobre sua força de trabalho industrial, a maioria das populações desses países pode não ver nenhuma melhora, mas provavelmente uma deterioração, em suas condições de vida. Os novos empregos industriais estão muito aquém do aumento da força de trabalho, enquanto as mudanças na agricultura expulsam boa parte da população rural. Não importa o quão rápido a produção internacional se espalhe, uma grande parte da população mundial nas áreas mais pobres permanece marginal à economia mundial, sem emprego, renda ou poder de compra derivado destes. Um grande problema para o capital internacional em sua aspiração à hegemonia é como neutralizar o efeito dessa marginalização de talvez um terço da população mundial, de modo a evitar que sua pobreza alimente uma revolta.

Forças sociais, estruturas estatais e perspectivas futuras de ordem mundial

É claro que seria logicamente inadmissível, bem como imprudente, basear as previsões da ordem mundial futura nas considerações anteriores. Sua utilidade consiste, antes, em chamar a atenção para fatores que podem inclinar uma ordem mundial emergente em uma direção ou outra. As forças sociais geradas pela mudança dos processos de produção são o ponto de partida para pensar sobre os futuros possíveis. Essas forças podem se combinar em diferentes configurações e, como exercício, pode-se considerar as configurações hipotéticas com maior probabilidade de levar a três resultados diferentes quanto ao futuro do sistema de Estados. O foco nesses três resultados não significa, obviamente, sugerir que nenhum outro resultado ou configuração de forças sociais seja possível.

Em primeiro lugar, a perspectiva de uma nova hegemonia baseada na estrutura global do poder social gerado pela internacionalização da produção. Isso exigiria a consolidação de duas tendências atualmente poderosas e relacionadas: o domínio contínuo do capital internacional

sobre o nacional nos principais países e a internacionalização contínua do Estado. Implícita em tal resultado está a continuação do monetarismo como a ortodoxia da política econômica, enfatizando a estabilização da economia mundial (políticas anti-inflacionárias e taxas de câmbio estáveis) sobre o cumprimento das demandas sociopolíticas domésticas (a redução do desemprego e a manutenção dos níveis de salários reais).

A configuração do poder interestatal que poderia manter tal ordem mundial, desde que seus Estados membros se conformassem a este modelo, é uma coalizão centrada nos Estados Unidos, República Federal da Alemanha e Japão, com o apoio de outros Estados da OCDE, a cooptação de alguns dos países mais industrializados do Terceiro Mundo, como o Brasil, e dos principais países conservadores da OPEP, e a possibilidade de reviver a *détente*, permitindo uma maior vinculação da esfera soviética à economia mundial de produção internacional. A nova divisão internacional do trabalho, ocasionada pela descentralização progressiva da manufatura para o Terceiro Mundo pelo capital internacional, iria satisfazer as demandas de industrialização desses países. O conflito social nos países centrais seria combatido por meio do corporativismo empresarial, embora muitos ficassem desprotegidos por esse método, especialmente os trabalhadores não estáveis. Nos países periféricos, o conflito social seria contido por uma combinação de corporativismo estatal e repressão.

As forças sociais que se opõem a essa configuração foram mencionadas acima. O capital nacional, aqueles setores do trabalho estável vinculados ao capital nacional, trabalhadores não estáveis recentemente mobilizados no Terceiro Mundo e socialmente marginalizados nos países pobres são todos de uma forma ou de outra potencialmente opostos ao capital internacional, ao Estado e às estruturas da ordem mundial mais adequadas ao capital internacional. Essas forças não têm, entretanto, nenhuma coesão natural, e podem ser tratadas separadamente, ou neutralizadas, por uma hegemonia efetiva. Se elas se reunissem em determinadas circunstâncias em um determinado país, precipitando uma mudança de regime, esse país poderia sofrer com um isolamento por parte da estrutura mundial. Em outras palavras, onde a hegemonia falhe dentro de um determinado país, ela poderia se reafirmar por meio da estrutura mundial.

Um segundo resultado possível é uma estrutura mundial não hegemônica de centros de poder conflitantes. Talvez a maneira mais provável de que isso evolua seja através da ascensão, em vários países centrais, de coalizões neomercantilistas que conectem o capital nacional ao trabalho estabelecido, que optem por não participar de arranjos projetados para promover o capital internacional, e organizem seu próprio poder e bem-estar em uma base nacional ou de sua esfera de influência. A busca contínua de políticas monetaristas pode ser a causa mais provável da reação neomercantilista. Legitimadas como anti-inflacionárias, as políticas monetaristas têm sido percebidas como um obstáculo ao capital nacional (por causa das altas taxas de juros), gerando desemprego (por meio de recessão planejada) e afetando adversamente grupos sociais relativamente carentes e regiões dependentes de serviços governamentais e transferências de renda (em função de cortes de equilíbrio orçamentário nas despesas do Estado). Uma coalizão de oposição atacaria o monetarismo por este subordinar o bem-estar nacional às forças externas e mostra uma fé ilusória nos mercados (que são percebidos como manipulados por preços administrados por corporações). A provável forma estrutural do neomercantilismo dentro dos Estados centrais seria o corporativismo no nível industrial e nacional, trazendo capital nacional e trabalho organizado para uma relação com o governo com o propósito de fazer e implementar políticas de Estado. Os

Estados periféricos teriam quase a mesma estrutura do primeiro resultado, mas estariam mais intimamente ligados a uma ou outra das economias dos países centrais.

Um terceiro resultado, mais remotamente possível, seria o desenvolvimento de uma contra-hegemonia baseada em uma coalizão do Terceiro Mundo contra o domínio dos países centrais, visando o desenvolvimento autônomo dos países periféricos e o término da relação centro-periferia. Uma contra-hegemonia consistiria em uma visão coerente de uma ordem mundial alternativa, apoiada por uma concentração de poder suficiente para manter uma contestação aos países centrais. Embora esse resultado seja prenunciado pela demanda por uma Nova Ordem Econômica Internacional, o consenso prevalecente por trás dessa demanda carece de uma visão suficientemente clara de uma economia política mundial alternativa para constituir uma contra-hegemonia. As perspectivas de contra-hegemonia residem, em grande parte, no desenvolvimento futuro das estruturas estatais no Terceiro Mundo.

A força social controladora nesses países é, normalmente, o que tem sido chamado de “classe estatal”, uma combinação entre partido, pessoal burocrático e militar, e líderes sindicais, principalmente de origem pequeno-burguesa, que controla o aparelho de Estado e, por meio dele, tenta obter maior controle sobre o aparelho produtivo do país. A classe estatal pode ser entendida como uma resposta local às forças geradas pela internacionalização da produção e uma tentativa de obter algum controle local sobre essas forças. A orientação da classe estatal é indeterminada. Pode ser conservadora ou radical. Pode barganhar por um melhor acordo dentro da economia mundial de produção internacional, ou pode buscar superar o desenvolvimento interno desigual gerado pelo capital internacional.

As classes estatais da primeira orientação são suscetíveis à incorporação a uma nova economia mundial hegemônica e à manutenção de estruturas corporativas estatais como contrapartida doméstica ao capital internacional. A segunda orientação poderia fornecer o suporte para a contra-hegemonia. No entanto, uma classe estatal provavelmente só manterá a segunda orientação, mais radical, se for apoiada de baixo para cima na forma de um populismo genuíno (e não apenas um populismo manipulado por líderes políticos). Pode-se especular que isso poderia ocorrer por meio dos desdobramentos sociais das consequências da produção internacional, como a mobilização de uma nova força de trabalho não estabelecida, juntamente com a marginalização de uma parte crescente da população urbana. A alternativa radical poderia ser a forma de resposta ao capital internacional nos países do Terceiro Mundo, assim como o neomercantilismo poderia ser a resposta nos países mais ricos. Cada um projeta uma estrutura estatal e uma visão da ordem mundial particulares.