

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 20, n. 2 • 2021

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos

2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

**PEPI – Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Rio de Janeiro | Volume 20, n.2 • 2021

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)

Alba Bruna Barbosa Boaventura | Beatriz Jesus de Andrade Rosa | Bruno Do Val | Fernando Silva Azevedo | Guilherme Celestino Souza Santos | Ítalo Barreto Poty | Letícia Eloi Meira Fona | Marcus Vinicius da Silva Tavares | Pedro José Aquino Martinez | Sheylla Karolynne Costa Lima | Thiago Ferreira Moreira D'Amato

Conselho Editorial | Editorial Board

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estónia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Eric Helleiner (Universidade de Waterloo, Canadá) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estónia) | Franklin Serrano (PEPI-IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Marcos Costa Lima (UFPE) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (em memória)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

Alessandro Biazzi Couto | Bernardo Salgado Rodrigues | Bruno Hendler | Caio Martins Bugiati | Carlos Roberto Sanchez Milani | Corival Alves do Carmo Sobrinho | Cristina Soreanu Pecequilo | Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão | Débora Garcia Gaspar | Diego Pautasso | Elias Marco Khalil Jabbour | Filipe Almeida do Prado Mendonça | Francisco Luiz Corsi | Haroldo Ramanzini Júnior | Iderley Colombini Neto | Isabela Nogueira | Isis Campos Camarinha | Jaime Cesar Coelho | Karen Fernandez Costa | Luciano Wexell Severo | Luís Antônio Paulino | Luiz Felipe Osório | Manuela Trindade Viana | Marcos Cordeiro Pires | Marcos Costa Lima | Marina Scotelaro de Castro | Maurício Médici Metri | Miguel Borba de Sá | Milton Reyes Herrera | Patrícia Nasser de Carvalho | Paulo Henrique de Oliveira Chamon | Ricardo Zortéa Vieira | Roberto Goulart Menezes | Sérgio Veloso dos Santos Júnior | Tatiana Teixeira | Thiago Lima da Silva | Verlane Aragão Santos | Vinicius Tavares de Oliveira | Wendy Vaca Hernández

Produção editorial

Tikinet

As posições expressas em artigos, ensaios ou qualquer outro trabalho assinado, são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

NOTA DO EDITOR		07
INTRODUÇÃO		09
ARTIGOS		
	Forças sociais, Estados e ordens mundiais: além da teoria de Relações Internacionais	
	Robert W. Cox (Tradução de Caio Gontijo)	10
	A teoria crítica de Robert Cox e o caso do Fundo Monetário Internacional no final do século XX	
	Leonardo de Amorim Thury	38
	Organizações Internacionais e mudanças nas Ordens Mundiais na Teoria Crítica de Cox: uma visão da China nas Nações Unidas	
	Patrícia Nogueira Rinaldi e Desirée Almeida Pires	60
	As contribuições de Robert Cox para a compreensão do início da crise dos anos 1970	
	Debora Garcia Gaspar	82
	As transformações da ordem mundial liberal no século XXI: uma análise neogramsciana	
	Marcos do Vale Araujo e Diogo Monteiro Dario	102
	Robert Cox, los neogramscianos y el regionalismo post-hegemónico en Sudamérica. Una revisión crítica de la literatura sobre el proyecto regional de Brasil y la hegemonía (2003-2016)	
	Dario Clemente	123
	Cox e as teorias das relações internacionais na década de 1980: um balanço do debate entre a teoria problem-solving de Waltz e a perspectiva crítica coxiana a partir do conceito de estrutura	
	Paulo Victor Zaneratto Bittencourt e Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos	142



Potencialidades e limites da Cooperação Sul-Sul no plano contrahegemônico: O caso da agricultura familiar na Argentina e no Brasil

Marina Bolfarine Caixeta e Carla María Morasso

163

A Teoria Crítica de Robert W. Cox como método para uma análise das relações entre China e América Latina

Rodrigo Curty Pereira e Ana Garcia

184

Reflexões sobre teoria na obra de Robert W. Cox: contingência histórica como juízo central

Gabriel Garcia e Rafael Araújo Saldanha

202

Em defesa do ecletismo: apontamentos críticos sobre o segregacionismo interno entre as Teorias Marxistas de Relações Internacionais

Miguel Borba de Sá e Jaime César Coelho

226

As organizações internacionais e a hegemonia mundial: a guinada neoliberal da OCDE

Ana Rachel Simões Fortes, Chyara Sales Pereira e Leonardo Ramos

247

Los aportes de la EPI crítica de Robert W. Cox: Diálogo y aproximaciones para una agenda de investigación sobre la proyección política del Estado-Civilización China

Milton Reyes Herrera

264

Hegemonia e pacificação na assistência de segurança dos Estados Unidos para Colômbia e México no pós-Guerra Fria

João Estevam dos Santos Filho e Alexandre Fuccille

286

EDITOR'S NOTE		07
INTRODUCTION		09
ARTICLES		
	Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory Robert W. Cox (Translation by Caio Gontijo)	10
	Robert Cox's critical theory and the case of the "Wall Street – US Treasury – International Monetary Fund complex" Leonardo de Amorim Thury	38
	International Organizations and Change in World Orders in Coxian Critical Theory: A View from China in the United Nations Patrícia Nogueira Rinaldi and Desirée Almeida Pires	60
	The contributions of Robert Cox to understanding the emergence of the 1970's crisis Debora Garcia Gaspar	82
	The transformations of the liberal world order in the 21st century: a neogramscian analysis Marcos do Vale Araujo and Diogo Monteiro Dario	102
	Robert Cox, neo-Gramscians and post-hegemonic regionalism in South America. A critical review of the literature on the Brazilian regional project and hegemony (2003-2016) Dario Clemente	123
	Cox and International Relations theory in the 1980s: comprehending the debate between Waltz's problem-solving theory and Cox's critical perspective from the concept of structure Paulo Victor Zaneratto Bittencourt and Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos	142



The potential and limitation of South-South Cooperation as counter-hegemony: The case of family farming in Argentina and Brazil Marina Bolfarine Caixeta and Carla María Morasso	163
The critical theory of Robert W. Cox as a method for analyzing the relations between China and Latin America Rodrigo Curty Pereira and Ana Garcia	184
Reflections on theory in the work of Robert W. Cox: historical contingency as main postulate Gabriel Garcia and Rafael Araújo Saldanha	202
In defense of eclecticism: critical notes on the internal segregations between Marxist theories of International Relations Miguel Borba de Sá and Jaime César Coelho	226
International organizations and world hegemony: the OECD's neoliberal turn Ana Rachel Simões Fortes, Chyara Sales Pereira and Leonardo Ramos	247
The contributions of Robert W. Cox's critical IPE: Dialogue and approaches for a research agenda about the Chinese Civilization State's political projection Milton Reyes Herrera	264
Hegemony and pacification in the security assistance of the United States to Colombia and Mexico in the post-Cold War João Estevam dos Santos Filho and Alexandre Fuccille	286



Nota do Editor | Editor's Note

A presente edição da *Oikos Revista de Economia Política Internacional* – do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-IE-UFRJ) – em comemoração aos 40 anos da publicação do seminal artigo *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory* (1981), faz uma homenagem a Robert W. Cox e seu importante legado para a EPI e as Relações Internacionais.

A realização do dossiê *O legado de Robert W. Cox para a EPI crítica: 40 anos de Forças sociais, Estados e ordens mundiais* é a uma proposta da Profa. Ana Garcia, do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), e do Prof. Leonardo Ramos, do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) – dois pesquisadores reconhecidos por seu extenso currículo e relevantes publicações na área de Relações Internacionais e EPI. Sob sua coordenação, reunimos um número substancial de artigos de renomados autores de várias universidades e áreas do conhecimento, abarcando, assim, a ampla obra de Cox e trazendo-a para a atualidade sob diversas perspectivas.

Os treze artigos que compõem o presente número oferecem reflexões interdisciplinares que permeiam áreas diversas como Economia Política Internacional, História, Ciência Sociais, Economia, Relações Internacionais, Estudos de Segurança Internacional, entre outros. Os autores dos textos aqui reunidos são professores e pesquisadores das mais importantes universidades brasileiras e de programas de pós-graduação de dentro e fora do Brasil, como: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP), Departamento de Estudos Latino-Americanos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília (ELA-ICS-UnB), Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe da Universidad de Buenos Aires (IEALC-UBA), Departamento de Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Centro de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais da Faculdade de Campinas (CERI-FACAMP), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales da Universidad Nacional de Rosario (UNR), Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas, Departamento de Geografia e Gestão Ambiental da Universidade de Waterloo, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, Curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Instituto Sul-Americano de Pesquisa e Estratégia (ISAPE), Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador (IAEN), Programa de Relaciones Internacionales de la PUC-Ecuador, Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal



de Santa Catarina (UFSC), Núcleo de Estudos em Relações Internacionais da PUC-SP, entre outros. Também cabe destacar e agradecer a dedicada colaboração de renomados acadêmicos que avaliaram os referidos manuscritos (ver créditos do expediente).

E por fim, além da elevada qualidade dos estudos aqui divulgados, esta edição ganha ainda mais substância com a publicação inédita em português do artigo que deu impulso a presente iniciativa, *Forças sociais, Estados e ordens mundiais: além da teoria de Relações Internacionais*, cuja tradução e licença para publicar também se devem aos esforços da Ana Garcia e do Leonardo Ramos.

Boa Leitura!

Os Editores



Introdução | Introduction

Este dossiê nasce da intensa troca realizada ao longo dos últimos anos entre pesquisadores e estudiosos da teoria crítica das Relações Internacionais. Espaços como a Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), a Rede RI e Marxismo (RIMA), bem como a *International Gramsci Society* Brasil, para trazer alguns, vêm sendo cada vez mais importantes para consolidar os debates e intercâmbio de pesquisas que tiveram em sua base a obra de Robert W. Cox e suas contribuições para a Economia Política Internacional.

Durante o Encontro Nacional da ABRI, em 2019, atentamos ao fato de que o artigo seminal de Robert W. Cox, *Social Forces, States, and World Orders: beyond International Relations Theory*, ainda não havia sido traduzido ao português. O artigo completava 40 anos desde sua publicação na revista *Millennium*, em 1981. Apesar dos esforços recentes de traduzir obras fundamentais de Relações Internacionais ao português, este artigo se encontrava somente em inglês ou espanhol. Hoje, diante do crescente número de cursos de Relações Internacionais nas universidades públicas e em regiões do interior do Brasil, torna-se cada vez mais importante garantir que estudantes brasileiros tenham acesso à literatura crítica e clássica na área. Assim, junto com a tradução do artigo, abrimos uma chamada para reunir trabalhos com análises substantivas e teóricas baseadas nas obras de Cox.

Robert W. Cox é considerado um dos principais estudiosos em Economia Política Internacional (EPI), tendo contribuído não apenas para sua consolidação como um subcampo de Relações Internacionais, mas também para constituir sua veia crítica. Nesse processo, Cox desenvolveu uma abordagem histórica única da ordem mundial e da economia política, inspirada por pensadores distintos que vão de Vico a Gramsci a Ibn Khaldun. *Social Forces* apresenta variantes da teoria crítica da Escola de Frankfurt, bem como da teoria social de Antonio Gramsci, a fim de lidar com os processos internacionais da época. Essa abordagem única ofereceu uma crítica ao neorrealismo de Kenneth Waltz, assim como à teoria do Sistema-Mundo, atualizando a teorização crítica de Relações Internacionais e estabelecendo as bases para o futuro da EPI crítica.

Quarenta anos depois, as relações internacionais passaram por transformações importantes: o fim da Guerra Fria, os processos de globalização, a ascensão das potências médias emergentes, a ascensão da China, a crise das instituições de Bretton Woods. Estas transformações ocorrem paralelamente ao surgimento de novas instituições internacionais - como o G20, BRICS e a Organização de Cooperação de Xangai - que são alguns exemplos de agrupamentos cuja criação e funcionamento depende de países do chamado 'Sul Global'.

Em torno dessas e outras temáticas, recebemos 22 trabalhos de pesquisadores de todo o Brasil e América Latina, que passaram por revisão cega de pares. Os textos aprovados para esta edição do dossiê mostram a diversidade e riqueza do legado de Cox em nossa região.

Agradecemos o trabalho e apoio da Oikos - Revista de Economia Política Internacional para publicação deste dossiê, nas pessoas do editor Raphael Padula e da coordenadora editorial Fernanda Brozowski.

Boa leitura!

A.G.

L.R.

Rio, Belo Horizonte

Setembro de 2021

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 *Millennium*, 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.

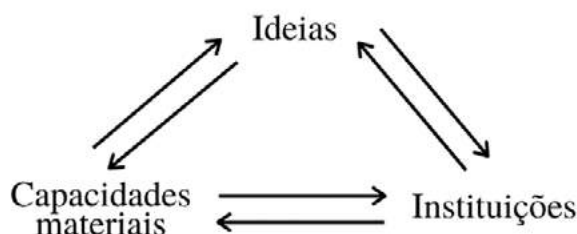


Figura 1

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).

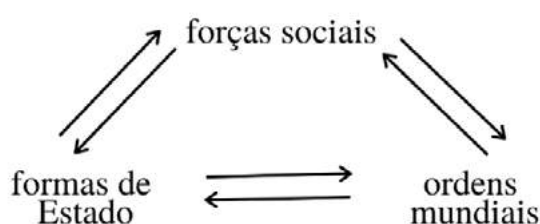


Figura 2

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.

A teoria crítica de Robert Cox e o caso do “complexo Wall Street – Tesouro dos Estados Unidos – Fundo Monetário Internacional”¹

Robert Cox’s critical theory and the case of the “Wall Street – US Treasury – International Monetary Fund complex”

LEONARDO DE AMORIM THURY | l.amorim.thury@uol.com.br | Mestre em Ciência Política/Relações Internacionais/UFRJ e Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Recebimento do artigo Dezembro de 2020 | **Aceite** Março de 2021

Resumo: O artigo investiga o método das estruturas históricas de Robert Cox da teoria crítica em Relações Internacionais, também utilizando o conceito de Sistema Imperial de James Petras. Portanto, pretendemos destacar a relevância e o papel de instituições como o Fundo Monetário Internacional no edifício teórico coxiano, mediado pela categoria analítica do “complexo Wall Street - Tesouro dos EUA - Fundo Monetário Internacional”, para verificar a relevância dos conceitos elaborados pelo autor. Como resultado, pode-se verificar por meio do estudo de caso da crise financeira na Coreia do Sul em 1997, que os principais fatores elencados por Cox reforçam a importância do seu método das estruturas históricas e de sua teoria crítica para o debate contemporâneo na teoria das Relações Internacionais. **Palavras-chaves:** teoria crítica de Robert Cox nas relações internacionais; método das estruturas históricas; complexo Wall Street - Tesouro dos EUA - Fundo Monetário Internacional.

Abstract: The article investigates Robert Cox’s method of historical structures of critical theory in International Relations, also using James Petras’ concept of Imperial System. Therefore, we aim to highlight the relevance and role of institutions such as the International Monetary Fund in the Coxian theoretical edifice, mediated by the analytical category “Wall Street – US Treasury – International Monetary Fund complex”, to verify the relevance of the concepts elaborated by the author. As a result, it can be seen through the case study of the financial crisis in South Korea in 1997, that the main factors listed by Cox reinforce the importance of his method of historical structures and his critical theory for the contemporary debate in the theory of International Relations. **Keywords:** Robert Cox’s critical theory in international relations; method of historical structures; Wall Street – US Treasury – International Monetary Fund complex.

¹ Agradeço ao Professor Thomas Ferdinand Heye pela leitura cuidadosa do artigo e importantes sugestões durante conversas sobre o mesmo. Agradeço também ao Professor José Luis Fiori, pela análise apurada deste artigo e incentivo à sua publicação. Como a origem da pesquisa sobre a Teoria Crítica de Robert Cox se deu ao longo do mestrado em Ciência Política da UFRJ, agradeço a respectiva bolsa da FAPERJ.

INTRODUÇÃO

Robert Cox propôs, em 1981, no seu artigo *Social forces, states and world orders: beyond International Relations theory*, uma “teoria crítica” das relações internacionais que seria “crítica no sentido de que ela se mantém a parte da ordem prevalecente do mundo e pergunta como essa ordem veio a acontecer” (COX, 1986, p. 225).

Essa abordagem utiliza o “complexo Estado/sociedade” como a “entidade básica das relações internacionais” (COX, 1986, p. 205) evitando, de um lado: (1) a referência aos Estados nacionais como blocos monolíticos uniformes e coesos, (2) a utilização dos Estados nacionais como sendo as entidades básicas das relações internacionais e (3) a “política externa como a pura expressão dos interesses do Estado” (COX, 1986, p. 205); e evitando, por outro lado, a redução “da relativa importância do Estado através da ênfase na análise de uma série de atividades privadas transnacionais e redes transgovernamentais de relações entre fragmentos de burocracias estatais” (COX, 1986, p. 205).

Cox, analisando a “internacionalização do Estado”, (no caso, o Estado hegemônico dos Estados Unidos) (COX, 1986, p. 230) como sendo um dos mecanismos de manutenção da hegemonia norte-americana, observa que a *pax americana*² contou com uma institucionalização maior do que a *pax britânica* do século XIX, com organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, cujas funções principais eram “reconciliar as pressões domésticas sociais com os requerimentos de uma economia mundial” (COX, 1986, p. 230). Nessa estrutura, os processos de “ajustamentos são então percebidos como uma resposta às necessidades do sistema como um todo e não apenas como resposta à vontade dos países dominantes” (COX, 1986, p. 231). Segundo Cox, as “pressões externas sobre as políticas nacionais foram também internacionalizadas” (COX, 1986, p. 231). Sendo importante acrescentar aqui que esse processo de internacionalização do Estado hegemônico gera, em contrapartida, um processo de internalização³, por parte dos demais países que se encontram organizados ao redor desse *hegemon*. Além disso, outro ponto importante no processo de internacionalização do Estado hegemônico, diz respeito à sua viabilidade, devido à atuação das instituições internacionais, e ao suporte de “forças sociais” (políticas, econômicas, acadêmicas e outras mais) de alcance internacional, presentes em países do centro e da periferia do sistema⁴. A respeito desse processo de “internacionalização do Estado”, diz Cox:

In this process, the central agencies of these states – prime ministerial and presidential offices, foreign offices, treasuries, central banks, – interact with each other, sometimes through formal institutions like the IMF,

2 Que vem desde o fim da 2ª Guerra Mundial e refere-se apenas ao hemisfério ocidental capitalista.

3 Esse termo não foi utilizado por Cox, está sendo acrescentado aqui apenas por questões explicativas.

4 Processo esse que é também ilustrado na descrição do “sistema imperial” de James Petras (visto adiante), e no próprio método de análise de Cox, no qual as forças sociais (nacionais e internacionais) são um dos componentes de análise. Cox extraiu o conceito “Imperial State System” (Sistema Imperial Estatal) de Petras da seguinte fonte: PETRAS, James. *The Imperial State System*, paper apresentado para a American Political Science Association, Washington, D.C., Agosto 1980 (*apud* COX; SINCLAIR, 1996, p. 120). Paper não mais disponível na web. Portanto, o conceito será analisado nos itens 2 e 5.2 com base em duas obras de Petras (1980; 2007), publicadas antes de depois, respectivamente, ao *paper* de Cox (1986, p. 228). Entretanto, o conceito utilizado na análise do atual artigo, se baseará no conceito exposto por Cox em *Social forces, states and world orders* [1981] (1986). Vale ressaltar que Cox utiliza o conceito de Petras inicialmente como “imperial state system” (Sistema Estatal Imperial), depois como “imperial state” (Estado Imperial), e, a partir daí, como “imperial system” (Sistema Imperial).

the World Bank, and the OECD with their own autonomous bureaucracies; sometimes through more *ad hoc* multilateral forums, including economic summit conferences. (COX, 1987, p. 259)

Esse processo de internacionalização, portanto, pressupõe uma “estrutura de poder” que busca sempre a manutenção de um consenso onde as “agências centrais do governo dos Estados Unidos estejam numa posição dominante” (COX, 1986, p. 231). Além disso, dá destaque para certos agentes estatais como os ministros das finanças, que aparecem como “pontos chave no ajustamento entre a política econômica nacional e a internacional” (COX, 1986, p. 232). E, quanto aos países periféricos, Cox, em 1981, ainda dentro da análise da internacionalização do Estado, chama atenção para o papel de instituições da economia mundial (como o FMI) que passam a ditar políticas a esses países, como condições para renegociação da dívida externa, que só poderiam ser sustentadas por uma coalizão de forças conservadoras (COX, 1986, p. 232). Cox cita então os casos de países como Turquia, Peru e Portugal⁵.

O objeto do atual artigo é o método das estruturas históricas da teoria crítica de Robert Cox nas Relações Internacionais, com dois objetivos: primeiro, apresentar, de forma didática, esse método; e, segundo, apresentar sua forte relevância e capacidade analítica através de uma perspectiva prática, baseada na atuação do FMI dentro do “complexo Wall Street–Tesouro dos EUA–FMI”, com foco na crise financeira do sudeste asiático de 1997 na Coreia do Sul⁶ e sua atuação, segundo a visão de diversos autores, voltada para o interesse dos países ricos ou credores, com ênfase nos Estados Unidos, ou do Tesouro dos Estados Unidos; e dos grandes investidores dos mercados financeiros, centrados geograficamente em Wall Street, mas espalhados pelos países do centro e da periferia do sistema mundial. Nesse processo, alguns dos elementos de análise do método de Cox serão ilustrados pela categoria analítica do “complexo Wall Street–Tesouro dos EUA–FMI” de Robert Wade e Frank Veneroso.

No item um, três características básicas do método de análise da “teoria crítica” de Robert Cox serão apresentadas, e, em seguida, o método das estruturas históricas coxiano com seus seis elementos de análise: as três categorias de forças (ideias, capacidades materiais e instituições), e os três níveis de estrutura (as forças sociais, as formas de Estado e as ordens mundiais).

No item dois é apresentado um conceito auxiliar ao método das estruturas históricas (que também foi mencionado por Cox quando apresentou seu método): o “Sistema Imperial” de James Petras. Nesse item, apresentamos a relação, feita pelo próprio Cox, entre o conceito de Petras e dois elementos do método das estruturas históricas (as ordens mundiais e as forças sociais), além de apresentarmos citações do próprio Petras sobre o Sistema Imperial.

Logo em seguida, no item três, são apresentados alguns aspectos, relevantes para o atual artigo, a respeito do FMI (uma instituição, logo, uma das categorias de força de Cox): a influência da ideologia no processo decisório, a defesa intransigente dos princípios liberalizantes e a visão

5 A crise da dívida externa latino-americana não foi citada por Cox visto que ela iria eclodir em 1982, no ano seguinte à elaboração do artigo de Cox [1981]. Esse mecanismo de negociação da dívida externa com envio de pacotes de socorro sob certas “condicionalidades” foi central no processo de proliferação das reformas neoliberais nos diversos países endividados, visto que, em momentos de crise, o socorro do FMI, do Banco Mundial e dos países do centro, só vinha em troca de reformas liberalizantes.

6 A crise do sudeste asiático afetou também, em graus diversos: Tailândia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Hong Kong e Laos. E seus efeitos também se propagaram no tempo e no espaço, em países como o Brasil, Rússia, Argentina e países periféricos em geral.

de alguns autores a respeito da atuação do fundo em consonância com os interesses dos EUA e sua relação com a atuação dos “mercados financeiros”, ou Wall Street.

No item quatro, é feita uma análise da atuação do FMI com base em cinco dos seis elementos do método estruturas históricas de Cox: instituições, ideias e a atuação do fundo situada dentro dos três níveis de estrutura no final do século XX (ordens mundiais e formas de Estado vigentes no período e as forças sociais transnacionais envolvidas).

No item cinco, é analisada a atuação da categoria analítica de Robert Wade e Frank Veneroso, o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” no caso da crise financeira de 1997 na Coreia do Sul. Ainda nesse item, é apresentada a aplicação do método de Cox e o conceito de Petras ao complexo citado.

No último item é apresentada uma breve associação entre a perspectiva de David Harvey (onde ele analisa a expansão das reformas neoliberais pelo Globo como fruto de uma atuação do eixo anglo-saxão em aliança com um movimento de classe internacional) a elementos da teoria crítica de Cox, como as “forças sociais de alcance internacional”, o “complexo Estado/sociedade” e a “aliança governo-business”.

1. O MÉTODO DE ANÁLISE DA “TEORIA CRÍTICA” DE ROBERT COX

Em termos gerais, o método de análise da “teoria crítica” de Cox, pode ser resumido nas seguintes características:

1. A adoção de uma

perspectiva da economia política do mundo” onde “o mundo pode ser representado como um padrão de forças sociais que interagem” dentro de uma estrutura onde “os Estados fazem um papel intermediário, apesar de autônomo, entre a estrutura global de forças sociais e as configurações locais de forças sociais dentro dos países em particular. (COX, 1986, p. 225).

2. A análise da “parte e do todo” concomitantemente, ou seja, a análise do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, como um agregado de “força social transnacional”, “forma de Estado” e instituição internacional, que atua dentro de uma estrutura de poder mundial onde inúmeros interesses do “complexo Estado/sociedade” estão presentes e muitas vezes em conflito. Interesses de Estados pertencentes ao centro do capitalismo frente aos pertencentes à periferia do sistema; e também interesses de classes, como os interesses das classes trabalhadoras assalariadas dos diversos países, frente aos interesses da “classe gerencial transnacional” e da comunidade financeira internacional⁷ (que será analisada a seguir), entre outras (COX, 1986, p. 209).

⁷ Sendo que muitos atores da política e da economia internacional podem pertencer a esses dois últimos grupos citados ao mesmo tempo (classe gerencial transnacional e comunidade financeira internacional).

3. Entre as “premissas básicas” da teoria crítica destacamos:

(a) uma ação nunca é “absolutamente livre”, mas é realizada numa “estrutura para ação que constitui a sua problemática”.

(b) as estruturas para a ação mudam com o tempo e a “principal meta da teoria crítica é entender essa mudança” (COX, 1986, p. 217). Essa perspectiva, dentro da matriz coxiana, serve tanto para se entender uma ação de um ou mais atores num determinado contexto, ou mesmo a utilização de um conceito. A respeito do uso do conceito de classe, por exemplo, Cox diz que

Definições de classe que tiveram base em meados do século XIX nas sociedades europeias não podem ser transferidas e aplicadas mecanicamente e sem um viés crítico a um mundo do século XX que manifesta uma grande diversidade de situações de classes sociais. (COX, 1987, p. 3)

(c) essa estrutura para a ação tem a forma de uma “estrutura histórica”, ou seja, uma “combinação particular entre padrões de pensamento, condições materiais e instituições humanas” (COX, 1986, p. 217).

Tem-se então a utilização do **método das estruturas históricas** (COX, 1986, p. 217)⁸ no qual o objeto de análise baseia-se no estudo das três categorias de forças⁹ nas relações internacionais: as ideias, as capacidades materiais e as instituições (COX, 1986, p. 218); aplicadas nos três níveis de estruturas ou três esferas de atividade: as forças sociais, as formas de Estado e as ordens mundiais (COX, 1986, p. 221).

Pode-se agora mencionar um pouco do que Cox escreveu a respeito dos seis componentes relativos às estruturas históricas (as três categorias de forças e os três níveis de estrutura) com exemplos de cada uma delas.

Com relação às **três categorias de força** temos:

(1) no caso das **ideias**, Cox destaca, no processo de ascensão da ideologia neoliberal após 1970 – o que Cox chama de “hiper-liberalismo” (COX, 1993b, p. 267)¹⁰ – a “revisão ideológica realizada por várias agências não-oficiais – a Comissão Trilateral, as conferências de Bilderberg, o Clube de Roma, [...] entre outras- apoiadas por agências oficiais elaboradoras de consenso como a OCDE” (COX, 1993b, p.266). Segundo Cox, a nova doutrina via no futuro um:

Estreito caminho para o crescimento -nas palavras do comitê blue-ribbon da OCDE (...), limitado, por um lado, pela necessidade de encorajar o investimento privado através do aumento das margens de lucro, e limitado, por outro lado, pela necessidade de se evitar uma inflação descontrolada. (COX, 1993b, p. 266)

8 Do inglês: “historical structures”.

9 Serão destacados em negrito todas as expressões relativas às estruturas históricas de Cox, para facilitar a identificação dos elementos de análise e da interação entre eles.

10 Do inglês: “hyper-liberalism”.

(2) As **capacidades materiais** para Cox podem ter potenciais produtivos ou destrutivos. Além disso,

nas suas formas dinâmicas elas existem como capacidades tecnológicas e organizacionais e, nas suas formas acumuladas como recursos naturais que a tecnologia pode transformar, estoques de equipamentos (como por exemplo, indústrias e armamentos), e a riqueza que pode comandar essas [capacidades materiais]. (COX, 1986, p. 218).

(3) Com relação às **instituições**, Cox as define como “amalgamas particulares de ideias e poder material que, em contrapartida, influenciam o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais”, além disso, essas instituições “fornecem formas de se lidar com conflitos de forma a minimizar o uso da força” (COX, 1986, p. 219).

Exemplos de instituições internacionais citadas por Cox temos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (COX, 1986, p. 230) ou a OCDE (COX, 1993a, p. 63).

Essas três categorias de forças citadas dentro do método das estruturas históricas interagem nos **três níveis de estrutura** ou as três esferas de atividade.

(1) No nível das **forças sociais**, que, segundo Cox, são modeladas pelas relações de produção e não existem exclusivamente dentro dos Estados, pois algumas forças sociais transcendem as suas fronteiras (COX, 1986, p. 225), visto que, “como consequência do processo de produção internacional, se torna cada vez mais pertinente pensar em termos de uma estrutura de classe global ao lado ou sobreposta a estruturas de classes nacionais” (COX, 1986, p. 234). Além disso, “no topo dessa estrutura de classe global emergente está a classe gerencial transnacional, que possui sua própria ideologia, estratégia e instituições de ações coletivas, sendo uma classe em si e para si” (COX, 1986, p. 234). Além disso, já em 1987, Cox chamava atenção para o ascendente poder das finanças onde a classe gerencial transnacional vai perdendo espaço e se metamorfoseando, em parte, na comunidade financeira internacional (COX, 1987, p. 360).

(2) O segundo nível de estrutura são as **formas de Estado**. Timothy Sinclair comenta, ao analisar o método coxiano, que Cox ao invés de discutir “o Estado, se foca nas ‘formas de Estado’ e como essas formas de Estado mudam de acordo com pressões vindas de forças ‘de cima’, as ordens mundiais, e “de baixo”, a sociedade civil” (SINCLAIR, 1996, p. 3).

A respeito dessas **formas de Estado**, Cox definiu, em artigo de 1991, a existência, ao longo dos anos, de quatro formas de Estado:

(i) a liberal, do período da *pax britannica*;

(ii) a neo-liberal (“neo” *vis-à-vis* a liberal do século XIX) que vai sendo organizada no pós-Segunda Guerra Mundial nos países capitalistas avançados e onde o liberalismo clássico do século XIX “foi modificado por práticas keynesianas de modo a tornarem o comportamento do mercado consistente com proteção social dos grupos em posição mais desvantajosas” (COX, 1993b, p. 265-266) dando origem à forma de Estado nacionalista de bem-estar social (COX, 1993b, p. 226). Essa forma de Estado neoliberal “tomou forma nos países capitalistas avançados baseando-se num consenso negociado entre os principais interesses industriais, o trabalho organizado e o governo” (COX, 1996b, p. 198). Na forma de Estado neoliberal, níveis altos de desemprego, ou desmantelamento do Estado de bem-estar social, não seriam tolerados, algo

que veio a ocorrer com o advento da forma de Estado hiper-liberal, apresentada a seguir (COX, 1996b, p. 198).

Segundo Cox, já no período mais recente, a partir dos anos 1980, surgiram duas formas de Estado neoliberais nos países capitalistas centrais:

(iii) a forma de Estado hiper-liberal, que usualmente é denominada de neoliberal. A respeito do “Hyperliberalism”, diz Cox: “Hyperliberalism, in the ideology if not always in the practice of Reaganism and Thatcherism, rejects state intervention to influence the results of market behavior and views the state only as the enforcer of market rules” (COX, 1996a, p.31).

Na forma de Estado neoliberal, o aparato keynesiano baseado no estímulo da demanda agregada e em ferramentas políticas com viés redistributivo passaram a ser vistos com desconfiança (COX, 1996b, p. 199). Esse processo se deu, em parte, pela crise econômica mundial catalisada pelo primeiro choque do petróleo e também, por decisões de centros decisórios de poder que influenciaram o campo das ideias no rumo do neoliberalismo, que, numa clave coxiana, seria o hiper-liberalismo. Nessa nova forma de Estado, o mercado, pelo menos na teoria, passaria a assumir inúmeras funções atribuídas ao Estado neoliberal.

(iv) E, por último, a forma de Estado do capitalismo de Estado¹¹, exemplificada pela Alemanha Ocidental que estaria também se movendo, a partir dos anos 1980, do keynesianismo para o livre-mercado (COX, 1993b, p. 267). Esse capitalismo de Estado “se baseia na aceitação do mercado mundial como o determinante final do desenvolvimento. Nenhuma economia nacional, nem a maior, pode controlar o mercado mundial ou determinar sua orientação” (COX, 1996b, p. 201). Cox também delinea uma diferença entre a abordagem neoliberal (do pós Segunda Guerra), *vis-à-vis* a forma de Estado do capitalismo de Estado: “diferentemente da abordagem neoliberal, a abordagem do capitalismo de Estado não propõe nenhuma regulação consensual do mercado mundial no que diz respeito ao comércio multilateral e às práticas financeiras” (COX, 1996b, p. 201). Nessa abordagem, os Estados são designados para “intervir não apenas para aumentar a competitividade de suas indústrias nacionais, mas também para negociar ou coordenar vantagens para seus produtores nacionais” (COX, 1996b, p. 201)¹².

(3) E finalmente, a respeito do terceiro nível de estrutura, as **ordens mundiais**, Cox argumenta que utiliza esse termo no lugar de “sistema interestatal” e no lugar de “sistema-mundo”, porque, no primeiro caso, o termo ordem mundial pode se referir a todos os períodos históricos, e não apenas aos períodos nos quais os Estados são suas entidades componentes; e no que tange ao uso do termo ordem mundial ao invés de sistema-mundo, Cox argumenta que o termo é “mais indicativo de uma estrutura que possui apenas uma certa duração no tempo e evita as conotações de equilíbrio [do termo] ‘sistema’” (COX, 1986, p. 249). Além disso, Cox define as ordens mundiais como “configurações particulares de forças que definem sucessivamente a problemática da guerra e da paz na reunião dos Estados, ou seja, configurações de capacidades materiais, ideias e instituições” (COX, 1986, p. 220; 225-226). E dá exemplos de ordens mundiais com base numa sequência cronológica, são elas: (1) a ordem mundial mercantilista, (2) a ordem mundial liberal (*pax britannica*), (3) a ordem mundial neo-imperialista, (4) e a ordem mundial neoliberal (*pax*

11 Do inglês: “hyper-liberal form of state” e “the state-capitalism form”.

12 Para uma descrição mais aprofundada dessas formas de Estado, ver: (COX, 1993b, pp. 267-272), (COX, 1996b, pp. 201-204) e (COX, 1987, pp. 129-143 e pp. 147-150).

americana) (COX, 1996a, p. 55). Historicamente falando, vale acrescentar que tanto a *pax britânica* de meados do século XIX como a *pax americana* de meados do século XX foram **ordens mundiais** hegemônicas, porém, o período intermediário que engloba as duas guerras mundiais e da grande depressão, na matriz coxiana, não caracterizam uma ordem mundial (COX, 1987, p.7).

E para finalizar, a respeito da interação entre as **três categorias de forças** entre si, e os **três níveis de estrutura** nos quais essas forças atuam, Cox argumenta que as três forças (ideias, capacidades materiais e instituições) são “esquemas heurísticos, não categorias com uma determinada hierarquia pré-determinada de relações” (COX, 1986, p. 220). Essas três forças formam as estruturas históricas, que Cox define como “modelos comparativos” (COX, 1986, p. 220). Cox compara esses modelos com os tipos ideais, pois eles “fornecem, numa forma lógica coerente, uma representação simplificada de uma realidade complexa e uma expressão de tendências limitadas na sua aplicabilidade no tempo e no espaço, ao invés de desenvolvimentos plenamente realizados” (COX, 1986, p. 220). Além disso, Cox complementa essa ideia expondo que o uso de ferramentas como o tipo ideal, não apresentam uma incompatibilidade com a “visão dialética da história”, visto que tipos ideais são parte do “kit de ferramentas das explicações históricas”; “tipos ideais são uma forma de se representar estruturas históricas” (COX, 1987, p. 4).

E, a respeito dos três níveis de estrutura – forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais- Cox explica que eles são inter-relacionados, pois “mudanças na organização da produção geram novas **forças sociais** que, em contrapartida, trazem mudanças na **estrutura dos Estados**; e a generalização dessas mudanças na estrutura dos estados alteram a problemática da **ordem mundial**” (COX, 1986, p. 220). Por outro lado, “a emergência de novas **formas de Estado** está associada com mudanças nas estruturas das **ordens mundiais** e essas mudanças paralelas têm sido reforçadas mutuamente” (COX, 1987, p. 108).

2. O “SISTEMA IMPERIAL” SEGUNDO JAMES PETRAS

No intuito de proporcionar uma maior consistência para a presente análise, cabe tratar de um conceito complementar ao modelo coxiano, o Sistema Imperial de James Petras, visto que o próprio Cox mencionou o conceito ao expor o método das estruturas históricas (COX, 1986, p. 228-229).

O conceito de “sistema imperial” de James Petras é bastante útil, pois, segundo análise de Cox a respeito do tema, esse sistema imperial, ou “sistema imperial estatal” (COX, 1986, p. 228), emergente nas últimas décadas do século XX, seria composto de “Estados imperiais dominantes” e “Estados colaboradores subordinados” (COX, 1986, p. 228), que diferem quanto a suas estruturas e possuem funções complementares dentro desse sistema. Outro ponto importante, destacado por Cox, é que o “sistema imperial que [Petras] analisa não é todo o governo estadunidense; são ‘aqueles corpos executivos’ dentro do governo que são encarregados em promover e proteger a expansão do capital através das fronteiras do Estado” (COX, 1986, p. 228). Logo, o sistema imperial seria maior que o Estado e menor que o Estado da potência hegemônica, que, no caso, eram os Estados Unidos. O aspecto que torna o sistema imperial **maior que o Estado**, está

ligado à estrutura transnacional formada por um núcleo dominante e uma periferia dependente, onde a parte internacionalizante do governo estadunidense estaria no núcleo do sistema, juntamente com instituições internacionais ou interestatais como o FMI e o Banco Mundial (COX, 1986, p. 228). Por outro lado, o aspecto do sistema imperial que o faz **menor que o Estado** diz respeito ao fato de que “forças não-imperiais ou até mesmo anti-imperiais podem estar presentes em outras partes, tanto nos Estados do centro, como nos da periferia” (COX, 1986, p. 229).

Com efeito, Cox define o sistema imperial de Petras e se propõe a ampliá-lo inserindo o FMI em sua análise:

The imperial system is at once more than e less than the state. It is more than the state in that it is a transnational structure with a dominant core and dependent periphery. This part of the U.S. government is at the system’s core, together (and here we may presume to enlarge upon Petras’ indications) with interstate institutions such as the IMF and the World Bank symbiotically related to expansive capital, and with collaborator governments (or at any rate parts of them linked to the system) in the system’s periphery. (COX, 1986, p. 228)

Cox conecta o conceito de Sistema Imperial com os conceitos de **ordem mundial e forças sociais nacionais e transnacionais** e completa com o conceito de Estados centrais e Estados periféricos: “The imperial system is a **world order structure** drawing support from a particular configuration of **social forces**, national and transnational, and of core and periphery states” (1986, p. 229, grifo nosso).

O conceito de “sistema estatal imperial” de James Petras é destacado por Cox em seu artigo, visto que em sua disposição antecede a apresentação do processo de “internacionalização do Estado” (COX, 1986, p. 230-232) já explicitado na introdução deste artigo.

E, a respeito do Sistema Imperial, mais recentemente (2007), o próprio Petras reformulou seu conceito. Os “Estados imperiais dominantes”, foram redefinidos de “Estados imperiais centrais”, seguidos, dentro de uma hierarquia, pelos “novos poderes imperiais emergentes (NPIE)”, “regimes clientes semiautônomos (RCSA)”, “regimes clientes-colaboradores (RCC)” e “Estados anti-imperialistas” (PETRAS, 2007, p. 2)¹³. Entretanto, no atual artigo, que é centrado na apresentação do método de Cox, nos concentraremos na definição de “Sistema Imperial” de Petras segundo a definição exposta por Cox em “Social forces, states and world orders” e apresentada anteriormente (1986).

Com efeito, ao se referir ao “Estado Imperial”, Petras afirma:

O Estado Imperial desempenha função decisiva na criação de condições para a expansão e acumulação do capital. [...] O processo de expansão

13 Nas palavras do próprio Petras: “A través de una clasificación de países, que tome en consideración su organización política, económica, diplomática y militar, podría lograrse un mejor entendimiento de la estructura de poder del sistema imperial mundial. A continuación propongo un esquema de este sistema. Jerarquía del Imperio: a. Estados Imperiales Centrales (EIC) b. Nuevos Poderes Imperiales Emergentes (NPIE) c. Regímenes Cliente-Semi-Autónomos (RCSA) d. Regímenes Cliente-Colaborador (RCC) e. Estados Anti-imperialistas” (2007, p. 02).

e acumulação necessita elaboração de redes financeiras de escala mundial para financiar uma grande diversidade de atividades em uma grande variedade de locais; juntamente com a construção de Estados, o Estado Imperial aceita a tarefa muito mais complexa de mudar o sistema monetário mundial, os acordos financeiros, os bancos de desenvolvimento, os planos de crédito e assim por diante, que deram as multinacionais capital de giro para facilitar e acelerar a acumulação e intensificar a extração do excedente. As decisões de chefes de empresas de ampliar seus conglomerados tem como base as redes financeiras organizadas e dirigidas pelo Estado Imperial. (PETRAS, 1980, p. 43-44)

Petras deixa então, nessa citação acima, em obra anterior ao *paper* de Petras utilizado por Cox, a semente do conceito de “Sistema Imperial” trabalhado no edifício teórico coxiano. Um sistema que é ao mesmo “menor que o Estado” e “maior que o Estado” do *hegemon* estadunidense. Mas, para ultrapassar suas fronteiras físicas e políticas, precisa da complementaridade e apoio de **forças sociais transnacionais e instituições**, como o FMI, que representem seus interesses nos diversos países espalhados pelo Globo. A análise do FMI, portanto, ajuda a ilustrar como, em parte, esse mecanismo de “internacionalização do Estado” do *hegemon* ou do “Sistema Imperial” se efetiva.

3. O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

A criação do Fundo Monetário Internacional foi aprovada durante a realização das conferências de Bretton Woods ocorridas em julho de 1944, onde, este último, tinha originalmente três funções: “estabilizar o sistema de taxas de câmbio, regular a liquidez internacional (quantidade de moeda no mundo) e apoiar políticas de ajuste do balanço de pagamentos”. Porém o FMI teria deixado de cumprir as duas primeiras funções, ficando apenas com a terceira (GONÇALVES, 2003, p. 52-53).

Uma característica interessante de se observar no caso do FMI, do ponto de vista de um dos objetivos do atual artigo (analisar a atuação do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”), é a influência da ideologia (no caso, o “fundamentalismo de mercado”), da política e de interesses na formulação de políticas propostas aos países em crise, pois, conforme Stiglitz havia percebido (quando ocupava o cargo de economista-chefe e vice-presidente sênior do Banco Mundial), “muitas ações que, embora não resolvessem o problema em questão, eram convenientes aos interesses ou às convicções daqueles que ocupavam posições de poder” (2002, p.12), entre os quais, o autor cita os interesses de Wall Street (2002, p. 254 e 278). O autor também cita o processo no qual “os acadêmicos envolvidos na elaboração de recomendações de políticas tornam-se politizados e começam a distorcer as evidências para que se adaptem às ideias dos poderosos” (2002, p. 12). E acrescenta que as elaborações das políticas do Fundo, eram feitas

a partir de uma “curiosa mistura de ideologia, má economia e dogma, não encobrendo em certos momentos, interesses específicos” (2002, p. 16).

Outra característica do FMI é a defesa intransigente dos princípios liberalizantes. Os princípios liberais, defensores das “livres forças do mercado” e da diminuição do Estado, seguidos fortemente pelo FMI, se justificavam com promessas de inserção dos países periféricos na “globalização” que traria: estabilidade, crescimento e diminuição da pobreza. Esse pensamento ganhou força a partir dos anos 1980. Porém, com o tempo, os resultados obtidos não foram esses (TAVARES, 1994, p. 69-70). Mas mesmo assim os defensores do neoliberalismo, do livre mercado, continuaram diagnosticando que os maus resultados deveriam ser solucionados com menos Estado.

Portanto, a seguinte pergunta a respeito do FMI pode ser feita: porque os quadros do FMI foram treinados, nos anos 1980-1990, a acreditar e defender as livres forças do mercado? Porque eles foram instruídos a, invariavelmente, a despeito de inúmeros resultados de consequências devastadoras¹⁴, manterem-se fiéis a esses princípios, ao proporem políticas liberalizantes aos países que estavam em crise e necessitados dos socorros da instituição? Porque eles foram treinados a propor nas “condicionalidades” medidas ressonantes com os princípios do livre mercado, com corte de gastos sociais, etc.?

O mais intrigante é que as medidas propostas aos países endividados não eram adotadas nos países centrais. Os países industrializados, em pleno período de propagação dos princípios liberalizantes – com base no tripé: privatização, liberalização e abertura comercial – “continuavam a proteger os setores nos quais a concorrência dos países em desenvolvimento poderia representar uma ameaça à sua economia” (STIGLITZ, 2002, p. 93). Stiglitz aponta essa mesma postura em diversos momentos de sua obra, ao mencionar que as políticas que o FMI propunha aos países em crise eram rejeitadas até mesmo pelo Congresso norte-americano (STIGLITZ, 2002, p. 63; 66; 75)¹⁵. Essa postura inflexível se torna ainda mais incompreensível mesmo diante de evidências empíricas tão explícitas de sucessos de países que não haviam adotado a sua fórmula como: Uganda, Etiópia e Botsuana na África; China e os países do Leste Asiático (antes da liberalização e das crises iniciadas em 1997) e a Polônia (STIGLITZ, 2002, p. 123).

3.1 O Fundo Monetário Internacional, os Estados Unidos e Wall Street

As instituições multilaterais (FMI, OMC, Banco Mundial, etc.) “são usadas para ‘enquadrar’ países em desenvolvimento mergulhados em crises cambiais” enquanto que o FMI e o Banco Mundial seriam “instrumentos de política externa dos países desenvolvidos em geral, e dos **Estados Unidos em particular**” (GONÇALVES, 2003, p. 59), visto que, no

14 Segundo Stiglitz: “... durante o tempo em que estive no Banco Mundial, pude ver com meus próprios olhos o efeito devastador que a globalização pôde ter sobre países em desenvolvimento, em especial sobre as populações pobres desses países” (2002: 10).

15 Na mesma linha Carneiro diz: “é preciso ressaltar também que as políticas de ‘ajuste’ recomendadas pelo FMI e implementadas sob a sua supervisão são inversas àquelas adotadas nos países ricos que o comandam” (2003, p. 8).

sistema de cotas do FMI, os países mais ricos economicamente possuem maior poder de voto na instituição e acabam por controlar a sua alocação de recursos, tanto no FMI, como também nas demais organizações internacionais. Segundo Gonçalves, essas organizações internacionais são utilizadas “como instrumentos de pressão e intervenção na arena internacional” (2003, p. 59-60). Diversos são os autores que analisam a atuação do FMI como em função dos interesses dos Estados Unidos (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 132; CARNEIRO, 2003; COX, 1987).

Do ponto de vista de Wall Street, de certa forma, o FMI é convocado a atuar em determinados países somente quando os mercados (ou os investidores) começam a se desfazer de bens ligados a eles, ou seja, quando começa a se agravar o fenômeno da “fuga de capitais” do país. Existe, portanto uma relação entre a ação dos mercados financeiros e a atuação do FMI.

O poder de Wall Street aumentou exponencialmente com a liberalização e a desregulação financeira. Poder este intensificado a partir de 1971 com o fim da paridade dólar-ouro e demais mudanças ocorridas no sistema monetário financeiro internacional. Ocorre, a partir de então, um aumento do poder financeiro frente ao poder político, ou seja, dos representantes eleitos diretamente pelo povo. Nesse processo “o veredicto dos mercados exercido de forma mais rápida e implacável” é capaz de destruir a economia de um país em pouquíssimo tempo (FIORI, 2001, p. 235-236). A interação entre o FMI, o Tesouro dos EUA e a constante pressão dos mercados financeiros (via ataques especulativos), durante o processo de negociação na Coreia do Sul, fica evidente na breve análise do caso que será realizada no item 5.1.

4. A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO FMI COM BASE NA TEORIA CRÍTICA DE ROBERT COX

Porém, a respeito do FMI, analisaremos apenas duas das **três categorias de força** (instituições e ideias), dentro dos **três níveis de estrutura**. No caso da **categoria de força das instituições internacionais**, para Cox, elas desempenham um papel dentro do processo de “internacionalização do Estado” hegemônico que procura manter a sua hegemonia (a norte-americana) e cujas funções principais são “reconciliar as pressões domésticas sociais com os requerimentos de uma economia mundial” (COX, 1986, p. 230), além de, no que tange os países periféricos endividados, essas instituições passam a ditar políticas a esses países, como condições para renegociação da dívida externa, que só poderiam ser sustentadas por uma coalizão de forças conservadoras (COX, 1986, p. 232). No que tange à **categoria de força das ideias** destaca-se a forte posição dos diversos quadros do FMI em defesa de ajustes econômicos conservadores, com corte em gastos sociais, preocupação exacerbada com a inflação e com o cumprimento das dívidas assumidas.

No que tange aos **três níveis de estrutura**, a respeito das **ordens mundiais**, de uma maneira estilizada, a atuação do fundo se intensificou (principalmente a partir da crise da dívida externa de países periféricos) num quadro de passagem da **ordem mundial** denominada de “Guerra Fria” (ordem mundial “neoliberal” numa clave coxiana, ou, num viés mais econômico, a ordem mundial de Bretton Woods) para a ordem mundial que veio a ser conhecida como

“globalização”¹⁶. A primeira bipolar, e a segunda unipolar, com destaque para a emergência econômica da China, como potência econômica, já mais para o século XXI. E, a respeito das **formas de Estado**, ao longo das três últimas décadas do século XX, o que se observou, também de uma forma simplificada, foi uma transição de um “Estado nacionalista de bem-estar social” (o “Estado neo-liberal” coxiano, nos países do centro do capitalismo) ou “desenvolvimentista” (no caso dos países em desenvolvimento) para a forma de Estado “hiper-liberal”. No **nível de estrutura das forças sociais**, a análise dá ênfase à interação entre forças sociais de alcance internacional (como a comunidade financeira internacional) e a instituição econômica internacional do Fundo Monetário Internacional.

Utilizando-se de todos os seis componentes das estruturas históricas de Robert Cox pode-se sintetizar que: dentro da transição da **ordem mundial** da Guerra Fria para a ordem mundial da globalização, num momento em que as **formas de Estado** keynesianas e desenvolvimentistas foram sendo substituídas pelas formas de Estado “hiper-liberais” (COX) ou “neoliberais”, pode ser analisada a atuação da **instituição (ou categoria de força)** econômica internacional do Fundo Monetário Internacional, sua relação com **forças sociais** internacionais (como a comunidade financeira internacional) e a importância do papel das **ideias** dentro da luta existente entre polos como: países do centro do capitalismo – os Estados imperiais dominantes – *versus* países em desenvolvimento – os Estados subordinados colaboradores –; interesses da classe trabalhadora *versus* dos detentores do grande capital internacional em geral (a “classe gerencial transnacional” e a comunidade financeira internacional); defensores do keynesianismo *versus* defensores do neoliberalismo; entre outras disputas mais, presentes no complexo e dinâmico cenário da economia política internacional no final do século XX¹⁷.

Neste contexto, uma vez analisada a atuação em tese do FMI, passamos então à análise da atuação concreta e depois teórica do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”.

5. O “COMPLEXO WALL STREET- TESOURO DOS EUA-FMI”

Outra perspectiva a respeito do FMI, e que tem relação com a perspectiva de Robert Cox, diz respeito à sua atuação em defesa dos interesses, nos anos 1990, do Departamento do Tesouro dos EUA e de Wall Street (ou o núcleo da “comunidade financeira internacional”). Esta visão é apresentada por Robert Wade e Frank Veneroso, que nomearam essa aliança de “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” (WADE; VENEROSO, s/d, p. 19).

¹⁶ Lembrando que a obra de Cox em que ele apresenta o método das estruturas históricas é de [1981] (1986).

¹⁷ É importante que seja destacado que essa polarização é uma simplificação, visto que, na realidade, existem inúmeros grupos com posições híbridas entre os dois extremos citados.

5.1 A atuação do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” na crise da Coréia do Sul em 1997

No início de 1997, o grupo siderúrgico Hanbo, um dos “trinta grandes do *chaebol*”¹⁸, faliu devido ao volume do seu endividamento. Em seguida, outras empresas do *chaebol* também faliram: a Sammi, a Jinro e a Kia (que era a oitava entre as 30 do *chaebol*) levando a “uma considerável deterioração da solidez do sistema bancário nacional”. Apesar das bancarrotas de empresas integrantes do *chaebol*, a economia sul-coreana continuou com exportações crescentes e uma inflação abaixo de 5 por cento ao mês (SANDRONI, 2006, p. 888).

No dia 15 de outubro de 1997, o FMI elaborou um documento (um relatório confidencial preparado por uma equipe do Fundo) minimizando a possibilidade da Coréia do Sul entrar numa crise (como a que já havia ocorrido na Tailândia e já tinha se propagado para a Indonésia e a Malásia). O relatório do FMI argumentava que a situação da Coréia do Sul era diferente da situação da Tailândia, da Indonésia e da Malásia, visto que: “os fundamentos macroeconômicos [sul-coreanos] permanecem sólidos, e o déficit de conta corrente está caindo para um nível mais satisfatório” (SANDRONI, 2006, p. 128).

Muitos criticaram o FMI por não terem previsto as crises. No caso da Coréia do Sul, entretanto, Blustein comenta que não havia razão, pelo menos do ponto de vista econômico, para que a crise financeira na Coréia viesse a ocorrer. Nesse caso, sem nenhum motivo aparente, a Coréia do Sul começa a sofrer um ataque financeiro por parte do “Rebanho Eletrônico”¹⁹. Segundo Blustein:

A crise sul-coreana surgiu como um raio de tempestade. Mais do que qualquer outra crise, a da Coréia do Sul exemplificou como a economia de um país –mesmo tendo maravilhado o mundo com suas proezas industriais– podia ser vítima, súbita e inesperadamente, do caráter volúvel do Rebanho Eletrônico. (2002, p. 128)

A missão do FMI chegou à Coréia do Sul no dia 26 de novembro de 1997. Logo que chegaram, receberam a notícia de que as reservas internacionais do país estavam se esgotando. Porém, os coreanos estavam resistindo às propostas de ajuste do FMI, que, como de costume, apontavam para ajustes recessivos. Hubert Neiss, chefe da missão do FMI ao lado de Wanda Tseng, estava intermediando a negociação entre os membros do governo sul-coreano (resistentes às propostas

18 *Chaebol* é “um conglomerado que dominava a economia sul-coreana”, com empresas de peso como a Hyundai, a Kia e a Samsung que conquistaram importantes espaços no mercado mundial. (BLUSTEIN, 2002, p. 130).

19 “Rebanho Eletrônico” é uma expressão que foi popularizada pelo jornalista Thomas Friedman para se referir aos mercados financeiros, que seriam compostos dos seguintes atores econômicos: (1) os fundos mútuos; (2) os fundos de pensão e aposentadoria; (3) os bancos comerciais; (4) as seguradoras; e (5) outras instituições que administram profissionalmente recursos financeiros. (BLUSTEIN, 2002). Entretanto, vale frisar que os mercados financeiros são hierarquizados. Os grandes investidores têm uma influência maior sobre uma crise, sobre um ataque especulativo sobre um determinado país, do que os investidores médios e pequenos. Além disso, os “mercados” possuem uma determinada lógica: agradam-lhes governos com determinadas linhas ideológicas, determinadas políticas econômicas, etc.

de reforma) e os membros do governo norte-americano, que se faziam presentes via e-mails ou ligações telefônicas e estavam demonstrando não estarem satisfeitos com seus resultados devido à resistência sul-coreana. Segundo um funcionário do FMI, em entrevista a Blustein: “O Tesouro achava que [Hubert] Neiss estava entregando os pontos” (SANDRONI, 2006, p. 150). Nesse quadro, o governo norte-americano decide enviar à Coreia do Sul o subsecretário do Tesouro norte-americano David Lipton.

No momento da crise sul-coreana, o FMI começou a apresentar forte resistência às exigências que os Estados Unidos estavam querendo impor à Coreia do Sul. O elo entre o Tesouro dos EUA e o FMI se rompe parcialmente. Quanto mais se acalorava a negociação, mais se tornava evidente o desespero dos Estados Unidos para que a Coreia do Sul aceitasse adotar as reformas da forma como o *hegemon* estava propondo. A pressão era exercida numa sequência “hierárquica” que ia desde o secretário do Tesouro dos EUA numa ponta, passando pelo FMI, indo até os membros do governo sul-coreano na outra.

Em troca do pacote de socorro, a Coreia do Sul tinha aceitado, no quadro da crise e no processo de negociação descrito, adotar diversas reformas em seu sistema financeiro.

É bastante interessante observar que Wall Street, Tesouro dos EUA e FMI, atuaram em conjunto, formando aqui o complexo que compõe a categoria analítica utilizada no atual artigo. O ataque especulativo executado pelos “mercados”, ocorreu durante a eleição presidencial que elegeu Kim Dae Jung, conhecido como DJ²⁰. DJ, resistiu às reformas propostas pelos EUA e FMI e os mercados continuaram a realizar a fuga de capitais. Wall Street queria que a liberalização fosse feita de forma mais rápida, pois vislumbravam oportunidades lucrativas e não queriam esperar. Wall Street, segundo Stiglitz, “não hesitavam em pedir ajuda ao governo [dos EUA] para exercer pressão a favor do programa deles” (2002, p. 139). E, segundo Stiglitz, o Departamento do Tesouro foi bastante ressonante com tais pressões utilizando o FMI como veículo institucional para realizar essa tarefa, entrando em ação o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”. O papel do FMI seria, portanto, de intermediação entre os interesses da “força social” de alcance internacional de Wall Street, o Tesouro norte-americano, e o governo sul-coreano.

Na mesma linha, o FMI e o Tesouro dos EUA declararam no dia 5 de dezembro: “Fizemos a nossa parte. O programa é sólido. O resto cabe aos próprios coreanos. Se não demonstrarem suficiente empenho em executar as reformas exigidas pelo Fundo, **serão punidos pelo mercado**” (BLUSTEIN, 2002, p. 188, grifo nosso). Essa declaração expressa fortemente a conexão entre a atuação dos “mercados”, do FMI, e do Tesouro dos EUA.

Após o recém-eleito presidente DJ aceitar as reformas propostas pelos EUA e FMI, os “mercados” se acalmaram. O novo presidente da Coreia do Sul tinha feito a promessa de que endossaria um plano de reformas proposto pelos Estados Unidos através do acordo com o FMI.

20 DJ “era um político populista, um homem que se tornara famoso mundialmente pela luta contra a ditadura militar. Em 1971, quando disputou a presidência com o ocupante do cargo, Park Chung Hee, DJ foi ferido gravemente quando um caminhão jogou ‘acidentalmente’ o seu carro de campanha para fora da estrada. Dois anos mais tarde, foi sequestrado de um hotel de Tóquio por agentes de segurança sul-coreanos e quase perdeu a vida. Levado à justiça por ter alegadamente incitado motins, foi condenado à morte, passou vários anos na prisão e acabou conseguindo asilo político nos Estados Unidos. Em seguida à derrubada do regime militar em 1987, mostrou-se relutante em aderir ao partido governista e manteve laços estreitos com os sindicatos militantes coreanos” (BLUSTEIN, 2002, p. 198).

Nesse momento, após conquistada essa garantia crucial, aí sim, o Tesouro norte-americano acionou o *bail-in*²¹.

Entretanto, agradar a Wall Street não significa agradar a população em geral. No ano seguinte após a crise, o PIB da Coreia do Sul encolheu 7 por cento, o salário dos trabalhadores diminuiu 10 por cento após ajuste com a inflação, “e a taxa de desemprego – num país onde a tradição era o emprego ser mantido a vida inteira – subiria para 9 por cento” (BLUSTEIN, 2002, p. 127). No final, o saldo da crise da Coreia do Sul foi positivo para os banqueiros e negativo para os trabalhadores assalariados. Os bancos internacionais acabaram “se saindo bem”, pois, no dia 28 de janeiro de 1998, após um mês de intensas negociações, os acordos feitos entre os bancos e as autoridades sul-coreanas foram bem favoráveis aos primeiros: “Os bancos chegaram a um amplo acordo com as autoridades sul-coreanas para o refinanciamento de 22 bilhões de dólares de empréstimos bancários a curto-prazo. Em troca, receberam um montante equivalente em títulos, com garantia integral do governo” (BLUSTEIN, 2002, p. 208).

Porém, segundo Blustein, “o povo sul-coreano não teve tanta sorte, sobretudo o milhão e meio que se viu sem emprego em 1998” (BLUSTEIN, 2002, p. 208). Após o “enquadramento” da Coreia do Sul, “nos primeiros quatro meses de 1998, a moeda e os mercados da Tailândia, começaram se recuperar” (BLUSTEIN, 2002, p. 208).

Wade e Veneroso mencionaram o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, durante sua análise a respeito da crise asiática de 1997, e, derivaram, como já citado, sua expressão do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA” de Jagdish Bhagwati (*apud* WADE; VENEROSO, s/d, p. 18). Wade e Veneroso apenas inseriram o FMI no conceito de Bhagwati. Bhagwati escreve em 1997:

Wall Street has become a very powerful influence in terms of seeking markets everywhere. Morgan Stanley and all these gigantic firms want to be able to get into other markets and essentially see capital account convertibility as what will enable them to operate everywhere. Just like in the old days there was this ‘military-industrial complex’, nowadays there is a Wall Street – Treasury complex’ because Secretaries of State like [Robert] Rubin come from Wall Street ... so today, Wall Street views are very dominant in terms of the kind of world you want to see. They want the ability to take capital in and out freely. It also ties in to the IMF’s own desires, which is to act as a lender of last resort. They see themselves as the apex body which will manage this whole system. So the IMF finally gets a role for itself, which is underpinned by maintaining complete freedom on the capital account. (*apud* WADE; VENEROSO, s/d, p. 19)

21 O *bail-in* é um acordo com os principais credores do país em crise, de modo a garantir que a fuga de capitais seja contida. Segundo Blustein, o *bail-in*, no caso da Coreia do Sul, consistiu numa ação conjunta de Washington, Tóquio, Londres e outras capitais mundiais, no sentido de empregar “meios de ‘persuasão moral’ para induzir os bancos estrangeiros credores da Coreia do Sul a parar de tirar dinheiro do país” (BLUSTEIN, 2002: 193). O *bail-in* apresentava dois aspectos: o primeiro, é que ele envolvia interesses que incluíam os interesses dos credores, visto que procurava evitar a situação de inadimplência da Coreia do Sul; e o segundo aspecto, era que o plano “iria requerer um alto grau de intervenção e coordenação do governo” (BLUSTEIN, 2002, p. 231). Seria exigido dos bancos que refinanciassem os empréstimos à Coreia do Sul e aceitassem reembolsos em prazos mais longos, ao invés de cobrarem suas dívidas sem possibilidade de refinanciamento como estava ocorrendo até então devido ao receio de que a Coreia do Sul se tornasse inadimplente.

Wade e Veneroso, na linha de Bhagwati, explicam a inserção do FMI no “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA”, e como essa composição de forças atuou em processos que antecederam a crise asiática eclodida a partir de julho de 1997:

What Bhagwati calls the ‘Wall St-Treasury-complex’ has helped over the past year to push the process of amending the IMF’s articles of agreement to require member governments to remove capital controls and adopt full capital account convertibility. The extended Wall St-Treasury-IMF complex has likewise worked to promote the World Trade Organization’s agreement on liberalizing financial services being hammered out in 1996-97. (WADE; VENEROSO, s/d, p. 19)

Essa perspectiva de Bhagwati, Wade e Veneroso, que conecta a ação do FMI aos interesses do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e de Wall Street, também foi apresentada por Joseph Stiglitz. Stiglitz, que diante das incoerências das ações do FMI na África, na Ásia e no Leste Europeu nos anos 1990, levantou a hipótese de que o Fundo não estaria apenas atuando em busca dos seus objetivos declarados ou de suas funções originais, ou mesmo apenas em função dos interesses do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Stiglitz argumenta que o FMI, em diversos momentos, poderia estar tomando decisões no sentido de satisfazer os interesses dos investidores de Wall Street. Segundo o autor:

No Conselho de Consultores Econômicos [da gestão do presidente Bill Clinton] não estávamos convencidos de que [a proposta de aceleração] da liberalização sul-coreana [defendida pelo FMI] fosse uma questão de interesse **dos Estados Unidos**, embora, obviamente, ajudaria na consecução de interesses **especiais de Wall Street**. (STIGLITZ, 2002, p. 139, grifo do autor)

Essas incoerências, apontadas por Stiglitz, nas ações do FMI, se tornam coerentes se forem analisadas do ponto de vista dos interesses econômicos dos Estados Unidos e de Wall Street, ou do “Complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, que é analisado a seguir, do ponto de vista da teoria crítica e do método das estruturas históricas de Cox e do Sistema Imperial de Petras.

5.2 O “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, a teoria crítica de Cox e o “Sistema Imperial” de James Petras

É possível fazer duas associações entre a perspectiva do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” e elementos da teoria crítica de Cox e do seu método das

estruturas históricas. Em primeiro lugar, o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” une: uma **força social de alcance internacional**, representada por Wall Street; um órgão que representa uma “**forma de Estado**”, que seria o Departamento do Tesouro dos EUA; e, finalmente, uma **instituição internacional**, o Fundo Monetário Internacional. Em segundo lugar, o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” também pode ser visto como uma expressão da unidade básica de análise nas Relações Internacionais da teoria crítica de Cox: o “**complexo Estado/sociedade**”. O Tesouro dos Estados Unidos representando um departamento do Estado norte-americano, Wall Street representando uma força social e o FMI uma instituição, ambas como parcelas da sociedade.

Além disso, assim como Wall Street estaria, segundo Bhagwati, no “topo de uma estrutura”, a **força social transnacional** da “classe gerencial transnacional”, segundo Robert Cox, também estaria no topo de uma estrutura de classe global durante os anos 1980. Enquanto a classe gerencial transnacional está mais associada à esfera econômica produtiva, Wall Street estaria associada à esfera econômica financeira. Ambas, entretanto, estariam representando, dentro do método das estruturas históricas, uma força social de alcance internacional em diferentes momentos históricos e, portanto, em diferentes “estruturas para a ação”.

O conceito de “Sistema Imperial” de James Petras, citado por Cox, é crucial para o entendimento da noção de que o poder imperial estadunidense não se limita às suas fronteiras, sendo, portanto, “maior que o Estado” dos Estados Unidos. E a categoria analítica do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” ajuda a visualizar, na prática, como determinadas estruturas de poder possuem um centro de gravidade nos Estados Unidos (como Wall Street), mas seus interesses e influência manifestam-se nos diversos países do Globo através, por exemplo, do voto diário dos mercados, dos ataques especulativos e de instituições como o FMI que possuem, sobre os países endividados, forte poder de ingerência nas suas políticas econômicas domésticas e sobre os fluxos de capitais em direção, em grande parte, aos Estados Unidos, e aos países credores centrais.

O “Sistema Imperial” de Petras tem, portanto, sua expressão, na teoria de Cox, nas forças sociais de alcance internacional (como a “classe gerencial transnacional” ou a comunidade financeira internacional, Wall Street) que também possuem essa mesma característica: centro nos Estados Unidos, mas representantes nos diversos países do centro e da periferia do sistema econômico e político internacional.

6. A ALIANÇA DO EIXO ANGLO-SAXÃO COM UMA CLASSE INTERNACIONAL A PARTIR DOS ANOS 1980

Entretanto, faz-se necessário inserir a perspectiva levantada por David Harvey, a respeito da existência, durante o processo de expansão do neoliberalismo a partir dos anos 1970, de uma aliança existente entre o eixo anglo-saxão e um poder de classe internacional (ou uma “força social de alcance internacional”).

A pergunta central da obra de David Harvey, *A brief story of neoliberalism*, é referente à proliferação dos Estados neoliberais a partir do final dos anos 1970. Harvey argumenta que o fato da experiência pioneira do Chile (iniciada em 1975) e do Reino Unido (iniciada em 1979 com Thatcher) terem ocorrido em momentos diferentes e em lugares bastante diferentes, “sob a coerciva influência dos EUA, sugere que o severo alcance do poder imperial dos EUA pode estar por trás da rápida proliferação de formas de Estado neoliberais pelo mundo da década de 1970 em diante” (HARVEY, 2007, p. 9). Porém, Harvey argumenta também que olhar somente para o poder imperial dos Estados Unidos para compreender a expansão do neoliberalismo, não seria suficiente, visto que, não foram os Estados Unidos que realizaram determinadas ações no Chile, nem foram eles que “forçaram Margareth Thatcher a tomar o caminho [...] do neoliberalismo em 1979, [ou] forçaram a China em 1978 se inserir no caminho da liberalização”, (HARVEY, 2007, p. 9) ou realizaram as mudanças parciais ocorridas na Índia nos anos 1980, ou na Suécia nos anos 1990.

Nesse caso, Harvey, em resposta à pergunta sobre a proliferação de Estados neoliberais pelo mundo, argumenta que haveria vários aspectos que vão além de uma ação a partir apenas dos Estados Unidos. Um desses aspectos seria existência de uma aliança entre o eixo anglo-saxão (uma “forma de Estado”) e uma classe internacional (ou “força social”). A respeito dessa aliança, diz Harvey:

Reagan and Thatcher seized the clues they had (from Chile and New York City) and placed themselves at the head of a class movement that was determined to restore its power. Their genius was to create a legacy and a tradition that tangled subsequent politicians in a web of constraints from which they could not easily escape. Those who followed, like Clinton and Blair, could do little more than continue the good work of neoliberalization, whether they liked it or not. (HARVEY, 2007, p. 63)

Essa aliança entre o eixo anglo-saxão e um poder de classe, pode ser referida como “aliança eixo anglo-saxão/poder de classe” ou “*hegemon*/poder de classe”. Tanto o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” como a “aliança *hegemon*/poder de classe”, podem ser tratadas como expressões da unidade básica de análise da teoria crítica de Robert Cox: o “**complexo Estado/sociedade**”. Esse método, entretanto, torna a análise mais complexa, pois busca enfatizar a existência de ações e interesses de Estados nacionais (como o eixo anglo-saxão), de classes internacionais (como a classe gerencial transnacional ou a comunidade financeira internacional, Wall Street) e, em alguns momentos, de ambos coordenadamente (como o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” ou a “aliança *hegemon*/poder de classe”).

As análises de Harvey (2005, p. 14-15) e Cox (1987, p. 279-285) a respeito do contexto histórico no qual as reformas neoliberais começaram a se propagar nos países capitalistas centrais nos anos 1970 e 1980 são muito similares. Harvey fala de um descontentamento generalizado nos anos 1970, fruto, em parte, da inflação oriunda do primeiro choque do petróleo, do desemprego, implicando num avanço de forças socialistas na Europa, e de movimentos sociais e trabalhistas, criando-se assim uma “ameaça política” às elites capitalistas. Paralelamente, havia também uma “ameaça econômica” representada por uma possível diminuição da parcela da riqueza mundial nas mãos das elites econômicas. É o período do “conflito distributivo” e da

“explosão dos salários” do início dos anos 1970. Cox menciona o mesmo fenômeno da diminuição das margens de lucro (*profit squeeze*) já no início dos anos 1960 (1987, p. 279-280).

Essa ameaça política era também representada, do ponto de vista dos Estados nacionais, por movimentos contestatórios da UNCTAD²², período das “ilusões igualitaristas” dos países do então Terceiro Mundo (SARAIVA, 2001, p. 84), que exigiam uma Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI); era o período da “contestação” das classes trabalhadoras frente às classes capitalistas (1968-1979) (SERRANO, 2005, p. 190-201). A partir desse quadro de ameaça generalizada, essas elites “teriam que se movimentar decisivamente se quisessem se proteger de uma aniquilação política e econômica” (HARVEY, 2005, p. 15). E a reação foi efetivada, do ponto de vista dos Estados nacionais, pela “retomada da hegemonia americana” (TAVARES, 1998) ou pela “restauração da hierarquia” (SERRANO, 2005, p. 201-218). Processo efetivado pela então potência hegemônica, e, pelo diagnóstico neoliberal vitorioso da crise dos anos 1970 (narrativa vencedora devido a uma rede transnacional formada por uma aliança de forças políticas, econômicas, financeiras, acadêmicas, *think tanks*, etc.) e posta em prática pela “aliança hegemon-poder de classe” e pelo que Cox definiu como “aliança governo-*business*”²³ (1987, p. 283 a 285-288)²⁴. Ou seja, o “complexo Estado-Sociedade”.

CONCLUSÃO

Os processos ocorridos nas relações internacionais podem ser analisados como sendo uma obra dos “Estados Unidos”. O processo da globalização financeira, por exemplo, nos anos 1980 (nos países do centro do sistema capitalista internacional) e nos anos 1990 (nos países da periferia, com exceção da China e da Índia) é referido como uma obra dos Estados Unidos ou do eixo anglo-saxão. Sem sombra de dúvida esses dois países eram as duas maiores potências financeiras do mundo no período analisado, com os maiores centros financeiros globais: Wall Street nos EUA e a City de Londres no Reino Unido. Essa abordagem não deixa de estar correta, mas quando utilizamos o “complexo Estado-Sociedade” de Cox ou o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, podemos analisar com mais precisão os “autores” da globalização no final do século XX. Nessa análise da teoria crítica, a globalização financeira teria sido obra de uma classe ou uma “força social de alcance internacional” presente nos demais países do centro e da periferia do sistema. Essas forças sociais unidas formariam o que pode se chamar de “comunidade financeira internacional”, ou Wall Street. Este é apenas um exemplo da importância de se utilizar a Teoria Crítica de Cox em processos relativos às relações internacionais (nesse caso, dentro da esfera da Economia Política Internacional).

22 United Nations Conference for Commerce and Trade (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento).

23 Do inglês: “government-business alliance”

24 A respeito dessa aliança, dentro do quadro de ameaça às elites citado, no início dos anos 1970, Cox analisa que os “governos se aliaram com o capital de forma a criar condições para que os homens de negócio pudessem considerar favorável um restabelecimento do investimento, empurrando assim [as forças trabalhistas] a uma postura defensiva” (1987, p. 281). Além disso, “as metas da aliança governo-business poderiam ser alcançadas apenas através de um enfraquecimento dos movimentos sindicais. O desemprego crescente criou as condições para minar o poder organizado do trabalho através da fragmentação e divisão da classe trabalhadora” (1987, p. 283).

O caso do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, conforme demonstrado neste artigo, também demonstra como o método das estruturas históricas de Cox auxilia na compreensão dessa categoria analítica, que envolve uma “força social de alcance internacional” como Wall Street; um órgão que representa uma “forma de Estado” – o departamento do Tesouro dos EUA; e uma instituição internacional, o FMI.

Ao se analisar os impessoais e hiper-poderosos “mercados” que atuam dando seu voto diário nos diversos países do globo, como uma “força social de alcance internacional”, isto nos aproxima mais da realidade e torna nossa análise mais precisa e acurada.

REFERÊNCIAS

- BLUSTEIN, Paul (2002). **Vexame. Os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial**, Rio de Janeiro. São Paulo: Record.
- CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli (org.) (2003). **Auditoria da dívida externa: questão de soberania**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- COX, Robert (1996a). Influences and commitments [1996]. In: COX, Robert e SINCLAIR, Timothy J. **Approachs to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-38.
- _____ (1996b). The Global political economy and social choice [1991] In: COX, Robert e SINCLAIR, Timothy J. **Approachs to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 191-208.
- _____ (1993a). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (ed.). [1983] **Gramsci, historical materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 49-66.
- _____ (1993b). Structural issues of global governance: implications for Europe. [1991] In: GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, historical materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 259-289.
- _____ (1987). **Production, power, and world order. Social forces in the making of History**. Nova York: Columbia University Press.
- _____ (1986). Social forces, states and world orders: beyond International Relations theory. [1981] In: KEOHANE, Robert (ed.). **Neorealism and its critics**. Nova York: Columbia University Press, p. 204-254.
- FIORI, José Luis (2001). **Brasil no espaço**. 2 ed. Petrópolis: Vozes.
- GONÇALVES, Reinaldo (2003) **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record. (Coleção: “Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização”. SADER, Emir (org.))
- HARVEY, David (2007). **A brief history of neoliberalism**. Nova York e Oxford: Oxford University Press.
- MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José Luis (org) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, p. 119-151.

- PETRAS, James (2007). **Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio: jerarquías, redes y clientes.** Revista Austral de Ciencias Sociales 12, p. 57-78.
- _____. (1980). **Imperialismo e Classes Sociais no Terceiro Mundo: uma perspectiva crítica.** Rio de Janeiro, Zahar.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (2001). **Relações Internacionais: dois séculos de história. Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 aos nossos dias).** Volume II. Brasília: IBRI.
- SANDRONI, Paulo (2006). **Dicionário de economia do século XXI.** 2 ed. Rio de Janeiro: Record.
- SERRANO, Franklin (2005). Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, José Luís (org.). **O poder americano.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, p. 179-222.
- SINCLAIR, Timothy (1996). Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order. In: COX, Robert e SINCLAIR, Timothy J. **Approachs to world order.** Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-18.
- STIGLITZ, Joseph (2002). **A globalização e seus malefícios.** 3 ed. São Paulo: Futura.
- TAVARES, Maria da Conceição (1998). A retomada da hegemonia norte-americana. [1985]. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** 6 ed. Petrópolis: Vozes, p. 27-53.
- _____. (1994). O Dissenso de Washington. In: BATISTA, Paulo Nogueira *et al.* **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 67-80.
- WADE, Robert; VENEROSO, Frank (s/d). The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street-Treasury- IMF complex. Disponível em: <<http://www.questia.com/read/98684896#>> Acesso em: 10/12/2007.

International Organizations and Change in World Orders in Coxian Critical Theory: A View from China in the United Nations

Organizações Internacionais e mudanças nas Ordens Mundiais na Teoria Crítica de Cox: uma visão da China nas Nações Unidas

PATRÍCIA NOGUEIRA RINALDI | patricia.rinaldi@facamp.com.br | Associate Professor of International Relations at Faculdades de Campinas (FACAMP). Director of the Center of Studies and Research in International Relations at FACAMP (CERI-FACAMP). Ph.D. and Master in Political Science at the State University of Campinas (UNICAMP).

DESIRÉE ALMEIDA PIRES | d.almeidapires@gmail.com | Ph.D. in International Relations at State University of Campinas (UNICAMP). Master in International Relations at Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bachelor in International Relations and Economics at Faculdades de Campinas (FACAMP).

Recebimento do artigo Maio de 2021 | **Aceite** Julho de 2021

Abstract This article addresses the role of International Organizations and multilateralism in Robert W. Cox's critical theory. Cox's theoretical framework on historical structures considers that institutions – including international organizations – play an important role in the maintenance of hegemonic world orders, as they manage conflicts in a legitimate way and absorb counter-hegemonic ideas. However, in different writings, Cox considered that multilateral action in international organizations could also promote change in world orders, as they could be the locus for the development of different ideologies and the alternative visions of world orders. Considering this theoretical discussion, the article presents a historical and conjunctural case study on China's engagement in and with the United Nations, in order to point out the role of such international organization when it comes to the possibilities of changes in the current world order.

Keywords Critical Theory; Robert W. Cox; international organizations; United Nations; China.

Resumo Este artigo discute o papel das organizações internacionais e do multilateralismo a partir da teoria de Robert W. Cox. Seu quadro teórico, baseado nas estruturas históricas, considera que as instituições – incluindo as organizações internacionais – ocupam um papel fundamental para a manutenção das ordens hegemônicas globais, já que elas gerenciam os conflitos de maneira legítima e absorvem ideias contra-hegemônicas. Entretanto, em diferentes trabalhos, Cox considerou que a ação multilateral por meio das organizações internacionais poderia também promover mudanças nas ordens mundiais, já que elas poderiam ser o lócus de desenvolvimento de diferentes ideologias e visões alternativas de ordens mundiais. Considerando essa discussão teórica, o artigo apresenta um estudo de caso histórico e conjuntural sobre o engajamento da China na e com a ONU, com o propósito de apontar o papel dessa organização internacional no que se refere às possibilidades de mudança na ordem mundial contemporânea.

Palavras-chave teoria crítica; Robert W. Cox; organizações internacionais; ONU; China.

INTRODUCTION¹

Robert W. Cox's work is acknowledged for his valuable contribution in the field of Critical International Relations Theory and International Political Economy, as an alternative to those realist theories devoid of historical nexus. His paper "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory" (1981) is considered a seminal text in this regard, as the author intended to present an analytical method that could go beyond power politics among states and offer a historical perspective on global power relations and world orders.

However, his professional and intellectual trajectory in International Organizations (IOs) is no less important. Besides his academic work, Cox worked as an international civil servant at the International Labour Organization (ILO) headquarters in Geneva from 1947 to 1972. As he witnessed the intricacies of international negotiations to define international labor standards in the ILO, his practical view about how IOs operate influenced his academic work in terms of the importance given to the institutional dimension of world orders. But at the same time, considering his academic background in History, Cox rejected the comprehension that IOs were given formulas to solve all conflicts, because each tension that arises in a world order has a unique nature. So, for him, a negotiated solution to a conflict would go beyond International Law and would only emerge from understanding the specific circumstances of a given antagonism and the motivations of the involved parties (COX, 2013, p. 163).

As Cox (2013, p. 164) himself argued in his memories, these experiences revealed his intellectual and personal ambivalence about the role of IOs in world orders: on one hand, his professional experience at the ILO gave him a more normative and rule-based perspective; on the other, he was interested in pursuing an academic work to explore the relationships between cultures and civilizations. In this sense, the purpose of this article is to situate the importance of IOs in Coxian critical theory. It is well explored by the literature on Cox's work how IOs constitute a relevant dimension of historical structures, especially for the maintenance of a hegemonic world order. However, considering that the Coxian theoretical framework is focused on explaining social change, it is also crucial to understand the relationships between IOs and change in world orders.

With this in mind, the main question addressed in this article is: In Cox's work, which role do IOs and multilateralism play when it comes to explaining changes in world orders? Drawing from Cox's considerations about institutions on "Social forces..." and combining them with his other writings on IOs, our hypothesis is that IOs can be the *locus* for changes in world orders because they are based on legitimacy and consensus. Due to this, they can promote the accommodation of new ideologies, support alternative visions of world orders, and promote counter-hegemonic forces.

In order to confirm this hypothesis, this article will follow four stages that contemplate Coxian original analysis and applications derived from his methodological assumptions. Firstly, it will be necessary to demonstrate the nexus between IOs and world orders. So, in the first section of this article, we explain how Cox developed a framework of analysis based on specific historical circumstances and conflicts in different world orders, including economic and political spheres.

¹ The authors would like to thank Professor Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos for his constructive comments on this article.

In such a context, IOs, their decision-making processes and nexus with hegemonic and counter-hegemonic perspectives cannot be taken apart from a holistic perspective that integrates all these levels, combining states, social forces, ideas, and material capabilities.

Secondly, in the following section, we will address the relationship between multilateralism and world orders. We consider how the rules and norms of IOs can operate for the maintenance of the *status quo* as well as the pursuit of changes in world orders. To historically demonstrate how IOs can operate as a *locus* for change, we turn our attention to the United Nations (UN), created in 1945 under the framework of the United States (US) hegemony. In different writings, Cox argued that the UN was an institutional space that nurtured different ideologies and new visions for the world order, as it was the case of the Third World and its proposal for a New International Economic Order (NIEO) in the 1970s.

After presenting the core of Cox's theoretical considerations on IOs and change in world orders, we mobilize his framework to present a case study on the increasing participation of People's Republic of China (hereafter China) in the UN, to analyze if this engagement has the potential to be considered a counter-hegemonic force in Coxian terms. For that, in the third section, we address the historical process from World War II until the 1970s, when China changed its view towards the UN. We consider both the transformations in the US hegemony and China's perception regarding multilateralism. Whereas in the fourth section we present some highlights on China's involvement in and with the UN in the 2000s, in order to understand if and how this state has been challenging the *pax americana*. Based on this case study, we argue that the growing Chinese involvement with the UN can be understood as a very embryonic counter-hegemonic force that may result in future transformations in the world order under the US hegemony. We conclude with considerations regarding the present conjuncture, the long-term historical process with its proper historical times, and the own temporality of change inside the UN.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN HEGEMONIC WORLD ORDERS

The book "International Organisation: World Politics" (1969) edited by Cox was his first important publication on IOs. In the introduction of this volume, he argued that the legal-reformist and functionalist theories that dominated the field of IO studies failed to provide an analysis to improve the potentiality of IOs to solve international problems. For the legal-reformist view, IOs were understood as means to operate legal reforms that would potentially change international political relations through International Law. Whereas functionalist theories understood IOs as *loci* for enhancing cooperation among states, firstly in technical areas and then progressively creating a network of interdependence among them². Cox labeled scholars under these approaches as utopians because their commitment to IOs was merely based

² In his autobiographical memories, Cox continued to defend his incredulity in the established functionalist belief of a world government through IOs in the immediate post-World War, which to some extent replaced the lost hopes concerning the League of Nations (COX, 2013, pp. 255-256).

on moral or faith grounds, and to overcome utopianism, he suggested that IOs should be studied considering the “(...) actual channels of influence between international organizations and national political systems – including the impact of these organizations upon national political and administrative structures” (COX, 1969, p. 39).

The mutual relationship between IOs and national governments was also part of Cox’s analysis in “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory” (1981). His purpose in this paper was to present an empiric-historical perspective of global power relations, based on the critical theory studies of the Frankfurt School³, Marx’s historical materialism, and Gramsci’s ideas. With this eclectic⁴ analytical viewpoint, the author proposed a critical theory centered on the concept of historical structure. For Cox (1981, p. 153), a historical structure is a particular configuration of three forces – ideas, material capabilities, and institutions – that mutually interact creating a global framework for action, with specific limits and pressures. Ideas involve both the shared subjective meanings, habits, and behavior expectations about the nature of social relations; and the collective images of a prevailing order held by distinct social groups, which can be different from and compete with each other. Material capabilities refer to “productive and destructive potentials” (COX, 1981, p. 136), which can assume the concrete form of industrial and natural resources, economic wealth, technological capabilities, and military power. As for institutions, Cox argued that they are means of consolidating a historical structure.

That was not the first time the author addressed the role of institutionalization in global power relations. In “Decision-making” (1977), written together with K. Jacobson, Cox highlighted that institutions had two characteristics. Firstly, their emergence and sustainability are a consequence of material capabilities and collective images derived from dominant power relations. Secondly, when conflicts emerge from social relations, institutions are the *locus* to solve these conflicts within the limits of the dominant power relations, through the development of new ideas and material capabilities. In this sense, institutions serve to sustain and perpetuate a determined social order (COX; JACOBSON, [1977]1996, p. 350).

With this view in mind, in “Social forces...” (1981), Cox presented a new perspective to understand the role of IOs. Instead of addressing these institutions as a separate dimension of analysis⁵, without questioning the social and power relations that lead to their creation, the author argued that IOs were means of sustaining a specific historical structure. In particular, IOs are a crucial element to the establishment of world orders⁶ because they are tools to manage and regulate international conflicts that could emerge in the relationship among states and social

3 Cox (*apud* SCHECHTER, 2002, p. 4) denied his affiliation with the Frankfurt School, although his differentiation between critical theory and problem-solving theory is very similar to Max Horkheimer’s (1991) differentiation between critical theory and traditional theory. This similarity is recognized by several commentators (DEVETAK, 2005, pp. 138-139; HALLIDAY, 1999, p. 67; PUGH, 2004, p. 40; JAHN, 1998, pp. 616-617; MORTON, 2003, pp. 153-154).

4 Even though defining himself as a tributary of Marxism (*apud* SCHOUTEN, 2009), Cox defended his theoretical perspective as eclectic (COX, 2002, pp. 28-29). For further information about eclecticism in Cox’s epistemological status, see Passos, 2013. For further discussion about his conceptual eclecticism, see Saad-Filho; Ayers, 2008.

5 Cox called the analytical method of separating the spheres of action into isolated dimensions as problem-solving theories. The author highlighted that these theories take power relations as given and explain reality using general laws. It means that they are a-historical as they intend to explain the continuity of the present. In order to do this, these theories fragment reality into different spheres and assume as a premise that each sphere is relatively distinct from the others (COX, 1981, p. 129).

6 For Cox (1981, p. 138) world orders are one of the three levels of analysis of a historical structure, together with forms of states, which encompasses state-society relations; and social forces, which include the modes of social relations of production. In this article, we focus on the world order level.

forces (COX, 1981, p. 137). In this sense, Cox avoided the utopian analysis about the pacifying role of IOs by inferring that their types, functions, decision-making processes, purposes, principles, and policies are related to the powerful states' need of maintaining their dominant positions by handling conflicts that emerge in a world order without the use of force.

Cox's considerations about the role of IOs in world orders are connected to the concept of hegemony. In "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method" (1993), the author defined hegemony as a kind of domination that is primarily based on consensus, rather than the use of coercion. A hegemonic world order is run by a dominant social class settled on a dominant state which exercises its power through consensual leadership. It is materialized in a political, productive, and social structure that regulates the behavior of states, social classes, and the dominant mode of production. This means that all states and social classes within the hegemonic sphere believe that this order is compatible with their interests (COX, 1993, p. 52)⁷. Moreover, a hegemonic world order implies a ruling structure that is largely sustained by the acceptance of an ideology and institutions aligned with this same structure (COX, 1981, p. 153).

Considering the universal and consensual feature of a hegemonic world order, Cox (1993, p. 62) highlighted that IOs fulfill five functions:

Indeed, international organisation functions as the process through which the institutions of hegemony and its ideology are developed. Among the features of international organisation which express its hegemonic role are the following: (1) they embody the rules which facilitate the expansion of hegemonic world orders; (2) they are themselves the product of the hegemonic world order; (3) they ideologically legitimate the norms of the world order; (4) they co-opt the elites from peripheral countries and (5) they absorb counter-hegemonic ideas.

The hegemonic state is the one responsible for leading the creation of international rules of behavior through IOs. These institutions – as collective forums for decision-making on international norms and rules – help the hegemonic state to institutionalize and disseminate such norms and rules in a universal base since IOs allow mutual dialogue among state and non-state actors. Besides, supervision mechanisms run by IOs ensure that states will legitimize the hegemonic structure by following the rules and respecting the hierarchy of power and influence of a world order (COX, 1969, p. 31).

7 The dual character of the Coxian appropriation of the Gramscian category of hegemony, with antinomic pairs – such as hegemony and passive revolution, hegemony and counter-hegemony, hegemony and absence of hegemony – is not found in the work of the Sardinian communist. For further information, see Passos, 2017, pp. 132-137. In Gramsci's work, the category of hegemony acquires a much more complex perspective, with multiple dimensions from local, national, and international levels. Its scope transcends conjunctures and considers broader historical processes, evaluated in terms of what Gramsci called the analysis of relations of force (GRAMSCI, 1975, pp. 1578-1589). Contrary to the perspective assumed by Cox (1987, p. 218; 1993, pp. 54-55; 2007, p. 519), the concept of passive revolution has a restricted hegemonic sense in Gramsci's work (1975, p. 41), as a conservative modernization that co-opts some of the demands from subordinate classes and groups without giving them political prominence. Each political clash presupposes a conflict of perspectives that directly or indirectly seeks to achieve, maintain, or expand hegemony. This point clarifies the absence of "counter-hegemony" in the Gramscian work, probably a concept popularized by Williams' (1977) approach. Moreover, the absence of hegemony mentioned in Cox's work (1981, p. 153; 1992, pp. 179-180) should not be mistaken with Gramsci's notion of hegemony crisis: a crisis of state's authority as a whole, a particular element – in ideological terms – of a wider crisis, it means, an organic crisis in which the ruling class failed to impose by force the consensus on the great masses (GRAMSCI, 1975, p. 1603).

This is the reason why IOs are the visible product of a hegemonic world order. Cox and Jacobson ([1977]1996, p. 364) highlight that “when a particular formal intergovernmental institution is established, it crystallizes the hegemonic consensus of a particular time in relation to a particular global task or set of global tasks”. Much as they disseminate certain guidelines and practices that are in accordance with the preferences and interests of the hegemonic state, IOs are able to absorb ideas and threats posed against the hegemony by transforming and adapting them to be coherent with the world order (COX, 1993, p. 63).

This is evident in the way IOs build consensus on a specific agenda item with the purpose of directing actions and shaping opinions of international actors involved in power relations, which is related to IOs’ role of co-opting elites from peripheral countries. IOs provide elites with collective goods and other benefits – such as the agenda for the promotion of economic development – which is crucial to absorbing possible counter-hegemonic forces (AUGELLI; MURPHY, 1993, p. 133).

Although hegemony cannot be reduced solely to its institutional dimension, as it is also supported by ideas and material capabilities, it is evident in Cox’s thinking that IOs are the most concrete expression of a hegemonic world order. IOs’ objectives, functions, and policies must be understood as part of the historic structure in which they operate. Considering their global dimension, IOs allow both the expansion of ruling economic and social forces and the consensual absorption of counter-hegemonic forces. They are spaces for solving conflicts without disrupting the order.

MULTILATERALISM AND CHANGE IN WORLD ORDERS

In his definition of critical theory, Cox defended that “[c]ritical theory, unlike problem-solving theory, does not take institutions and social and power relations for granted but calls them into question by concerning itself with their origins and how and whether they might be in the process of changing” (COX, 1981, p. 129). From the perspective of institutions, this means analyzing them not only in terms of their role in the perpetuation of a certain hegemonic world order, but also highlighting how institutions can change a given order and/or the policies of world actors, and reversely, how world actors can promote changes through institutions.

In “Multilateralism and world order” (1992) and “The crisis in world order and the challenge to International Organizations” (1994), Cox discussed the relationship between IOs and changes in world orders through the concept of multilateralism⁸. Cox defined multilateralism

8 Cox (1992) differentiated the concept of multilateralism according to distinct theoretical approaches in International Relations. For realists, multilateralism is a means used by states, as the main actors of the international system, to fulfill their selfish objectives, therefore, multilateral institutions are not autonomous from states. Institutionalist liberals, in their turn, consider that multilateralism contributes to the evolution of the international system into a new authoritative configuration, such as regional integration or complex interdependence. Whereas for the world-system theory, multilateralism tends to perpetuate unequal relationships between the center and the periphery of the world-system, especially when it comes to economic relations.

as a process of interaction among global actors that involves the collective management of conflicts through cooperation. There are different *loci* for multilateral interactions: interstate relations, international trade and payment systems, and civil society international conferences. Nevertheless, the author defended that, under the US hegemony since the second half of the twentieth century, IOs not only have become the main stage for multilateral discussion and action but also have performed a relevant role in shaping changes in the world order (COX, 1994, p. 101). As historical experience has shown that IOs are dependents of the existence of a coercive international power which guarantees their effectiveness (MURPHY, 2014, p. 47), Cox (1981, p. 140)⁹ pointed out that during the *pax americana*, hegemony was exercised through consent rather than force, because the legitimacy of institutions was a mechanism to create and conduct rules in accordance with the US interests.

In this sense, multilateralism through IOs plays a two-dimensional role in its relationship with world orders. On the one hand, multilateralism reinforces the use of institutions and the implementation of the rules and norms that sustain a world order; on the other hand, it has the potential to change these very institutions and their rules and norms¹⁰. Consequently, multilateralism can be a means of transforming a world order:

Multilateralism can be examined from two main standpoints: one, as the institutionalization and regulation of established order; the other, as the locus of interactions for the transformation of the existing order. Multilateralism, in practice, is both, but these two aspects find their bases in different parts of the overall structure of multilateralism and pursue different tactics. A comprehensive enquiry into multilateralism at the present time cannot afford to focus on the one to the detriment of the other. Indeed, the question of transformation is the more compelling of the two (COX, 1992, p. 163).

Firstly, IOs can transform world orders as a result of the necessary accommodations to maintain legitimacy in a hegemonic world order. Inside IOs, multilateralism allows the coexistence of different ideologies and collective images in a competitive way. In the same manner, multilateralism helps to guarantee the consensual character of a world order by accommodating the concerns and interests of those with less power in the hierarchy, be they states or social groups.

Since 1945, the IO that has most clearly fulfilled the role of promoting changes within the order through accommodation is the United Nations (UN)¹¹ (COX, 1969, p. 32). The UN was

9 This perspective set out by Cox echoes Gramsci's organic unity between force and consent, coercion and legitimacy, derived from Machiavelli's centaur.

10 Cox criticized the separation between political multilateralism and economic multilateralism. Some analysts define political multilateralism as the relations among two or more states on one or more specific issues. From a political and diplomatic standpoint, political multilateralism arises from the state system and occurs through diplomacy or interstate organizations. As for economic multilateralism, it can be defined as all international economic relations among economic actors from civil society. These economic relations occur within the regulatory framework defined by states and IOs. For Cox, this division between political and economic multilateralism is a simplification that undermines the understanding of the complexity of a world order (COX, 1992, p. 162).

11 Besides the UN, the institutional framework of the US hegemony included the creation of the Bretton Woods Institutions, namely, the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development, which later became the World Bank.

created after World War II as part of the institutional structure of the world order ruled by the US hegemony, considering its interests over the capitalist sphere of influence. Nevertheless, the UN had to accommodate some of the interests and ideologies of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) in order to manage and avoid conflicts of large proportions among world powers. In his 1969 paper about IOs, Cox questioned if the UN identified itself with a liberal-democratic ideology. He answered that it was not possible to understand this organization only through one ideology but rather it was necessary to consider “(...) the competitive co-existence of several ideologies of international organisation (principally liberal democratic, Marxist and populist) each expressing the self-image of a power-grouping within the international system” (COX, 1969, p. 32). The creation of the UN Security Council¹² as a collective security system composed of five permanent members (China, France, USSR, the United Kingdom, and the US) to manage and avoid international conflicts among world powers is an example of such accommodation.

The UN mandate also included the promotion of global development because there was an understanding among world powers that economic and social welfare was essential to keep international peace and security. So, besides being a *locus* for the accommodation of world powers' different interests and ideologies, the UN was also responsible for integrating the least developed and newly independent countries into the US hegemonic world order.

This process took place at the UN General Assembly (UNGA), as the main UN body in which all members of the organization have the same formal power of voice and decision due to the one country-one vote rule. The existence of such a universal forum made the emergence of a new political force possible: the creation of the so-called Third World¹³ in the 1960s. Gathering the dependent, peripheric, or developing countries from Africa, Asia and Latin America, the Third World was a form of political articulation that sought to promote the political and economic modernization of these countries through changes in the world order. Important institutional modifications in the UN structure occurred as a response to the demands of the Third World, which resulted in the creation of an effective UN development system (UNDS), composed of a series of specialized agencies, funds, programs, and offices responsible for offering technical assistance and knowledge exchange programs to developing countries¹⁴ (MURPHY, 2014, p. 181).

The UNDS served to co-opt the Third World into the *pax americana* by promoting a notion of development emulated from capitalist countries. However, Cox suggested, in different articles (1969, 1977 [1996], 1981, 1992, 1993, 1994, 1997), that the performance of the Third World in the UN could result in more profound changes in the world order. In the concluding chapter of the book “The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order”, Cox (1997, p.

12 The distinction between the five permanent members with veto power (China, France, the USSR, the United Kingdom, and the US) and the 10 non-permanent members (elected for a two-year mandate, with no veto power) was a result of the US hegemony in the creation of the UN Security Council. For the US, this configuration was crucial to ensure great powers' compliance to UN decisions in the arena of international peace and security (VELASCO E CRUZ, 2005, pp. 11-12).

13 The economist Alfred Sauvy used the expression “Third World” for the first time in an article published in *L'Observateur* magazine, in 1952. After that, developing countries used the expression as a political platform at the Bandung Conference, in 1955. Bandung was the first international summit that gathered medium and small countries without the presence of European countries, the US and the USSR.

14 Among the main entities of the UNDS created in this period, it is important to highlight the establishment of the United Nations Development Programme (UNDP) in 1965. Historically, the UNDP has consolidated itself not only as a program that coordinates the main UN development projects but also as a legitimate forum to developing countries' demands (MURPHY, 2006, pp. 3-4). Before the creation of UNDP, the establishment of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 1964 for discussing matters of economic development related to international trade was crucial for the articulation of the Third World's agenda over a more positive integration in the global economy (WEISS; THAKUR, 2010, loc. 792-798).

225) pointed out that there is a dual nature in the political functions of the UN system. If, on the one hand, the organization reinforces the power hierarchy of the current state system through its Security Council, on the other hand, there are different entities in the UN system – such as the General Assembly – that act as interlocutors of forces that may change the state system itself¹⁵.

In order to analyze how institutions can contribute to the transformation of a world order, it is necessary to understand the possibilities of change in the hegemonic structure itself. Cox used the term counter-hegemonic forces to define a specific configuration that challenges the legitimacy and consensus necessary to sustain a hegemonic order. In his 1977 article with Jacobson, Cox ([1977] 1996, p. 364) pointed out that counter-hegemonic forces could assume two forms: “(a) an increase in the material resources available to a subordinate group and (b) a coherent and persistent articulation of the subordinate group’s demands that challenges the legitimacy of the prevailing consensus”¹⁶ (COX; JACOBSON, [1977] 1996, p. 364). In his 1981 article, Cox (1981, p. 150) reaffirmed the argument presented in 1977 by explaining that a counter-hegemonic force not only is supported by material resources but also by a coalition of states and social forces capable of providing, in an articulated way, an alternative vision for the transformation of the world order.

In many of his works, Cox identified the Third World proposal for the construction of a New International Economic Order (NIEO), on the occasion of the Sixth Special Session of the UN General Assembly in 1974, as a possible counter-hegemonic force in the period (COX; JACOBSON, [1997] 1996, p. 365; COX, 1981, p. 150; COX, 1993, p. 61). During the UNGA Sixth Special Session, UN member states discussed multilateral strategies to confront the oil crisis. The final decisions adopted – the Declaration for the Establishment of a New International Economic Order and the Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order – recognized the right of Third World countries to nationalize their natural resources without paying compensation to damaged companies. In the documents, the UNGA also urged the reform of global governance towards a greater representation of developing countries’ interests. Throughout the 1970s, the Third World transformed the multilateral space of the UN into an institutional field of resistance and opposition, by mobilizing the NIEO proposal as an agenda for the promotion of equal economic rights and duties and the correction of the asymmetries of the prevailing order (MURPHY, 1983, p. 66).

Whereas Cox recognized the Third World as a possible counter-hegemonic force, he underscored the challenges of such an effort. In his 1977 article with Jacobson, Cox ([1977] 1996, p. 365) stressed out that the Third World was not able to offer a coherent alternative vision of a world order due to asymmetries among developing countries. The different state structures, the asymmetries in capitalist development and the deep social inequalities made it difficult to build a strong consensus within Third World countries. Additionally, in his 1981 article, Cox (1981, p. 151) pointed out that not only the lack of consensus but especially state structures from Third World countries posed greater challenges to the establishment of a counter-hegemony. Most of these countries were ruled by a conservative state class that was more interested

¹⁵ This perspective seems to echo what Gramsci called transformism, as an action of co-optation aimed at maintaining hegemony.

¹⁶ These two possibilities show that, for Cox (2013, p. 352), without legitimacy, it is not possible to achieve a peaceful consensus in global governance.

in guaranteeing a more favorable accommodation in the current order than building a *de facto* counter-hegemonic force.

In the 1980s, the hegemonic response to the Third World attempts to change the world order through the NIEO proposal was harsh: under the ruling of the US, economic and financial liberalization policies were imposed at the global level. As a result, the world order was characterized by a crisis of both multilateralism and the UN. In his 1992 article, Cox assessed that:

(...) the crisis of multilateralism emerged in the 1980s in a tendency on the part of the United States and some other powerful countries to reject the United Nations as a vehicle for international action and a movement on the part of these countries towards either unilateralism or collective dominance in world economic and political matters. The context in which this shift occurred was the economic crisis of the mid-1970s which led among other things to a reduced willingness on the part of the rich countries to finance aid to the Third World, and an increased tendency on their part to insist upon free-market, deregulating, and privatizing economic policies both at home and abroad. This was accompanied by their suspicion that the United Nations system was an unfriendly political forum and a potential obstacle to economic liberalization (COX, 1992, p. 164).

The suspicion and even the rejection of the US against the UN since the 1980s illustrates the two-dimensional nature of IOs in a world order. The UN has been both a space for absorbing forces contrary to the US world order and a forum where multilateral relations can promote possible forces of change. In other words, without the UN, the Third World would probably have no other possibility of expressing its alternative vision of a world order (COX, 1992, p. 165).

Within the context of a crisis of multilateralism, Cox (1992, p. 165) claimed that how long the UN could survive without the political and economic support of the US was the wrong question to make. For him, the crucial question was whether the UN would continue to be recognized as a legitimate institution after many developing countries criticized the organization for being an instrument of the most powerful countries. That is why Cox started to consider two other possibilities for the configuration of a counter-hegemonic force in the 1990s. In his 1992 article, he suggested that a new world order could arise without the dominance of a hegemon, as a result of a diffuse concert of state and non-state forces based on certain universal principles (COX, 1992, p. 180). Whereas in his 1993 analysis on Gramsci and international relations, he considered that rampant unemployment and cuts in social programs could foment the rise of a counter-hegemony from the organization of popular social forces within national contexts, minimizing the role of IOs as the *locus* of such changes¹⁷ (COX, 1993, pp. 64-65).

17 Cox suggested that a counter-hegemonic force in core countries could arise from “a broad alliance of the disadvantaged against the sectors of capital and labour which find common ground in international production and the monopoly-liberal world order” (COX, 1993, p. 65). While in peripheral countries, Cox highlighted the possibility of revolutionary action from popular classes, giving the examples of Central America and Iran. However, he warned that population in peripheral countries could not have the political strength to keep their revolutionary impetus in the long term.

In the 2000s, the perspectives of a counter-hegemony emerging from a diffuse configuration of power or popular uprisings were progressively replaced by the possibility of a counter-hegemonic force led by a single state, with increasing material and ideological power. In this context, the emergence of China and its growing engagement in and with the UN can be analyzed from Cox's perspective regarding the role of IOs and multilateralism in promoting changes in world orders. When addressing the context of China's rise, Cox (2013, p. 278) reiterated that the critical theory framework was, more than ever, suitable for analyzing the uncertainties arising from the end of the Cold War.

THE UN AS A *LOCUS* FOR CHANGE: A VIEW FROM CHINA

After presenting the Coxian framework, now we will introduce a case study about the relationship between China and the UN in order to historically understand how IOs and multilateralism can work as a *locus* and means to promote changes in world orders. The reason to choose this case was twofold. Firstly, because since the 1970s, China has considered the UN as a legitimate and neutral place, a view that has contributed to reinforcing the legitimacy of this IO. Secondly, because since the 2000s, China has been mobilizing the UN institutional space to propose a reform in the world order. In this section, we will address the period of 1945-1980, when changes in China's national politics, combined with changes in the state system, led this country to modify its perceptions about the UN.

During World War II, the Republic of China was not a communist country and fought together with the Allies. Especially because it was a relevant ally to the US in its fight against Japan and in its efforts to contain the Soviet expansion, the Republic of China was welcomed to join negotiations for the creation of the UN, assuming the responsibility to build the order together with the winners of the war. Even though the material capabilities of the Republic of China were restricted in the negotiations with the US, the USSR, the United Kingdom and France, a permanent seat in the UN Security Council was attributed to the country (XUE, 2014, p. 3). The inclusion of the Republic of China in this process illustrates how the *pax americana* was based on legitimacy: the US was the main responsible for defining the norms and rules of this order, but it was sustained by international cooperation and multilateralism through IOs (MURPHY, 2014, pp. 256-259).

The participation of the Republic of China in the US hegemonic world order ended in 1949, when the Communist Revolution took place. The Chinese Communist Party founded the People's Republic of China and started to rule the country under a socialist government. Internationally, China isolated itself from the world order as a result of the US' blockade imposed on the country and the military threats that came from Taiwan (LOKE, 2013, pp. 210-213). That led to the Chinese withdrawal from the UN as Mao Zedong believed that being part of this organization would automatically mean being under the US' dominance. Without participating in the UN and isolating itself from relations with other countries, the only option for China in the 1950s

was to strengthen – unwillingly – its relations with the USSR in order to get support to advance political and economic modernization¹⁸ (COX, 2013, p. 285).

However, as the relationship between Chinese and Soviet leaders became strained, in the late 1950s China started to change its view about the UN. Mao closely observed the Third World movement inside the UN and realized that this organization worked as an important forum to reaffirm the sovereignty of newly founded countries, as it was a space in which they could express their different voices. He admitted the UN as being more neutral than the North Atlantic Treaty Organization and the Warsaw Treaty because it allowed the competitive coexistence of various ideologies and types of states. So, in the 1960s, China signaled an international overture towards the Third World, expanding indirectly its relationship with the UN (LIU, 2014, p. 26).

The Chinese approximation with the Third World highlights not only the legitimacy of the US hegemonic world order but also the country's perception that the UN could be a space for change. Working with some prospective scenarios in the 1960s and the 1970s, Cox (2013, p. 261) noticed that, together with Third World countries, China could be responsible for promoting changes in the world order as a result of its economic recovery and domestic reorganization, presenting itself as an alternative development model to other countries:

The ambivalence in the Third World perspective was like this. On the one hand, there was the prospect of revolution on the Chinese pattern that meant rejection of Western models and Western aid, and pursuit of inward-looking development. On the other hand, the impending threat of revolution became a bargaining counter designed to encourage further concessions from the West, which would likely perpetuate existing structures with some incremental changes in poor countries (COX, 2013, p. 261).

One important consequence of China's approximation with the Third World was that the coalition annually put to a vote in the UNGA a resolution for transferring the UN membership from Taipei to Beijing. That finally happened on 25 October 1971, with the adoption of Resolution 2758(XXVI). With a majority of 76 votes in favor (mainly from Third World countries), 35 votes against and 17 abstentions, the UNGA restored the lawful rights of the People's Republic of China in the UN, which included the permanent seat in the Security Council (LIU, 2014, pp. 51-52). Not coincidentally, the resolution was adopted on the last day of Kissinger's trip to China, which consolidated the legitimacy of the Chinese Communist Party *vis-a-vis* the US and the other permanent members of the Council. Besides, becoming officially a UN member meant that China's sovereignty was guaranteed by the principles and rules of international

18 The divide between the USSR and China has its origins in the different positions assumed by the two communist parties. The Soviet party advocated, since Stalin, a violent urbanization of the peasantry, considering the existence of an incipient urban working class in the Russian Revolution. Such a situation was nonexistent in China. Resistant to the imposition of the Soviet model, the Chinese party sought to preserve the peasantry in rural communes, with agricultural collectivization (ROSENBERG; BOYLE, 2019, p. e40). With these differences, Soviet support for China during the Cold War was marked by many frictions. For instance, China never accepted an eventual adherence to the Warsaw Pact. In 1956, the principle of peaceful coexistence between socialism and capitalism announced by the Soviet leader Khrushchev worsened the differences, among other points. Another crucial moment for deepening divergences between the two countries was the 1969 military border conflict on an island in the Ussuri River region.

law under the UN Charter, ending the threat of foreign intervention. These principles and rules coincide with the Five Principles of Peaceful Coexistence¹⁹ proposed in the 1950s and that has guided Chinese foreign policy since then (HARRIS, 2014, p. 31).

Even though the initial Chinese engagement with the UN was more of a “symbolic activism and substantive passivism” (KIM, 1977, p. 741), it inaugurated a new period of China’s international relations. This was crucial to consolidate Deng Xiaoping’s domestic economic reforms towards “opening China to the world economy” (COX, 2013, p. 243). In the 1980s, Chinese leaders were aware that it was necessary to overcome the negative consequences of the Cultural Revolution, and that domestic stability depended on overcoming underdevelopment. That is why the symbolic engagement with the UN was considered very important to China in this period. In the area of economic development, China started to accept financial aid from the organization after years of refusal (NIU, 2018, p. 68). Besides, China’s economic rise was based on the massive attraction of foreign investments along with highly accelerated industrialization, large manufacturing exports worldwide, and cheap labor, *vis-a-vis* the relocation of production from the US and Europe to Asia (ROSENBERG; BOYLE, 2019, pp. e40-e42).

Offering a diagnosis about the historical context in the 1980s, Cox (2013, p. 273) suggested that China’s rise and the Third World’s demand for a New International Economic Order could result in a new balance among the main centers of power – the US, Europe, Japan, the USSR and China. The author wondered if this new configuration would lead to a transition from the hegemony of the *pax americana* to a future world order without hegemony.

CHINA AND THE UN: TOWARDS A NEW WORLD ORDER?

Cox (2013, p. 334) asserted that the main role of global governance is to provide legitimacy to a given world order. Considering the current challenges to global governance, the neoliberal world order run by the US has been questioned in terms of consent since the 2008 global economic and financial crisis. There has been a crescent legitimacy vacuum left by the US, which has become more evident with the unilateral foreign policies conducted by Republican governments since 2001²⁰. Amid this vacuum, China’s rise has not been unnoticed by the world: in response to the 2008 crisis, the Chinese Communist Party took several measures to stimulate the internal market and increase productivity to ensure its global competitiveness, which was accompanied by an expansion of its political and military power worldwide. In fact, the

19 The Five Principles of Peaceful Coexistence are: “[...] mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other’s internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence” (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2014).

20 After the 2001 terrorist attacks on the twin towers, the US Republican government of George Walker Bush (2001-2009) pursued a unilateral policy whose greatest achievement was the invasion of Iraq in 2003 without the UN endorsement, under the false allegation of production of weapons of mass destruction. Donald Trump’s Republican government (2017-2021) also conducted a unilateral policy against IOs, in particular, the UN and the World Health Organization.

Chinese rise in several dimensions of global power has been complemented and reinforced by a foreign policy aimed at reforming global governance.

In the literature, there are three types of perceptions about the role of China in the current world order. These visions have in common the fact that China is pursuing a global change, although they emphasize different degrees of the Chinese willingness to pursue a transformation of the world order. The first perception is that China is a revolutionary state willing to lead a major change in the world order to correct its unfairness; it is worth mentioning that this view was defended by Mao Zedong, based on Chinese Communist Party vision about China's history, and was abandoned after 1978. The second one is that China is inclined to assume leadership to pursue the necessary reforms so the current world order could be acceptable. The third one also emphasizes that the current world order needs to go under reform, but instead of a Chinese leadership, changes would be pursued by China together with other countries (TANG, 2018, pp. 33-34).

That is why, under Coxian terms, it is not misplaced to ask if China could be considered an emerging counter-hegemonic force. In this section, we will address this question from an institutional perspective: the unprecedented Chinese engagement with the UN in the 2000s, both in terms of its material and ideational contributions to this IO. But before addressing this issue, it is crucial to make a disclaimer: For an accurate evaluation of a counter-hegemony in a Coxian perspective, it is necessary to consider all temporalities, which involve both conjunctures and long duration, a process which has certainly not finished yet. This not only suits the scope of critical theory better but also demands one caveat as theoretical aftermath. Based on Fernand Braudel's (1978) perspective, mentioned as an important reference by Cox (2013, p. 38), historical changes operate in distinct temporalities. In other words, different spheres of historical structures change at different speeds and do not shape a homogeneous linearity in the whole world, providing a complex evaluation in terms of an amalgamation of conjuncture, long duration, and its parts in a historical process. In such a manner, the temporality of change in IOs does not operate in the same way as in the other spheres of a world order. Hence, our intention in this section is to point out how China's institutional role in the UN has been contributing to a very embryonic counter-hegemonic Chinese perspective, which is very uncertain at this moment.

With this disclaimer in mind, the increase in China's material capabilities is palpable when we observe its current financial, in-kind, and personnel contributions to different parts of the UN system. These contributions are associated with specific ideas and visions, aimed at legitimating the Chinese role in promoting a global governance based on multilateralism and the respect for national sovereignty.

The first example on this realm is China's performance in the UNSC and in UN peacekeeping operations, which has been crucial to establishing the country's global legitimacy in terms of its peaceful ascension and its position as a responsible power *vis-à-vis* the other permanent members (DANNER, 2018, p. 182). China has historically preferred to maintain its low profile in the Council, as proved by the fact that it has exercised its veto power the least. China vetoed only 16 resolutions from 1972 to August 2020, but it is worth mentioning that 13 of those vetoes occurred precisely from the 2000s on (UNITED NATIONS, 2021a). The vetoed resolutions addressed situations in developing countries (Myanmar, Syria, Venezuela, and Zimbabwe), with measures that involved, in the Chinese perspective, a violation of the principle of sovereignty. As for the contribution of military and police personnel for UN peacekeeping missions,

China increased its contributions from just 5 contingents in 1990 to 192 in 2001 and 2,465 in January 2021 (UNITED NATIONS, 2021b). Currently, Chinese military and police personnel contributions are greater than all the other four permanent members combined, and they have been employed exclusively in missions in which there is clear consent from recipient countries.

The second example of how the Chinese engagement with the UN has increased its global legitimacy and reputation are its initiatives in the area of development. Since the UNDS is not hierarchically organized but rather a decentralized and loosely coordinated set of more than 30 funds, programs, offices, and specialized agencies, there are three fronts of growing Chinese participation: the search for leadership positions in UN specialized agencies; the increase in its financial contributions to the UNDS; and the promotion of development cooperation projects in association with different UN entities.

Currently, among the 15 UN specialized agencies, four of them are led by Chinese nationals: The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO); the International Telecommunication Union (ITU); the International Civil Aviation Organization (ICAO); and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)²¹. Besides, the UN Secretary-General, António Guterres, appointed the Chinese national Liu Zhenmin as Deputy Secretary-General of the Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) in 2017²². As a result, China currently is the country with the highest number of leadership positions in the UN, a fact that has been seen with mistrust by many US officials (SCHAEFER, 2019, p. 12).

In terms of funding, China occupies the 13th position in the rank of contributions to the UNDS budget. China not only is the single developing country placed among the 15 largest contributors but is the largest contributor among all developing countries. China's financial contributions have grown 280% between 2008-2017, totaling US\$ 325.8 billion in 2017²³. Most of the resources were allocated to the World Food Programme (46.2% of contributions), the United Nations Development Program (UNDP) (10.7%), and the UNDESA (7.4%). Whereas voluntary funds were mainly destined to the specialized agencies led by Chinese nationals, that is UNIDO, ITU and ICAO (MAO, 2020, p. 1).

China has also established direct partnerships with different UNDS entities, providing resources for the establishment of new offices and programs. The first initiative was the creation of the International Poverty Reduction Center in Beijing, in 2004. Launched by the Chinese government with the support of the UNDP, the center is responsible for conducting research, training, and exchange of solutions for poverty reduction based on South-South cooperation. After the success of this initiative, China and the UNDP signed their first formal agreement in 2010, to strengthen South-South cooperation initiatives between the two parties (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2021). Another partnership was the Chinese

21 A Chinese national was elected for the first time to a leadership position in a UN specialized agency in 2006 when Margaret Chan was the Director-General of the WHO in 2007-2017. Afterward, Li Yong was elected in 2013 and will occupy the position of Director-General of the UNIDO until 2021; Houlin Zhao was elected in 2015 and will assume the role of Secretary-General of the ITU until 2023; Fang Liu was also elected in 2015 and will lead the ICAO until 2021; and in 2019, Qu Dongyu assumed the role of Director-General of the FAO, with a term of office until 2023 (SCHAEFER, 2019, p. 12).

22 Although the UNDESA is not a specialized agency, but rather one of the bureaucracies of the UN Secretariat, the appointment of a Chinese national to one of the top secretariat positions at the UN in the area of development was significant.

23 Chinese contributions to the UNDS budget in 2017 were distributed as follows: US\$ 120.1 billion in regular resources; US\$ 38.7 billion in voluntary core resources; and US\$ 166.9 billion in voluntary non-core resources (MAO, 2020, p. 1).

funding for the creation of three UNIDO centers in Beijing: The Investment and Technology Promotion Office; the Resource Efficient and Cleaner Production Center; and the South-South Industrial Cooperation Center (UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION, 2015, p. 8).

The support of the UNDS is also important to institutionalize and legitimize the Belt and Road Initiative (BRI)²⁴. The Chinese government has signed memorandums of understanding with the UNDP, FAO, World Health Organization (WHO), the United Nations Environment Program (UNEP), and the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) to channel the financial contributions under the BRI to these UN entities. In 2019, in his statement for the occasion of the Second Belt and Road Forum for International Cooperation, Xi Jinping emphasized that: “(...) We will also deepen cooperation in agriculture, health, disaster mitigation and water resources; and we will enhance development cooperation with the United Nations to narrow the gap in development” (XI, 2019b).

The human rights pillar has been the most sensitive area to China’s engagement with the UN thus far. Even so, since 2000 the country has increased its participation in the UN Commission on Human Rights and the UN Human Rights Council. As put by Kinzelbach (2012, p. 331), Chinese statements in the UN have shown its acceptance of the main norms and principles under the international human rights regime, but the country has rejected the practical implications derived from it. Nonetheless, Beijing has not proposed an alternative vision to the human rights agenda yet.

Hitherto, Chinese diplomacy does not advocate for a revisionist ideological posture towards a new global governance. President Xi’s (2019a) speeches concerning a “Chinese dream” and a harmonic global arrangement – inspired by the reinterpretation of Confucian and ancient ideals of harmony between political unities in the form of a *Tianxia* (all under heaven) and based on the work of intellectuals such as Zhao Tingyang (2009)²⁵ – do not express the willingness to dictate a Chinese model to the world. In Xi’s statements, it is clear the intention to use the UN as a space to reform global governance under the principles of multilateralism, peaceful settlement of disputes, and respect for sovereign equality. In his speech at the General Debate of the 75th Session of the UNGA, in September 2020, the Chinese Head of State summarized his purpose for building a cooperative global governance:

We should stay true to multilateralism and safeguard the international system with the UN at its core. Global governance should be based on the principle of extensive consultation, joint contribution and shared benefits so as to ensure that all countries enjoy equal rights and opportunities and follow the same rules. The global governance system should

24 In 2013, considering the principles and purposes of the UN Charter, the Chinese government proposed to create the BRI as a means to strengthen cooperation among Asian, African and European countries, connecting them through infrastructure improvement. Besides promoting cooperation, the BRI aims to facilitate trade, finance, and cultural exchanges across the globe (THE STATE COUNCIL, 2015).

25 Some aspects of such a view are not exactly new. According to Cox (2013, p. 327), the traditional Chinese view of world order deals with the yin – which encompasses the wish for continuing consensus – and the yang – associated with the struggle among rival aims and changing strategies. In other words, Chinese rhetoric presents a dialectic between the myth of inclusiveness of “all under heaven” and “nothing left out”. This results in a foreign policy based on treating all states with impartiality, as well as a realist perception about differences in power and identity among countries.

adapt itself to evolving global political and economic dynamics, meet global challenges and embrace the underlying trend of peace, development and win-win cooperation. It is natural for countries to have differences. What's important is to address them through dialogue and consultation. Countries may engage in competition, but such competition should be positive and healthy in nature. When in competition, countries should not breach the moral standard and should comply with international norms. In particular, major countries should act like major countries. They should provide more global public goods, take up their due responsibilities and live up to people's expectations (XI, 2020).

As for the limitations to China's global legitimacy, Beijing still has a long way to go in terms of improving its image worldwide. In the last three years, data drawn from the Gallup Poll (*apud* POWER, 2021) – an US institute that conducts public opinion surveys – showed that among 130 countries, China's approval rating of 32% has been practically stable for ten years. Besides, negative perceptions because of fake news and doubts on China's handling of the Covid-19 pandemic have increased, reaching a 75% disapproval rate in the United Kingdom this year. Similar trends have been observed in Australia, Canada, South Korea, and Germany. China's difficulty to consolidate its global image also reflects in its diplomatic alliances: Chinese diplomatic presence in East Asia still faces resistance, considering the relevant political and economic nexus of the US with Taiwan, Vietnam, the Philippines, and South Korea, for example.

China's position in the global political economy also presents fragilities that must be taken into consideration when discussing a possible counter-hegemony. Its system of production is based on the assembling of export products in capitalist global production, and cheap labor and super-exploitation of workers is still an important aspect of its productivity. Besides, there is a dependency nexus with the US market: Chinese economic growth has benefited from free trade and economic and financial liberalization under the US neoliberal order. According to Bieler and Morton (2018, pp. 185-188), Chinese and global political economy are under a demand and over-accumulation crises. Considering the demand crisis, China relies on export-led growth to the US and European markets, and its domestic market may not be able to support its growth alone for many years. As for the over-accumulation crisis, new Chinese investments channeled through projects such as the BRI may be only a temporary solution to future global economic and financial crises.

Considering these limitations, the Chinese diplomatic way to persuade for alliances and cooperation encounters in the UN a very suitable means for its purposes. As images and ideology matter for evaluating the stability of historical structures and hegemony, the "UN stamp" plays an important role in terms of Beijing's legitimacy towards an embryonic counter-hegemony and, therefore, the construction of a possible alternative vision of world order. After all, as put by Cox (2013, p. 352), "legitimacy is the crux of the problem of achieving peaceful consensus in global governance".

CONCLUSION

The nexus among world orders, historical processes, conjunctures, different temporalities, ideas, and material capabilities in order to understand global change is one of the most important legacies of Robert W. Cox's work in the field of International Relations. In this article, we sought to situate the role of IOs in the Coxian framework and the importance of the institutional dimension of a world order when it comes to understanding hegemonic and counter-hegemonic perspectives. After all, Cox's professional experience with the decision-making process in the ILO informed many of his considerations regarding the stiffness of IOs, on one hand; and the possibility of using IOs and multilateralism as a *locus* and means for representativeness and transformation of a world order, on the other.

Under the Coxian lens, we demonstrated that all these dimensions connect with China's rising presence in the international system and the UN, along with Beijing's search for a greater legitimacy for change. In a certain way, China has been seeking some change through its role in the UN system that embryonically may challenge the *pax americana*. This would depend, however, on the broader ongoing processes which are permeated by uncertainties and different speeds of change, points that will be cleared up only within the historical long term.

In this context of uncertainty and impossibility of predicting the future, Cox (2013, pp. 365-366) listed two scenarios in his last book. The first one deals with a relative decline of the US power and its acceptance to integrate a plural world, in which several powers would engage in constant negotiation to continuously define and adjust the *modus vivendi*. This could lead to a plural coexistence of civilizations, defined by Cox (2013, p. 323) as different intersubjectivities and different material conditions of existence. The author envisaged a dialogue of civilizations for the search of common interests, such as the survival of life on the planet (COX, 2013, pp. 333-334). In this civilization dialogue, the Chinese mentality would contribute, among other things, with a perspective about the possibilities of change, instead of the classical Greek vision of an eternal present (COX, 2013, p. 304). The second scenario would point to a confrontation of catastrophic consequences involving the US, on one side; and China and Russia on the other side.

For Cox, the second scenario was more likely because he believed that the US would not abandon its singular military position in favor of a plural world. But for him, a better and changing world would have to take into account the possibility of a new multilateralism, with the UN or some surrogate constellation of world powers reflecting norms and practices compatible with each of the different traditions of civilization. For that, the UN needed to go beyond its Westphalian perspective and include new actors, according to new historical circumstances, to achieve a common goal.

In both scenarios, the role of institutions is a very important topic for the transformation of world orders under the Coxian framework. In this sense, no matter how and when a new counter-hegemonic force will emerge, Cox asserted that the ideational and material role of IOs and multilateralism are intrinsically connected to this process, as the Chinese engagement with the UN and its embryonic counter-hegemony have shown so far.

REFERENCES

- AUGELLI, Enrico; MURPHY, Craig N. (1993). Gramsci and International Relations: A general perspective and example from recent US policy toward the Third World. In: GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 49-66.
- BIELER, Andreas; MORTON, Adam David (2018). **Global Capitalism, Global War, Global Crisis**. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRAUDEL, Fernand (1978). **Escritos sobre a história**. São Paulo: Perspectiva.
- COX, Robert W. (2013). **Universal foreigner: the individual and the world**. New Jersey: World Scientific.
- _____ (2007). Book review: Unravelling Gramsci: Hegemony and passive revolution in the global political economy by Adam David Morton. **Capital & Class**, v. 93, pp. 258-261.
- _____ (2002). **The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on Power, morals and civilization**. New York: Routledge.
- _____ (1997). Reconsiderations. In: COX, Robert W. (ed.). **The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order**. Tokyo: The United Nations University Press. pp. 245-262.
- _____ (1994). The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization. **Cooperation and Conflict**, Vol. 29, n. 2, pp. 99-113.
- _____ (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 49-66.
- _____ (1992). Multilateralism and World Order. **Review of International Studies**, Vol. 18, n. 2, pp. 161-180.
- _____ (1987). **Production, power, and world order: Social forces in the making of history**. New York: Columbia University Press.
- _____ (1981). Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v 10, n 2, pp. 126-155.
- _____ (1969). Introduction: perspectives and problems. In: COX, Robert W (ed.). **International Organisation: world politics**. Londres: Palgrave Macmillan. pp. 15-44.
- COX, Robert W.; JACOBSON, Harold K. (1996). Decision making (1977). In: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. (eds.) **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 349-375.
- DANNER, Lukas K. (2018). **Grand Strategy: Contradictory Foreign Policy?** Miami: Palgrave McMillan.
- DEVETAK, Richard (2005). Critical Theory, In: BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew (eds.). **Theories of International Relations**, New York: Palgrave Macmillan. pp. 137-160.
- GRAMSCI, Antonio (1975). **Quaderni del carcere: edizione a cura di Valentino Gerratana**. Torino: Einaudi.
- HALLIDAY, Fred (1999). **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS.
- HORKHEIMER, Max (1991). Teoria tradicional e teoria crítica, In: HORKHEIMER, Max e

- ADORNO, Theodor. **Textos Escolhidos**. São Paulo: Nova Cultural. pp. 31-68.
- HARRIS, Stuart (2014). **China's Foreign Policy**. Cambridge: Polity Press.
- JAHN, Beate (1998). One step forward, two steps back: critical theory as the latest edition of liberal idealism. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 27, n. 3, pp. 613-641.
- KIM, Samuel S. (1977). Behavioral Dimensions of Chinese Multilateral Diplomacy. **China Quarterly**, 72, pp. 713-742.
- KINZELBACH, Katrin (2012). Will China's rise lead to a new normative order? An Analysis of China's Statements on Human Rights at the United Nations (2000-2010). **Netherlands Quarterly of Human Rights**, Vol. 30/3, pp. 299-332.
- LIU, Wei (2014). **China and the United Nations**. New Jersey: World Century.
- LOKE, Beverley (2013). Conceptualizing the Role and Responsibility of Great Power: China's Participation in Negotiations toward a Post-Second World War Order. **Diplomacy & Statecraft**, n. 24, pp. 209-226.
- MAO, Ruipeng (2020). **China's growing engagement with the UNDS as an emerging nation: Changing rationales, funding preferences and future trends**. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper, n. 2.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2014). The Five Principles of Peaceful Coexistence. In: **Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China**, 30 July 2014. Available at: <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/t1179045.shtml>. Accessed 09 March 2021.
- MORTON, Adam (2003). Social Forces in the Struggle over Hegemony: Neo-Gramscian Perspectives in International Political Economy. **Rethinking Marxism**, v. 15, n. 2, pp. 153-179.
- MURPHY, Craig N. (2014). **Organização internacional e mudança industrial: governança global desde 1850**. São Paulo: Editora Unesp.
- _____ (2006). **The United Nations Development Programme: a better way?** New York: Cambridge University Press.
- _____ (1983). What the Third World Wants: An Interpretation of the Development and Meaning of the New International Economic Order Ideology. **International Studies Quarterly**, v. 27, n. 1, pp. 55-76.
- NIU, Zhongjun (2018). A historical overview of China-UN relations. **Journal of Asia-Pacific Studies** (Waseda University), n. 30, pp. 65-76.
- PASSOS, Rodrigo D. F. (2017). Marxismo. Estado e Relações Internacionais: Gramsci e frankfurtianos marxistas versus sua apropriação hegemônica liberal por Robert W. Cox. In: NASCIMENTO, Adriano; LEITE, Josimeire (ed.). **Gramsci em perspectiva**, Maceió: EDUFAL. pp. 123-143.
- _____ (2013). Gramsci e a Teoria Crítica das Relações Internacionais. **Revista Novos Rumos**, v. 50, p. 1-19.
- POWER, Samantha (2021). The Can-Do Power: America's Advantage and Biden's Chance. **Foreign Affairs**. Available at: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-20/samantha-power-can-do-power>>. Accessed 03 December 2020.

- PUGH, Michael (2004). Peacekeeping and Critical Theory. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, pp. 39-58.
- ROSENBERG, Justin; BOYLE, Chris (2019). Understanding 2016: China, Brexit and Trump in the history of uneven and combined development. **Journal of Historical Sociology**, v 32, pp. e32-e58.
- SAAD-FILHO, Alfredo; AYERS, Alison J. (2008). Production, class, and power in the neoliberal transition: a critique of Coxian eclecticism. In: AYERS, Alison. (ed.) **Gramsci, political economy, and international relations theory: modern princes and naked emperors**. New York: Palgrave Macmillan. pp. 109-131.
- SCHAEFER, Brett D. (2019). **How the U.S. Should Address Rising Chinese Influence at the United Nations**. Backgrounder, The Heritage Foundation, n. 3431. Available at: <https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-08/BG3431_0.pdf>. Accessed 09 March 2021.
- SCHECHTER, Michael G. (2020). Critiques of Coxian Theory – Background to a conversation. In: COX, Robert W. **The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on power, morals and civilization**, New York: Routledge. pp. 1-25.
- SCHOUTEN, Peer (2009). Theory Talk #37: Robert Cox on World Orders, Historical Change, and the Purpose of Theory in International Relations. **Theory Talks**. Available at: <http://www.theorytalks.org/2010/03/theory-talk-37.html>. Accessed 14 September 2010.
- TANG, Shiping (2018). China and the future international order(s). **Ethics & International Affairs**, 32, n. 1, pp. 31-43.
- THE STATE COUNCIL (2015). **Full text: Action plan on the Belt and Road Initiative**. The People's Republic of China. Available at: <http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm>. Accessed 22 April 2021.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2021). Promoting Cooperation. **United Nations Development Programme – China**. Available at: <<https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/sustainable-development.html>>. Accessed 10 March 2021.
- UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (2015). **Inclusive and Sustainable Industrial Development in Asia and the Pacific Region**. Vienna: United Nations Industrial Development Organization. Available at: <https://www.unido.org/sites/default/files/2015-07/UNIDO_in_ASP_Region_0.pdf>. Accessed 10 March 2021.
- UNITED NATIONS (2021a). Security Council – Veto List (in reverse chronological order). **DAG Hammarskjöld Library**. Available at: <<https://research.un.org/en/docs/sc/quick>>. Accessed 09 March 2021.
- _____ (2021b). Troop and police contributors. **United Nations Peacekeeping**. Available at: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Accessed 09 March 2021.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (2005). **Comércio Internacional em um mundo partido: o regime do GATT e os países em desenvolvimento**. Cadernos CEDEC, n. 77.
- WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh (2010). **Global Governance and the UN: An Unfinished Journey**. United Nations Intellectual History Project. Indiana: Indiana University Press (Kindle Edition).

- WILLIAMS, Raymond (1977). **Marxism and Literature**. Oxford: Oxford University Press.
- XI, Jinping (2020). **Statement by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the General Debate of the 75th Session of The United Nations General Assembly**, 22 September 2020. Available at: <<https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/t1817105.shtml>>. Accessed 09 March 2021.
- _____ (2019a). **A Governança da China**. Pequim: Foreign Language Press, v. 1.
- _____ (2019b). **Working Together to Deliver a Brighter Future for Belt and Road Cooperation**. Keynote Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the Opening Ceremony of the Second Belt and Road Forum for International Cooperation, 26 April 2019b. Available at: <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1658424.shtml>. Accessed 10 March 2021.
- XUE, Lei (2014). **China as a Permanent Member of the United Nations Security Council**. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. Available at: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/10740.pdf>>. Accessed 05 March 2021.
- ZHAO, Tingyang (2009). A political world philosophy in terms of all-under-heaven (Tian-xia). **Diogenes**, v. 56, n.1, pp. 5-18.

As contribuições de Robert Cox para a compreensão do início da crise dos anos 1970

The contributions of Robert Cox to understanding the emergence of the 1970's crisis

DEBORA GARCIA GASPAR | Professora adjunta do curso de Relações Internacionais do Departamento de Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Recebimento do artigo Abril de 2021 | **Aceite** Junho de 2021

Resumo: O objetivo do artigo é colher os principais elementos interpretativos oriundos da obra de Robert Cox, a partir da estrutura analítica proposta pelo autor (forças sociais, formas de Estados e ordens mundiais), acerca do início da crise econômica nos Estados Unidos e demais países capitalistas centrais, que coloca fim à Golden Age. São também analisados os desdobramentos da crise na aliança atlântica, relacionados às principais decisões concernentes ao funcionamento do sistema monetário e financeiro internacional. Ainda, busca-se examinar complementaridades entre a análise coxiana e outras contribuições da Economia Política, baseadas no conflito distributivo. Para apoiar os objetivos elencados, serão apresentados alguns trechos de documentos analisados em trabalho anterior (GASPAR, 2015). Resulta que o historicismo e o esquema teórico de Cox, assim como algumas de suas próprias proposições interpretativas sobre o período, fornecem uma chave analítica abrangente – compatível com abordagens da Economia Política, baseadas no conflito distributivo, e que leva em consideração as turbulências nas relações atlânticas –, para a compreensão do início da crise dos anos 1970. **Palavras-chave** Bretton Woods, ordens mundiais, dólar, conflito distributivo

Abstract: This article aims at gathering some of Robert Cox's key interpretative statements, based on the author's analytical structure (social forces, forms of state and world orders), to address the beginning of the economic crisis in the United States and other core countries, marking the end of Golden Age. We also consider the consequences of the crisis to the Atlantic alliance, which are associated with important decisions regarding the international monetary and financial system. Furthermore, it seeks to examine complementarities between the Coxian analysis and other Political Economy contributions based on the distributive conflict. To sustain the stated objectives, some excerpts from documents analyzed in a previous work (GASPAR, 2015) will be presented. Our results show that Cox's historicism and theoretical scheme, as well as some of his own interpretative propositions about the period, provide a comprehensive analytical key, compatible with Political Economy approaches based on the distributive conflict and that take into account the turbulences on the Atlantic relations, to better understand the emergence of the 1970s crisis. **Keywords** Bretton Woods, world orders, dollar, distributive conflict

INTRODUÇÃO

As contribuições de Robert Cox para o campo das Relações Internacionais (RI), em especial para a subárea de Economia Política Internacional (EPI), dificilmente podem ser exageradas. Sem a pretensão de problematizar o grau de acuidade que seus conceitos e quadros teóricos lograram alcançar, reconhece-se que Cox foi responsável por inaugurar uma nova terminologia nos debates, muitas vezes fechados e ensimesmados, que dominaram o campo acadêmico de RI por décadas. Com a abertura do leque de possibilidades lograda pelo autor, amplia-se também o contato e o interesse por perspectivas teóricas críticas, destacadamente, as discussões sobre o próprio Estado e a natureza do capitalismo na análise das relações interestatais e transnacionais.

A obra de Cox já foi revista, criticada e atualizada por diversos acadêmicos da área de RI, inclusive no Brasil, onde a obra do autor conta com importante interlocução (GARCIA, 2010, 2019; GARCIA; BORBA DE SÁ, 2013; RAMOS, 2012; 2013; 2020). Neste artigo, a atenção se dirige às contribuições do arcabouço teórico-analítico de Cox para a compreensão da crise dos anos 1970, em especial na articulação entre o início da crise econômica, caracterizada como o período da estagflação nos Estados Unidos e demais países centrais, e as tensões envolvidas no desmantelamento do sistema de Bretton Woods. Para fins de recorte, a discussão se restringirá aos primeiros anos desta década tão turbulenta e tão central nas análises sobre a dinâmica do capitalismo global e do associado debate sobre hegemonia mundial.

O foco residirá, portanto, no acirramento das contradições acumuladas a partir do próprio processo de expansão capitalista do pós-Segunda Guerra Mundial, dentro dos Estados Unidos e nas relações atlânticas, marcas deste período. O objetivo do artigo é, simultaneamente, apontar os principais elementos interpretativos fornecidos por Cox para o período assinalado, dentro da estrutura analítica desenvolvida pelo autor (forças sociais, formas de Estados e ordens mundiais), e complementá-los, na medida em que sejam compatíveis, com outras análises de EPI e da Economia Política. A investigação dos primeiros indícios da crise econômica que se instalaria na potência hegemônica e das primeiras discussões que a mesma enseja, no âmbito doméstico, permite encadear as noções de forças sociais e formas de Estado. Já a análise das relações entre os Estados Unidos e seus aliados europeus, notadamente França, Reino Unido e Alemanha Ocidental, subsidia a articulação dos elementos centrais da abordagem das ordens mundiais (COX, 1981, 1987), bem como da discussão adjacente sobre multilateralismo e seus limites (COX, 1992). Para apoiar empiricamente a análise, serão apresentados alguns trechos de documentos americanos previamente mapeados¹.

Sendo a alternância entre estruturas hegemônicas e não-hegemônicas da ordem mundial uma das preocupações centrais do edifício teórico de Cox, a primeira metade da década de 1970, ou como destaca o autor, os anos de 1973 e 1974, oferecem um ponto de vista privilegiado para articular as relações entre forças sociais, formas de Estado e o anúncio de uma ordem mundial ainda em negociação. Em especial, a estrutura analítica de Cox permite a concatenação entre as profundas mudanças do sistema produtivo, as forças sociais que o subjazem e o corporificam e as decisões

¹ As fontes consultadas são compostas por documentos oficiais relativos às Relações Exteriores dos Estados Unidos (*Foreign Relations of the United States – FRUS*), disponibilizados no *Historical Documents – Office of the Historian*, pelo Departamento de Estado, compreendidos entre 1969 e 1975. Para uma análise detalhada desta documentação, ver Gaspar, 2015, capítulo 3.

tomadas no nível executivo dentro da potência hegemônica, que se desdobram em fricções dentro da aliança atlântica. Com isso, ao menos no que se refere às questões monetárias e financeiras internacionais, o salto analítico com relação às teorias do poder estrutural, dos poderosos *insights* de Susan Strange à Teoria da Estabilidade Hegemônica consolidada por Robert Gilpin, torna-se evidente. O ponto central é que o historicismo de Cox permite apreender o alto grau de incerteza que caracteriza as relações atlânticas no âmbito monetário, nos primeiros anos da década de 1970.

O artigo está organizado em três seções que tratarão respectivamente dos principais elementos teórico-analíticos que serão mobilizados, da contextualização histórica da primeira metade da década de 1970 e, em seguida, da análise dos processos destacados dentro do enquadramento fornecido. Algumas considerações finais encerram o artigo.

DAS FORÇAS SOCIAIS ÀS ORDENS MUNDIAIS: O OLHAR COXIANO

Ao colocar como central a questão sobre como as forças sociais, derivadas das relações de produção, relacionam-se com formas de Estado (complexos Estado/sociedade civil) e ordens mundiais, Cox propõe uma nova abordagem integrada, dentro do campo de RI, que se afasta da mecânica sistêmica, deliberadamente desatenta às relações econômicas e aos impactos societais, associada ao neorrealismo de Kenneth Waltz. Ao mesmo tempo, oferece uma complexificação analítica, ainda que não na forma de um programa de pesquisa totalmente coeso, às abordagens contemporâneas em EPI que se aglutinam em torno da ideia de poder estrutural (COHEN, 1977; STRANGE, 1996; GILPIN, 1987, KIRSHNER, 1995)². Não completamente refratário à noção de poder estrutural e reconhecendo a evolução analítica que a inclusão das dinâmicas de mercado (finanças, moeda, comércio, investimentos e multinacionais), de maneira não dissociada das relações políticas internacionais, a “decida” ao nível das forças sociais, proposta por Cox, torna a investigação destes processos um tanto mais interessante.

Há dois elementos centrais da apropriação coxiana do materialismo histórico³ que são de interesse para a análise aqui desenvolvida: a abertura do Estado em direção à visão do complexo Estado/sociedade e a centralidade do processo produtivo e suas transformações (COX, 1981, pp. 95-96). Assim, o Estado não é apreendido de forma estreita, a partir de uma noção abstrata de poder estatal, associada à burocracia ligada à Política Externa e às capacidades militares. É entendido como um aparato legal-administrativo combinado com configurações de classe, ou blocos históricos (COX, 1996a), o que permite analisá-lo como terreno de contestação entre forças sociais. Essa tensão dinâmica entre complexos Estado/sociedade, ao invés da simples competição militar, é entendida como fonte de mudanças globais (BUDD, 2013, p. 42).

2 A abordagem do poder estrutural trouxe importantes inovações no campo teórico da EPI. Destaca-se, aqui, a quebra da dicotomia entre o poder do Estado e dos mercados. Essa leitura permite analisar os desenvolvimentos das décadas de 1970 e 1980 não como um processo de perda de autonomia dos Estados, frente ao poder do mercado (grandes corporações e as finanças desreguladas), mas como um novo tipo de projeção de poder. No entanto, a abordagem do poder estrutural não ficou isenta de críticas, sendo a mais comum a que indaga sobre a imprecisão do conceito.

3 No artigo de 1981, comemorado neste dossiê, Cox explica sua aproximação com o materialismo histórico como método de análise. Para uma apresentação crítica ver Leysens (2008, pp. 45-7).

Na esteira da reflexão inaugurada por Cox, o período aqui analisado marca o início do que alguns autores denominam por “neoliberalismo como projeto de desconstrução”, que seria seguido por outros dois: “neoliberalismo como projeto de construção” e “neoliberalismo em sua fase de consolidação” (APELDOORN, OVERBEEK; RYNER, 2003, p. 38). Enquanto projeto de desconstrução, destacam-se a crise do keynesianismo, a derrota do liberalismo corporativista e da socialdemocracia em um país após o outro⁴. O ponto de vista privilegiado de Cox, que desenvolveu uma longa carreira na Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, portanto, acompanhou de perto as transformações engendradas pelo fordismo e suas contradições, explica sua sensibilidade com relação a este fator (CAMMACK, 2007, p. 6).

Ainda, os desdobramentos de seu historicismo permitem que o autor se afaste do positivismo evolucionário, dominante no campo de RI, ainda na década de 1980. A compreensão das profundas mudanças observadas na década de 1970 torna-se, dessa forma, mais complexa. Isso porque são incorporados os processos sociais subjacentes, fazendo com que a direção da mudança não possa ser pré-determinada (COX, 1976). A mudança deve, portanto, ser analisada a partir da articulação das três dimensões: forças sociais, formas de Estado e ordem mundial: “Thus any attempt to explain the transformations of production relations must refer to states and world orders” (COX, 1987, p. 105).

Para Cox, as estruturas históricas contêm contradições inerentes que ensejam conflitos sociais, cujo acirramento abre as possibilidades de transformação. As tentativas de se resolver tais antagonismos conectam-se profundamente às relações sociais e políticas mais amplas dentro dos Estados e na ordem mundial prevalecente em cada período (LANGLEY, 2002, p. 21). No caso da primeira metade da década de 1970, como se verá adiante, os governos de Richard Nixon (1969-1974) buscaram acomodar os conflitos domésticos que se acirravam, mantendo os parâmetros centrais do complexo Estado/sociedade, característicos do que Cox denomina por forma de Estado neoliberal⁵. Essa escolha, no entanto, provocou fissuras na ordem mundial, no campo monetário-financeiro, levando ao aumento das tensões dentro da aliança atlântica. Observa-se, portanto, duas formas de contestação simultâneas e relacionadas: as tensões na relação capital/trabalho, decorrentes do próprio fordismo, e os limites do multilateralismo nas relações monetário-financeiras no eixo atlântico-norte.

Articulando-a com sua discussão sobre ordens mundial, Cox define a noção de hegemonia como, concomitantemente, uma estrutura social, econômica e política. Um elemento nodal desta acepção de hegemonia mundial é a conexão com as forças sociais que subjazem determinado modo de produção e as instituições que produzem regras que, transvestidas em normas universais, sustentam o modo dominante de produção. No nível internacional, a hegemonia vai além da ordem entre Estados: trata-se de uma ordem imbricada na economia mundial, sob um modo de produção dominante, que penetra em todos os demais Estados (COX, 1996a, p. 137).

4 A fase de projeto construtivo seria a de imposição de ajustes estruturais, desregulação, privatizações, em que os princípios do neoliberalismo são crescentemente aceitos como válidos e legítimos. A fase de consolidação estaria relacionada, sobretudo nos países centrais, à normalização daqueles princípios, de forma a tornar qualquer alternativa irrealista e desacreditada.

5 Na terminologia adotada por Cox, a forma de Estado na potência hegemônica, durante o período da ordem mundial da *Pax Americana*, é a neoliberal. A forma subsequente seria a hiperliberal.

Cox considera que a ordem hegemônica americana, que é comparável à ordem da hegemonia britânica de meados do século XIX, estende-se entre 1945 e 1965. Após esse período, “(...) it became evident that this US-based world was no longer working well”. Isso abriria três veios de transformação estrutural: reconstrução hegemônica, em linha com os desígnios da Comissão Trilateral; um aumento da fragmentação da economia mundial entre os grandes poderes, que definiriam zonas de influência; uma contra hegemonia constituída no Terceiro Mundo (COX, 1996a, p. 136).

Partindo da definição mais geral, alguns autores buscaram qualificar o conceito de hegemonia, no intuito de lidar com a crise na projeção de poder dos Estados Unidos, ao longo da década de 1970, em especial, com os aliados. Para Gill (1990, p. 60), em meados dos anos 1970 uma ampla gama de conflitos havia dividido a liderança americana, esgarçando o consenso relativo que marcara o período anterior e produzindo uma crise na orientação e no propósito da Política Externa dos Estados Unidos.

Cafruny e Ryner (2007, pp. 20-21), também seguindo a tradição gramsciana, distinguem hegemonia integral de hegemonia mínima. A primeira refere-se uma forma de poder mais consolidada, em que predomina um senso de propósito comum e a ausência de antagonismo aberto entre os diversos grupos. Nesse cenário, o poder hegemônico é capaz de satisfazer seus interesses e os do sistema, simultaneamente. O conceito se aplicaria aos anos de formação e de vigência do sistema de Bretton Woods, caracterizado pelo alto grau de consenso e importantes concessões dos Estados Unidos aos aliados, dentro do quadro do “*embedded liberalism*” (RUGGIE, 1982). Um ponto central seria a complacência americana com relação ao comportamento de seus competidores (FIORI, 1997, p. 30).

Já no contexto de hegemonia mínima, uma série de contradições se desenvolve entre os interesses dos grupos dominantes e dos subordinados. O sistema torna-se instável, mas a oposição potencial ainda é insuficiente para consolidar um bloco contra hegemônico. Para os autores, encontra-se ausente a habilidade tanto do grupo dominante, como da oposição, de resolver as contradições sistêmicas, resultando em instabilidade crônica (CAFRUNY; RYNER, 2007, p. 20). No caso da hegemonia mínima americana, os dois pilares sobre os quais se assentava a hegemonia integral, o fordismo e o padrão dólar-ouro, entraram em colapso. Pode-se argumentar que essa diferenciação entre as expressões da hegemonia equivale à distinção de Fiori entre o período da “hegemonia propriamente dita” (1947-1973) e o da “conjuntura não hegemônica”, associado ao período de crise. Neste novo contexto, os Estados Unidos tornam-se implacáveis na exigência de abertura de mercados de bens e serviços e da desregulação dos mercados financeiros e do trabalho (FIORI, 1997, p. 31). Cox também destaca o biênio 1973-74 como marcado por profundas incertezas sobre como as diversas facetas da crise se resolveriam. Essa leitura baseia-se no conceito gramsciano de crise orgânica, em que se estabelece uma contradição profunda entre estrutura e superestrutura, em que o antigo está morrendo, mas o novo ainda espera para nascer.

A CRISE DOS ANOS 1970

Em seu artigo seminal, publicado no periódico *Millennium*, em 1981, Cox se debruça sobre a *Pax Americana*, buscando caracterizar esta ordem mundial. Para dar conta das

especificidades deste período histórico, o autor desenvolve as ideias correlatas de internacionalização do Estado⁶ e de internacionalização da produção, que estariam na base da reconstrução das economias capitalistas, capitaneada pelos Estados Unidos, no pós-guerra. A ordem mundial da *Pax Americana* era sustentada pela facilitação do comércio internacional e um sistema monetário baseado no dólar, conversível em ouro, e no regime de câmbio semifixo. Os acordos instituições internacionais de Bretton Woods, em especial, o GATT e o FMI⁷ teriam a função de garantir e monitorar o desenvolvimento desta nova ordem.

Não serão discutidos os detalhes da análise de Cox deste período (COX, 1981; 1987), uma vez que o foco do artigo está concentrado na crise subsequente. Sobre o fato de o período compreendido entre o pós-Segunda Guerra Mundial e o final dos anos 1960 poder ser caracterizado, no que se refere aos principais traços das relações econômicas no mundo capitalista, como de exercício de hegemonia pelos Estados Unidos, Cox é enfático “(...) the Pax Americana was hegemonic: it commanded a wide measure of consent among states outside the Soviet sphere and was able to provide sufficient benefits to the associated and subordinate elements in order to maintain their acquiescence” (COX, 1987, pp. 230-231)⁸. Já a virada para os anos 1970, até pelos claros sinais de crise, são mais nebulosos. Importa, no entanto, salientar que a interpretação da *Pax Americana*, que combina forças sociais, formas de Estado e ordem mundial, seguirá central em sua visão sobre a crise⁹.

Os anos 1970 são associados à crise do modelo de crescimento da *Golden Age*, sendo que suas facetas mais visíveis são a queda das taxas de crescimento e o processo inflacionário e aumento do desemprego nos países centrais. Na terminologia coxiana, essa crise reflete tensões na relação Estado/sociedade e na forma de Estados. O período é também caracterizado por tensões nas relações entre Estados Unidos e seus principais aliados, que pode também ser analisado pela lente da renegociação dos parâmetros centrais do funcionamento do SMI, ou seja, de elementos constitutivos da ordem mundial do pós-guerra. Esse período de crise nas relações econômicas internacionais é envolto por incertezas, sobretudo em relação ao futuro do SMI, após o fim da paridade entre o dólar e o ouro, em agosto de 1971, e o colapso definitivo do regime de câmbio fixo, em 1973, e a renúncia, nos Estados Unidos, ao controle de fluxos de capitais de curto prazo, em 1974¹⁰.

O déficit de pagamentos americano, somado ao déficit também em transações correntes a partir de 1971, o quadro de estagnação que atingia, em especial, a Europa, e os receios quanto ao novo regime de câmbio flutuante são, portanto, marcas da primeira metade desta década. Um ponto central desta renegociação dos termos da nova ordem internacional refere-se às disputas em torno tanto da forma de Estado dos países centrais – que, até então, atuavam

6 Para uma apresentação do conceito bem como, de suas revisões a aprofundamentos, ver Garcia (2019).

7 Respectivamente Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*), de 1947, e Fundo Monetário Internacional, criado em 1944.

8 Outro elemento central da ordem do pós-guerra é a coordenação de políticas entre os países industrializados do eixo atlântico-norte, com adição do Japão. Esse conjunto de países viria formar o G7, já na fase de declínio da ordem hegemônica da *Pax Americana* e advento da forma de Estado hiperliberal.

9 Cox vivenciou de forma atenta as convulsões sociais nos países centrais, a partir do final dos anos 1960 e identificou que a crise marcava a competição entre dois tipos ideais de sociedade, que se apresentavam na esteira do acirramento das contradições do Estado neoliberal: o capitalismo de Estado e o hiperliberalismo (COX, 1996b, p. 30).

10 Os Estados Unidos haviam inseridos controles de capitais apenas em 1963, quando passam a sofrer pressões sobre o dólar, devido ao déficit da balança de pagamentos. Ver Helleiner (1994).

como amortecedores das pressões dos mercados internacionais, de forma a acomodá-las às forças sociais internas (COX, 1987, p. 254) –, como do consenso em torno do funcionamento do SMI, que deveria assegurar câmbio fixo, conversibilidade com o ouro e controle de fluxos especulativos¹¹.

Mais especificamente, para Cox, é o no período subsequente ao aqui focalizado que o bloco histórico que caracteriza a forma de Estado neoliberal entra em, de fato, colapso: “the social contract that had been the unwritten constitution of the neo-liberal state’s historic bloc was broken in all the advanced capitalist countries in the year following 1974–1975” (COX, 1987, p. 280). Se é verdade que o foco investigativo de Cox, para o período em tela, recai predominantemente sobre a chamada Nova Ordem Econômica Internacional (COX, 1979; MURPHY, 1984), o autor também destaca a postura mais intransigente dos principais aliados europeus, que poderia levar a um quadro de hegemonia reconstituída, porém, reformulada (COX, 1983, p. 171).

O contexto de crise foi associado, no âmbito teórico, à incapacidade da potência hegemônica em conduzir o sistema econômico internacional, o que se refletia no papel enfraquecido do dólar (GILPIN, 1987; KINDLEBERGER, 1973; KEOHANE, 1984). Não se adere aqui a tais teses, que apontavam o declínio hegemônico dos Estados Unidos, mas reconhece-se que as profundas incertezas que marcam as renegociações com as novas forças sociais em ascensão e com os aliados tumultuaram o período. Juntamente com os resultados da incursão americana na Ásia, foi gerado o quadro de crise de liderança: “A ruptura do padrão-dólar fixo, a derrota no Vietnã e as crises do petróleo balançaram os pilares do poder americano” (TAVARES; BELLUZZO, 2004, p. 130).

Notadamente, o contexto de crise teve um forte impacto na aliança atlântica: “It’s not inappropriate to define the 1970s as an extended period of economic warfare between the United States and the other capitalist powers” (PARBONI, 1981, p. 98). Uma das principais razões desse cenário foi o fortalecimento conjuntural dos europeus no contexto internacional, em função da própria estratégia americana de apoio a sua reconstrução, de forma que a confiança crescente da Europa e do Japão levou à expectativa de se renegociar certos aspectos do domínio americano.

ACIRRAMENTO DAS TENSÕES NOS ESTADOS UNIDOS E CRISE NAS RELAÇÕES ATLÂNTICAS

Na virada dos anos 1960 para os 1970, as relações produtivas capitalistas passavam por um profundo processo de reformulação, o que acabou afetando as bases da cooperação entre os países centrais, institucionalizada nos acordos de Bretton Woods e operada pela política econômica externa da potência hegemônica. A ordem internacional do pós-guerra entraria em colapso a partir das contradições gestadas por seu próprio funcionamento, tanto internamente aos países centrais, como nos pilares que constituíam a fundação de suas relações monetário-financeiras.

11 Para Cox, no período subsequente, marcado pela forma de Estado hiperliberal da potência hegemônica, o Estado deixa de exercer a função de amortecedor e passa a atuar como uma correia de transmissão que internaliza as pressões do mercado internacional (COX, 1987, p. 255). Para uma crítica a esta noção, ver Panitch (1994). Para uma sistematização deste debate, ver Garcia (2019).

Serão aqui apresentados, primeiramente, os aspectos centrais e a manifestação destas contradições dentro dos Estados Unidos e, em seguida, seus reflexos nas relações atlânticas.

Inflação e conflito distributivo no governo Nixon

A mudança da orientação da política econômica se insere em um movimento mais amplo que se segue ao fim da *Golden Age*. Durante a época de ouro do crescimento capitalista, nas décadas de 1950 e 1960, os países desenvolvidos experimentaram taxas de crescimento sem precedentes, além de baixa inflação e melhora das condições de vida. Ainda, o compromisso com o pleno emprego passou a formar a base de um consenso, nos países ocidentais, a partir de meados dos anos 1950¹². Nesse contexto, o desemprego começava a ser visto como uma “doença curável” e sua mitigação como meta da política monetária, assumindo-se haver um *trade-off* de longo prazo entre desemprego e inflação. Estas condições trouxeram altos níveis de emprego e grande fortalecimento do poder de barganha da classe trabalhadora (GLYN, 2006, p. 1).

Nos Estados Unidos, entre o pós-guerra e meados da década de 1960, os sucessivos governos tinham como prioridade taxas altas de crescimento e emprego, tanto domesticamente, como em seus aliados, dentro da lógica geopolítica da Guerra Fria (SERRANO, 2004, p. 181). Na Europa, os partidos socialdemocratas passaram a estabelecer um compromisso histórico com o capital produtivo e a redistribuição, o que tornou possível o consumo de massa, a expansão do Estado de bem-estar social e, até mesmo, a descomodificação do trabalho (RYNER, 2007, p. 8). As taxas de inflação mantiveram-se baixas, ainda que persistentes, até o fim dos anos 1960, devido ao fato de que o conflito distributivo apresentou níveis moderados nos países centrais, seja pelo padrão de organização sindical, nos Estados Unidos, ou pelas restrições externas impostas pelo regime de câmbio fixo, na Europa (SERRANO, 2004, pp. 185-186)¹³.

No final dos anos 1960, no entanto, o conflito distributivo se agravou, levando à “explosão salarial”, caracterizada pela aceleração do ritmo de crescimento dos salários nominais, que se inicia nos Estados Unidos, atingindo também os países europeus. Nos Estados Unidos, o fim da década de 1960 marca o “fim do compromisso”, que predominara nos anos de ouro do crescimento capitalista, caracterizado por baixas taxas de inflação, que seguiam o padrão rastejante, explicado pelo esforço da organização sindical e trabalhista (*Ibidem*, p. 198). Houve um aumento do grau de militância sindical, levando ao acirramento do conflito distributivo, que inaugurou o período de altas taxas de inflação nos países centrais.

12 Como salienta Glyn (1995, p. 114-115), a designação dos anos dourados do capitalismo como um “período keynesiano” traz certo exagero, especialmente em relação ao uso efetivo de políticas de expansão da demanda, com o objetivo de assegurar o pleno emprego. Segundo o autor, os governos, em geral, mantiveram os orçamentos equilibrados durante o período. A disposição dos governos em intervir, no entanto, já provia confiança para o investimento privado. Decorre desta discussão que o keynesianismo social europeu não deve ser caracterizado pela aderência a políticas fiscais anticíclicas de curto prazo, financiadas por déficits, dada a restrição externa decorrente do câmbio fixo. Ao contrário, o mesmo caracteriza-se pelo importante aumento de longo prazo, tanto dos gastos e das transferências públicas, como da correspondente carga tributária bruta.

13 Pijl (1984) também afirma que chamado liberalismo corporativista estava conectado ao keynesianismo (ou Estado de bem-estar social). Para o autor, esse tipo de organização era de interesse da indústria de produção em massa e do trabalho organizado, intermediado por um aparato estatal comprometido, no contexto da Guerra Fria, com a imposição de uma disciplina de classe específica, relacionada ao pleno emprego e ao estímulo à demanda.

Na mesma linha de argumentação, Glyn (2006) mostra, por meio dos altos níveis de conflito industrial, como o conflito distributivo acentuou-se a partir de 1960, devido à posição mais forte dos trabalhadores tanto nos Estados Unidos, como nos países da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Panitch e Gindin (2012) referem-se a este processo como “contradição do sucesso”, no sentido de que o sucesso dos trabalhadores e demais movimentos sociais em colocar suas demandas estaria por trás da própria escalada inflacionária¹⁴. Também, para Cox, a crise econômica do início dos anos 1970 desnudou as contradições latentes gestadas no período anterior (COX, 1987, p. 262).

Apesar do cenário macroeconômico, o primeiro governo Nixon não adotou uma política contracionista. Ao contrário, priorizou o crescimento e o emprego, combinando políticas fiscal e monetária expansionistas. As medidas resultaram em aumento da inflação e do déficit comercial, que prejudicaram a confiança no dólar e contribuíram para a crise no mercado cambial (HENNING, 1998, p. 553). Konings (2011, p. 97) afirma que o governo Nixon era tão inclinado quanto as administrações democratas anteriores a manter sua autonomia decisória, inclusive adotando políticas econômicas inflacionárias. Associadamente, nota-se uma piora na posição externa dos Estados Unidos, que são acusados pelos aliados de “exportarem” inflação, sobretudo para a Europa, por meio de acúmulo de déficits na balança de pagamentos¹⁵.

Cox, ao caracterizar os anos de 1973-74, não se deixa impressionar pelos efeitos inflacionários do primeiro choque do petróleo, localizando a crise econômica no âmbito do conflito distributivo:

The years 1973-74 can in retrospect be seen as the threshold beyond which established workers were placed in a defensive posture and became alienated from the state. The rise of public expenditures to 50 percent or more of the national product, the prolonged decline and stagnation of economic activity, and the attendant exacerbation of the fiscal crisis of the state triggered a middle-class backlash against organized labour and against the welfare state. (COX, 1987, p. 374)

Apesar de não aprofundar, o autor faz certo eco a essa visão sobre o recrudescimento inflacionário, ou “wage push in neoliberal States” do período: “inflation itself is merely an ‘indicator’ of crisis, which is explained by the ‘conflict of social and political forces at the three levels of production, state and world order’” (*Ibidem*, p. 275). Ainda, é justamente na mudança da visão sobre a inflação – a que Cox se refere como uma reavaliação da compreensão oficial sobre a

14 Essa visão acerca do período da Grande Inflação, que se assenta sobre os determinantes do conflito distributivo, difere da visão ortodoxa que entende a inflação como um fenômeno estritamente monetário. Korpi se refere ao seu tipo de abordagem como “hipótese dos recursos de poder”, distinguindo-a da visão na qual as diferenças entre empregadores e empregados não é considerada relevante na explicação para a inflação. Assim, o autor distancia-se também de um senso comum que atribui a escalada da inflação dos anos 1970 ao choque do petróleo, que teria gerado demandas por ajuste salarial. Na perspectiva do autor, os choques do petróleo aparecem não como as causas principais, mas como elementos catalizadores, abrindo a oportunidade para a redefinição dos parâmetros do conflito distributivo de longo prazo nas sociedades ocidentais (KORPI, 2002, p. 368). Para Korpi (1991, p. 336), o choque do petróleo teria tido o efeito, não de gerar o processo inflacionário, mas de demonstrar as possibilidades de aceitação de níveis mais altos de desemprego, nas sociedades capitalistas centrais.

15 O argumento da “exportação” da inflação americana era utilizado, sobretudo, por Helmut Schmidt, ao associar a entrada de capitais na Alemanha ao aumento da oferta monetária e à demanda, que seriam as causas da inflação. Essa argumentação de Schmidt, portanto, segue uma linha monetarista.

hierarquia entre os problemas econômicos – que o autor localiza a chave para afirmar tratar-se de uma crise estrutural e não apenas conjuntural (COX, 1987, p. 279). Cabe destacar, no entanto, que, apesar de os apontamentos sobre processo inflacionário do período serem, até certo ponto, compatíveis com uma análise do conflito distributivo, Cox tem uma interpretação multifacetada. Uma das consequências disto é que, por vezes, o autor dá um peso excessivo às teses da exportação da inflação americana, conectada ao excesso de gastos e ao endividamento¹⁶.

Ainda, Cox identifica corretamente que havia um embate entre forças sociais divergentes: de um lado, começavam a ganhar terreno visões liberais ortodoxas acerca do funcionamento da economia de mercado e das relações econômicas internacionais, representadas pela forças sociais de Nova Iorque, mais visíveis dentro do *Fed* de Nova Iorque; de outro, estavam os *new dealers*, que ocupavam majoritariamente o Departamento do Tesouro e de Estado, bem como a presidência do Fed, na figura de Arthur Burns¹⁷ (COX, 1987, p. 213-214; LANGLEY, 2002, p. 71). Burns conduziu uma política monetária acomodacionista, de forma a sustentar as prioridades do presidente Nixon, mas, também, devido à sua crença em um diagnóstico mais próximo à inflação de custos¹⁸. O objetivo de manter a autonomia de sua política econômica frente às pressões europeias começa paulatinamente a se estabelecer dentro do governo, aproximando o presidente de posições mais inclinadas à flexibilidade e à liberalização.

Em outubro de 1971, logo após o anúncio do fim da conversibilidade entre o dólar e ouro, feito em agosto, George Shultz, à época diretor de orçamento¹⁹, em conversa com Nixon, coloca os termos do que significaria, da perspectiva americana, um retorno ao regime anterior. Na passagem, fica claro que Nixon não estava disposto a sacrificar crescimento e emprego nos Estados Unidos em nome do compromisso com o SMI:

Shultz explicou cuidadosamente, e o presidente concordou, que se houvesse um retorno às **paridades fixas e à conversibilidade**, a única forma de lidar com o **déficit da balança de pagamentos** seria **deflacionar a economia doméstica para baixar os preços, criando “desemprego para satisfazer as pressões internacionais.”** O presidente disse que não queria que as políticas domésticas fossem afetadas por um sistema ultrapassado **“nós podemos criar um sistema sem conversibilidade.”** Apesar de não insistir nesse ponto, Shultz era claramente favorável a um sistema flutuante²⁰. [Grifo meu]

16 Uma via de crítica que aponta neste sentido é a negligência parcial de Cox com relação à crise de rentabilidade do período (BUDD, 2008, p. 57).

17 Arthur Burns assumiu a presidência do Fed em fevereiro de 1970, sucedendo William McChesney Martin.

18 Um dos críticos à política econômica de Nixon, dentro do governo, era Paul McCracken, presidente do Conselho de Assesores Econômicos do governo Nixon entre 1969 e 1971. McCracken também é conhecido por ceder seu nome a um relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicado em 1970: *“Inflation: the present problem”*, em que se recomenda níveis maiores de desemprego como medida de combate à inflação. Para uma análise do documento, ver Korpi (1991).

19 George Shultz havia integrado o governo como secretário para o Trabalho (1969-1970). Após ocupar o posto de Diretor do Orçamento (1970-1972), assumiu o Tesouro (1972-1974). Shultz seria ainda Secretário de Estado durante quase a totalidade dos dois governos de Ronald Reagan.

20 FRUS 1969-1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, Document 187: Editorial Note. Tradução de “Shultz carefully explained, and the President agreed, that if there were a return to fixed parities and convertibility, the only way to address a balance-of-payments deficit would be to deflate the domestic economy to lower prices, creating “unemployment to satisfy international pressure. The President said he did not want domestic policies to be affected by the outmoded system and “we can build a system without convertibility.” Although he did not press the point, Shultz clearly favored a floating rate system”.

Em janeiro de 1972, em memorando do Conselho de Segurança Nacional enviado a Henry Kissinger²¹, novamente é colocado que a posição americana refletia a prioridade da política doméstica de compromisso com o crescimento:

Dado o fato de que os juros baixos são primordialmente resultado do grande aumento da oferta monetária necessária para estimular nossa economia doméstica, é bastante improvável que Arthur Burns ou outro funcionário do governo tente aumentar os juros neste momento para satisfazer os europeus.²²

Finalmente, Cox (1987) estabelece a conexão entre o marco da crise econômica gerada – situando o fenômeno da estagflação como decorrente das contradições do próprio processo produtivo e da consequente alteração na correlação de forças entre capital e trabalho –, e a própria ordem mundial da *Pax Americana*, que será desenvolvida na próxima seção:

The world economic crisis following 1973 appears as a threshold marking a transition from one world order to another. (...) The crisis has been generated by the neoliberal order itself. This order, based for a long time quite successfully on a corporative social contract, or state-administered welfare, and on an internationalizing of production and internationalizing of state regulated finance, created through this very practices the conditions of its undoing: stagflation, the fiscal crisis of the state, the international debt crisis. The responses to the crisis by the dominant political and social forces have wittingly or unwittingly exacerbated internal and international polarizations. (*Ibidem*, p. 400)

Neste trecho sintético e informativo, encontra-se a articulação entre os principais elementos que caracterizam a crise da forma de Estado neoliberal e a sinalização da transição entre ordens mundiais, guardando a problemática da contingência histórica e provendo um quadro profícuo para a pesquisa.

As tensões na ordem mundial: o dólar desacorrentado

A virada dos anos 1960 para os 1970 é marcada por um aumento das tensões dentro da aliança atlântica, fortemente associado ao questionamento do papel do dólar e

21 Nesta época, Kissinger era o conselheiro de segurança nacional junto à presidência (1969-1975). A partir de setembro de 1973, ocuparia também o posto de secretário de Estado. Neste último, seu mandato se estende até o final do governo de Gerald Ford.

22 FRUS 1969-1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, Document 222: Urgent Information Memorandum from Robert Hormats and Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) (Washington, January 24, 1972). Tradução de: "Given the fact that the low interest rates are primarily the result of large increases in the monetary supply necessary to boost our domestic economy, it is highly unlikely that Arthur Burns or any other official in this Government would attempt to raise interest rates at this time merely to satisfy the Europeans".

às turbulências no SMI. A atitude inicial do governo americano foi considerar, ainda que com cautela, o desmantelamento dos três pilares de Bretton Woods: a paridade ouro/dólar, o regime de taxas de câmbio fixas, porém ajustáveis, e os controles de capitais de curto prazo. A cautela explicita a preferência das diferentes agências do governo americano por soluções compromissadas, indicando a continuidade de alguns elementos característicos da “ordem hegemônica”, ou ainda, “hegemonia integral” e “hegemonia propriamente dita”. Havia receio quanto aos efeitos desestabilizadores de uma postura mais intransigente dos Estados Unidos. Kissinger critica a possibilidade de suspensão da conversibilidade nestes termos:

A suspensão unilateral da conversibilidade dólar-ouro – essencialmente a adoção de um regime cambial flutuante para o dólar – representaria uma enorme exibição do poder dos Estados Unidos e romperia nossos esforços em forjar uma nova parceria com a Europa, em bases mais igualitárias.²³

No Grupo Volcker²⁴, encarregado de elaborar planos de contingência para o dólar, a suspensão da conversibilidade era vista com bastante cautela. Em um relatório do grupo, do início de 1969, afirma-se:

Talvez o problema de longo prazo mais importante para os EUA seja como sair deste compromisso de forma elegante, sem causar distúrbios desnecessários no sistema monetário e com razoável aprovação internacional, em algum ponto no futuro. Não está claro se isso pode ser realizado e uma quebra da conversibilidade teria que vir em um contexto de crise e ameaça de corrida contra o dólar.²⁵

Destaca-se, portanto, a postura discreta, em um primeiro momento, por meio da qual as autoridades trataram da proposta de flexibilizar os parâmetros do funcionamento do sistema de Bretton Woods. Cabe salientar que essa foi a postura do governo mesmo com a chegada de funcionários mais alinhados com a ideologia de livre mercado e com os argumentos de Milton Friedman em favor de um regime de câmbio flexível. Dentre estes, destacam-se Herbert Stein²⁶

23 FRUS 1969–1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, Document 12: Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon (Washington, March 17, 1969). Tradução de “Unilateral U.S. suspension of gold convertibility – essentially adoption of a floating exchange rate of the dollar – would represent a massive display of U.S. power and rupture all our efforts to forge a new partnership with Europe on the basis of greater equality”.

24 Paul Volcker, então subsecretário do Tesouro para Assuntos Internacionais, presidiu, no final dos anos 1960, um grupo composto por representantes do Tesouro, do Fed, do Departamento de Estado, do Conselho de Assesores Econômicos e pelo assistente da presidência para assuntos de segurança nacional. O Grupo Volcker estava encarregado de estudar a situação monetária internacional e priorizar os assuntos de acordo com o interesse nacional.

25 FRUS 1969–1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, Document 111: Volcker Group Paper (Washington, undated). Tradução de “Perhaps one of the most important long-term problems facing the U.S. is how to move out of this commitment in a graceful manner without causing undue disturbance to the monetary system and with a fair measure of international approbation, at some time in the future. It is not yet clear whether this can be done, and a breaking of the link may have to come in the context of some crisis and a threatened run on the dollar”.

26 Presidente do Conselho de Assesores Econômicos entre 1972 e 1974. Foi sucedido por Alan Greenspan.

e o já citado George Shultz, aos quais Odell (1982) refere-se como “*ideological floaters*”²⁷. O presidente do *Fed*, Arthur Burns, também com relação aos efeitos internacionais das mudanças propostas, é o representante mais importante das forças sociais ligadas à ordem mundial neoliberal, no sentido coxiano: “He arrived at the Federal Reserve in 1970 with an attachment to the gold-dollar standard and a resolute antipathy for floating exchange rates” (*Ibidem*, p. 258).

Já os europeus, conjunturalmente fortalecidos – também pelas “contradições do sucesso” do sistema, mas no plano internacional –, buscaram renegociar os termos do funcionamento do SMI (PANITCH; GINDIN, 2012). Em grandes linhas, eles advogavam por sua reforma, na direção de sua reconstituição em bases menos assimétricas, eliminando os privilégios usufruídos pelo país emissor da moeda de reserva. Ainda, os europeus demandavam que os americanos adotassem medidas de reversão de seu quadro inflacionário e de seu déficit externo, ou seja, que guinassem para uma política econômica contracionista, como eles mesmos eram obrigados a fazer em caso de problemas de pagamentos, de forma a manter o funcionamento do sistema dentro dos parâmetros acordados em Bretton Woods.

No dia 15 de agosto de 1971, foi anunciada a “Nova Política Econômica” (*NEP*, na sigla em inglês), que incluía, entre outras medidas, congelamento de salários e preços por 90 dias, tarifas de importação de 10% e a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro e outros ativos de reserva. Segundo Cruz (2009, p. 21), o pacote estava embalado “em linguagem belicosa, pouco condizente ao trato entre amigos.” Gill (1990) alerta para o fato de que as duras medidas tomadas por Nixon²⁸ foram bem recebidas dentro dos Estados Unidos, o que o autor interpreta como uma antecipação da mobilização de forças sociais conservadoras e nacionalistas que se aglutinariam em torno da figura controversa de Ronald Reagan.

Especificamente sobre o anúncio do fechamento da *gold window*, em 1971, Cox afirma que, dada proeminência econômica americana, a consequência seria que seus principais parceiros estariam forçados a manter dólares e títulos do tesouro americano²⁹. Ainda, Cox identifica corretamente as consequências das decisões de agosto de 1971, que seriam consolidadas no início de 1973, em termos na inauguração de um novo padrão monetário internacional. Prevalece, portanto, a posição dos *ideological floaters* que pressionavam fortemente na direção do fim do padrão dólar-ouro e do regime de câmbio fixo.

Em fevereiro de 1973, em reuniões que precedem a renúncia definitiva do regime de câmbio fixo e, com isso, a indicação clara do colapso do sistema de Bretton Woods ou de qualquer solução negociada, Nixon sugere que as discussões acerca dos temas monetários, em relação aos aliados, contem com a participação de Kissinger. Cruz (2009, p. 21) comenta sobre esse episódio, salientando a deterioração das relações atlânticas: “é bastante sintomático o fato de que a mudança de atitude tenha ocorrido depois que o assunto foi classificado como de significado estratégico, e sua condução passou às mãos do conselheiro de segurança nacional.” Uma voz

27 Ver também Helleiner (1994, p. 117-119).

28 Além do fim da paridade dólar/ouro, Nixon aumentou tarifas de importação sobre bens e serviços, até que os países centrais chegassem a um acordo sobre as novas paridades cambiais entre as moedas conversíveis.

29 Essa interpretação da análise de Cox está em Budd (2008, p. 57): “By 1971 the US was forced to abandon the dollar-gold convertibility established at Bretton Woods, but with the global financial system no longer underpinned by gold and with the US remaining the most powerful economic actor, to which others had become increasingly tied under the developing interdependence of Pax Americana, the US was able to force foreign economic actors to hold paper dollars and US treasury bills, reinforcing the dependence of these holders of US debt ‘on the system that generated it.’”.

dissonante quanto ao regime flexível segue sendo a de Burns, que defendia a continuação das intervenções no mercado cambial, em conjunto com a Alemanha Ocidental, de forma a sustentar a continuidade do regime de câmbio fixo, o que demandaria coordenação entre os países centrais. Os *ideological floaters* mostravam-se avessos a esse tipo de ação, devido ao receio de que se convertesse em um movimento na direção da retomada da conversibilidade dólar/ouro.

O outro elemento que se associa à decisão pela flutuação é o dismantelamento dos controles de capitais nos Estados Unidos. Ainda no final de 1972, Shultz e Nixon elaboram publicamente, pela primeira vez, o argumento pela retirada dos controles. Em 1973, o governo Nixon posiciona-se claramente contra os mesmos e anuncia que a sua retirada teria início no ano seguinte. Dentro da administração, passa a predominar a ideia de que as práticas difundidas pelos acordos de Bretton Woods teriam efeitos distorcivos, tanto no comércio, como em serviços e na conta de capitais (HELLEINER, 1994, p. 128)³⁰.

Dessa forma, diante de sucessivos episódios em que o governo se encontra frente ao dilema entre a autonomia da política doméstica e o papel do dólar no SMI, os três pilares vão sendo dismantelados, para que a administração Nixon pudesse manter a autonomia da política econômica, de compromisso com altos níveis de emprego, sem comprometer o papel central do dólar. A ruptura unilateral da conversibilidade dólar/ouro permitiu que os Estados Unidos mantivessem a centralidade do dólar no SMI, ao mesmo tempo em que evitaram lidar com o quadro inflacionário interno, conforme desejavam os europeus. A intransigência para com as demandas europeias relaciona-se ao fato de que, no que se refere ao funcionamento do SMI, os Estados Unidos estavam eliminando as restrições que pudessem interferir em sua liberdade de ação, notadamente, o papel monetário do ouro (MEDEIROS; SERRANO, 1999; SERRANO, 2002; 2004)³¹.

O início da crise que viria a marcar os anos 1970 manifestou-se, portanto, em um conjunto de oportunidades, na medida em que a potência passa a dismantelar o sistema de regras que sustentavam a ordem do pós-guerra. Ainda, tem-se que a defesa de novos procedimentos para a tomada de empréstimos no FMI, o que corrobora a ideia de que os Estados Unidos estavam reassumindo o controle das organizações internacionais, nas quais os europeus haviam angariado maior influência (JESSOP, 2003). Essa guinada se concretizará na reforma dos Artigos do Acordo, na Jamaica, em 1976.

Outro elemento interessante e conexo, que foi objeto de extensa reflexão e que perpassa grande parte da obra de Cox, refere-se à problematização da noção de multilateralismo. Coerente com seu método, Cox historiciza o conceito, situando-o nas negociações entre Estados Unidos e Reino Unido, ainda durante a Segunda Guerra Mundial. O autor afirma que, naquele contexto, o multilateralismo econômico significava uma estrutura para economia mundial mais propícia à expansão do capital em escala global (COX, 1992, p. 495). Cox sugere o seguinte caminho analítico:

30 Ver Gaspar (2017).

31 Ver também Konings (2011). Para o autor, análises mais recentes têm sustentado essa visão de que as políticas de Nixon configurariam menos uma admissão de fraqueza do que uma tentativa de explorar oportunidades apresentadas por um padrão particular de relações de poder na governança global: "That is, even if policy makers had only a dim awareness of the mechanisms at work, the Nixon administration realized that America's position in international finance was such that its growing balance of payments deficit (i.e., its debts to the rest of the world) was not exclusively America's own problem" (*Ibidem*, p. 97).

The approach, therefore, begins with an assessment of the dominant tendencies in existing world order, and proceeds to an identification of the antagonisms generated within that order which could develop into turning points for structural transformation. Multilateralism, in this context, will be perceived as in part the institutionalization and regulation of existing order, and in part the site of struggle between conservative and transformative forces. Multilateralism's meanings and purposes, and thus the new or changed structures which multilateralism may help to create, are to be derived from its relationship to the stresses and conflicts in world order. (COX, 1992, p. 518)

No caso, nas tensões dentro da aliança atlântica quanto aos parâmetros SMI, a primeira parte da indicação de Cox sobre como ler o multilateralismo permite compreender o sistema de Bretton Woods – e a defesa de sua manutenção pelos europeus – justamente como a institucionalização da ordem anterior. Essa mesma ordem gera as contradições que levam ao aumento das tensões entre forças antagônicas, nessa situação, os europeus que se encontravam em posição fortalecida e passam a exigir que a potência hegemônica se submeta às mesmas regras que os demais participantes são obrigados a observar. As decisões unilaterais dos Estados Unidos, na primeira metade da década de 1970, mostram a fragilidade dos acordos que os europeus tomavam como certos e institucionalizados. O saudosismo de Valéry Giscard d'Estaing, primeiro-ministro francês, no encontro entre representantes dos países centrais, no castelo de Rambouillet (França)³² ecoa essa visão: “Nós tínhamos o sistema de Bretton Woods, sob o qual vivemos durante anos. Ele funcionou bem até os anos 1970. Era uma espécie de religião. Quando as pessoas o criticavam, eram condenadas por heresia”.³³

Refletindo sobre estes processos no início dos anos 1990, Cox admite que o suposto declínio hegemônico dos Estados Unidos seguia suscitando intensos debates. De toda forma, para o autor, o simples fato de que a ordem mundial seja questionada constituiu um indicativo de enfraquecimento das dimensões ideológicas da hegemonia, ainda que pouco diga acerca das relações de poder material que a sustentam (1992, p. 518). Essa visão, condizente com a sua própria caracterização de ordem não-hegemônica, é compatível com as análises baseadas nas categorias de “hegemonia mínima” e “conjuntura não-hegemônica”.

32 A reunião de Rambouillet, em 1975, acabou se tornando a primeira de uma série de encontros de cúpula anuais dos chefes de governo dos sete maiores países industrializados (G7). A reunião marca um período em que as questões monetárias internacionais deslocam-se dos fóruns onde eram normalmente discutidas, como o FMI e o *Bank for International Settlements (BIS)*, para espaços mais restritos, dos quais participavam somente os países centrais e nos quais as decisões eram tomadas no nível executivo. Participaram, além da anfitriã França, Reino Unido, Alemanha, Itália, Japão e Estados Unidos. No ano seguinte, ocorreria o ingresso do Canadá, formando o G7.

33 FRUS 1973–1976 Volume XXXI, Foreign Economic Policy, Document 122: Memorandum of Conversation (Rambouillet, France, November 15, 1975). Tradução de: “We had the Bretton Woods system, which we lived under for years. It worked well until the 1970's. It was a sort of religion. When people criticized it they were condemned for heresy”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou encadear pistas interpretativas do próprio Cox com leituras compatíveis, mas mais detalhadas, e com alguns elementos empíricos que reforçam aspectos que podem ser derivados e refinados, a partir de sua proposta teórico-analítica, para analisar o início da crise dos anos 1970. Nesse período de incertezas e disputas acirradas, há uma sobreposição entre a crise da estagflação nos países centrais, compreendida como uma “contradição do sucesso”, e a crise do funcionamento do SMI, que levaria ao desmantelamento unilateral do Sistema de Bretton Woods.

Ao ler estes processos do ponto de vista da crise da forma de Estado neoliberal, relacionada ao conflito entre forças sociais – tanto apoiando-se na literatura sobre conflito distributivo, como apontando disputas dentro do próprio *establishment* nos Estados Unidos –, de forma articulada com a crise da ordem hegemônica da *Pax Americana*, uma série de caminhos analíticos se abrem à pesquisa mais detida.

Ao apresentar uma leitura histórica abrangente, derivada de uma ampla reflexão desenvolvida ao longo de um extenso período, Robert Cox deixa como principal legado uma lente analítica que ilumina aspectos muitas vezes negligenciados no campo das RI. O redirecionamento do foco analítico e empírico, propiciado pelos elementos centrais de sua estrutura teórica e por sua preocupação constante com a contingência histórica, explica a continuidade de sua influência, ainda que, como muitos críticos (inclusive críticos que lhe são simpáticos) já apontaram, a própria abrangência de sua análise abre margem para algumas inconsistências e deficiências. Das inovações teóricas de *Social Forces, States and World Orders* (1981) à proposta de releitura histórica em *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History* (1987), as análises de Cox seguem inspirando caminhos empíricos promissores, bem como conexões com outras disciplinas acadêmicas, notadamente a Economia Política.

REFERÊNCIAS

APELDOORN, Bastian van; OVERBEEK, Henk, RYNER, Magnus (2003). Theories of Monetary Integration: A Critique. In: CAFRUNY, Alan; RYNER, Magnus (eds.). **A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

BELLUZZO, Luis G.; TAVARES, Maria da C. A. (2004). Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, José Luis (org.) **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes.

BUDD, Adrian (2013). **Class, States and International Relations: A Critical Appraisal of Robert Cox and Neo-Gramscian Theory**. New York: Routledge.

CAFRUNY, Alan; RYNER, Magnus (2007). **Europe at Bay: In the Shadow of US Hegemony**. London: Lynne Rienner Publishers.

CAMMACK, Paul (2007). RIP IPE. **Papers in the Politics of Global Competitiveness**, n. 7, Institute for Global Studies, Manchester Metropolitan University.

COHEN, Benjamin (1977). **Organizing the World's Money: The Political Economy of International Monetary Relations**. New York: Basic Books.

COX, Robert W. (1996a). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. In: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1996b). Influences and Commitments. In: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1992). Multilateralism and World Order. **Review of International Studies**, v. 18 n. 2.

_____ (1987). **Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History**. New York, Columbia University Press.

_____ (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millennium**, Londres, v. 12, n. 2, p. 162-175.

_____ (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, Londres, v. 10, n. 2, p. 126-155.

_____ (1979). Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recent literature. **International Organization**, v. 33, n. 2, pp. 257-302.

_____ (1976). On Thinking about Future World Order. **World Politics**, v. 28, n. 2 pp. 175-96.

CRUZ, Sebastião V. (2009). 1945-1984: Ordem (e Desordem) Econômica Internacional e a Nova Estratégia Comercial dos Estados Unidos. **Cadernos Cedec**, n. 82 (Edição Especial Ceded/INCT-INEU).

FIORI, José Luis (1997). Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, Maria, C., FIORI, José Luis. **Poder e dinheiro: uma Economia Política da Globalização**. Rio de Janeiro: Vozes.

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS) 1969-1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy. David S. Patterson (Washington: Government Printing Office, 2010): Document 12: Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon (Washington, March 17, 1969) Disponível em: <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v03/d12>> Acesso em: 10/04/2021

_____ 1969-1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy. David S. Patterson (Washington: Government Printing Office, 2010): Document 111: Volcker Group Paper (Washington, undated). Disponível em: <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v03/d111>> Acesso em: 10/04/2021

_____ 1969-1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy. David S. Patterson (Washington: Government Printing Office, 2010): Document 187: Editorial Note. Disponível em: <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v03/d187>> Acesso em: 10/04/2021

_____ 1969-1972 Volume XXX, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy. David S. Patterson (Washington: Government Printing Office, 2010): Document 222: Urgent Information Memorandum from Robert Hormats and Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)

(Washington, January 24, 1972). Disponível em: <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v03/d222>> Acesso em: 10/04/2021

_____. 1973–1976 Volume XXXI, ed. Kathleen B. Rasmussen (Washington: Government Printing Office, 2010): Document 122: Memorandum of Conversation (Rambouillet, France, November 15, 1975). Disponível em: <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v31/d122>> Acesso em: 10/04/2021

GARCIA, Ana S. (2019). O debate acerca do Estado e sua ‘internacionalização’: contribuições da Teoria Crítica e do Marxismo para as Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, pp. 193-220. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/11536>> Acesso em: 10/04/2021

_____. (2010). Hegemonia e Imperialismo: Caracterizações da Ordem Mundial Capitalista após a Segunda Guerra Mundial. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 1, pp. 155-177. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/v32n1a05.pdf>> Acesso em: 10/04/2021

GARCIA, Ana S., BORBA DE SÁ, Miguel (2013). “Overcoming the Blockage”: An interview with Robert W. Cox. **Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas**, v. 1, n. 2, pp. 303-318. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6318>> Acesso em: 10/04/2021

GASPAR, Debora G. (2017). A ascensão do G7 e os novos parâmetros da cooperação monetária e financeira internacional pós Bretton Woods. **Mural Internacional**, v. 8, n.2. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/32559>> Acesso em: 10/04/2021

_____. (2015). **O dólar, os conflitos distributivos nacionais e a cooperação monetária europeia**. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GILL, Stephen (1990). Two Concepts of International Political Economy. **Review of International Studies**, v. 16, n. 4, pp. 369-381.

GILPIN, Robert (1987). **The Political Economy of the International Relations**. Princeton: Princeton University Press.

GLYN, Andrew (2006). **Capitalism Unleashed: Finance Globalization and Welfare**. Oxford: Oxford University Press.

_____. (1995). Social Democracy and Full Employment. **Nordic Journal of Political Economy**, v. 22, pp. 109-126.

HELLEINER, Eric (1994). **States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca, Cornell University Press.

HENNING, Randall (1998). Systemic Conflict and Regional Monetary Integration: The Case of Europe. **International Organization**, v. 52, n. 3.

JESSOP, Bob (2003). From Thatcherism to New Labour Neo-liberalism, Workfarism and Labour-market Regulation. In: OVERBEEK, Henk W. (ed.). **The Political Economy of European Employment: European Integration and the Transnationalization of the (Un) Employment Question**. London: Routledge/RIPE series.

KEOHANE, Robert (1984). **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press.

KINDLEBERGER, Charles (1973). **The World in Depression: 1929-1939**. Berkeley: University of California Press.

KIRSHNER, Jonathan (1995). **Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power** Princeton University Press.

KONINGS, Martijn (2011). **The Development of American Finance**. New York: Cambridge University Press.

KORPI, Walter (2002). The Great Trough in Unemployment: A Long-Term View of Unemployment, Inflation, Strikes, and the Profit/Wage Ratio. **Politics & Society**, v. 30, n. 3, pp. 365-426.

_____ (1991). Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis. **British Journal of Political Science**, v. 21, n. 2, pp. 315-349.

LANGLEY, Paul (2002). **World Financial Orders: An Historical International Political Economy**. London: Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy.

LEYSSENS, Anthony (2008). **The critical theory of Robert W. Cox : Fugitive or guru?** Basingstoke: Palgrave Macmillan.

MEDEIROS, Carlos, SERRANO, Franklin (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José Luis. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Rio de Janeiro: Vozes.

MURPHY, Craig (1984). **Emergence of the NIEO Ideology**. Boulder, Colorado: Westview.

ODELL, John S. (1982). **U.S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

PANITCH, Leo (1994). Globalization and the state. **Socialist Register**. Disponível em: <<http://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5637>> Acesso em: 10/04/2021

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam (2012). **The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire**. London: Verso.

PARBONI, Ricardo (1981). **The dollar and its rivals**. London: Verso.

PIJL, Kees van der (1984). **The making of an Atlantic Ruling Class**. London: Verso.

RAMOS, Leonardo César S. (2020). Gramscian IPE. In: **The Routledge Handbook to Global Political Economy**. London: Routledge.

_____ (2013). **Hegemonia, revolução passiva e globalização: o sistema G7/8**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

_____ (2012). Ordem e poder na economia política global: a contribuição neogramsciana. **Contexto Internacional**. v. 34 n. 1 (Jan./Jun). Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292012000100004&script=sci_arttext&tlng=pt> Acesso em: 10/04/2021

RUGGIE, John (1982). International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism on the Postwar Economic Order. In: KRASNER, Stephen. (ed.) **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press.

RYNER, Magnus (2007). US Power and the Crisis of Social Democracy in Europe's Second Project of Integration. **Capital & Class**, n. 93.

SERRANO, Franklin (2004). Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. In: FIORI, José Luis (org.) **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes.

_____ (2002). Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, pp. 237-253. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643081>> Acesso em: 10/04/2021

STRANGE, Susan (1996). **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press.

As transformações da ordem mundial liberal no século XXI: uma análise neogramsciana

The transformations of the liberal world order in the 21st century: a neogramscian analysis

MARCOS DO VALE ARAUJO | marcosvalerj@gmail.com | Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI-UFRJ).

DIOGO MONTEIRO DARIO | diogomdario@gmail.com | Doutor em Relações Internacionais pela University of St Andrews. Atualmente é Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID UFRJ).

Recebimento do artigo Abril de 2020 | **Aceite** Julho de 2021

Resumo: O presente artigo possui como principal objetivo captar apropriadamente as mudanças normativas e práticas em curso na ordem mundial liberal historicamente liderada pelos Estados Unidos, compreendendo os impactos destas alterações na manutenção da proeminência global desse ator, no contexto histórico dos anos 2001-2021. Em alinhamento com esse objetivo, coloca-se a seguinte pergunta: quais são os elementos que ilustram as transições na ordem mundial liberal contemporânea e de que forma é possível compreendê-las? À luz da Teoria Crítica de Robert Cox e do método das estruturas históricas, a hipótese deste trabalho é que essas transformações não derivam de elementos materiais ou ideacionais em separado, mas remontam de uma conjugação mútua entre um conjunto de ideias, instituições e capacidades materiais. O trabalho é uma pesquisa exploratória, que adota uma abordagem qualitativa e recorre a análises bibliográficas como método principal de coleta de informações. **Palavras-chave** Ordem mundial, Mudança, Teoria Crítica, Robert Cox, Estados Unidos.

Abstract: The main objective of this article is to properly capture the normative and practical changes ongoing in the liberal world order historically led by the United States, understanding the impacts of these changes on the maintenance of the global prominence of this actor, in the historical context of the years 2001-2021. In alignment with this objective, the following question is posed: what are the elements that illustrate the transitions in the contemporary liberal world order and in what way is it possible to understand them? In the light of Robert Cox's Critical Theory and the method of historical structures, the hypothesis of this paper is that these transformations do not derive from separate material or ideational elements, but come from a mutual conjunction between a set of ideas, institutions and material capabilities. The paper is an exploratory research, which adopts a qualitative approach and resorts to bibliographic analysis as the main method of information gathering. **Keywords** World order, Change, Critical Theory, Robert Cox, United States.

INTRODUÇÃO

O contexto internacional contemporâneo é marcado por profundas e contínuas transformações no que diz respeito ao seu conjunto de atores, agendas e, sobretudo, nos aparatos normativos e institucionais que conferem corpo à ordem internacional. Esse ordenamento, tratado por uma gama de analistas e pesquisadores de Relações Internacionais (RI) como reflexo da aceitação de “valores liberais” desde o pós-Segunda Guerra Mundial – democracia, livre mercado, transparência política, cooperação e multilateralismo –, encontra-se sob contradições e, portanto, contestações. Dado esse contexto, é válido dizer que a dinâmica de poder na política internacional não mais opera unicamente em favor das tradicionais lideranças dessa ordem, como os Estados Unidos e outras potências ocidentais, mas flui em direção a potenciais atores revisionistas, de agentes não-estatais a potências como a China.

Da mesma forma que o conceito de ordem internacional é variado e possui distintas interpretações, as lentes úteis para contemplar como o poder opera nas mudanças dessa ordem também variam. Sobre essas lentes, é de se notar que as abordagens mais tradicionais do campo acadêmico das RI se baseiam em pressupostos conservadores e supostamente neutros no que tange ao significado do poder, assim como da conceitualização da ordem mundial e do tema da hegemonia. Por esses pressupostos, aqui nos referimos a um modo particular de produzir conhecimento ao qual Cox (1981) já havia se referido como “solução de problemas”. De acordo com o autor, a referência é feita a teorias voltadas a propor ferramentas objetivas de análise e modelos capazes de solucionar controvérsias dentro de uma ordem social, explicando os acontecimentos e recorrências dentro dessa ordem (COX, 1981).

No entanto, dada uma dinâmica mutável, é conveniente se pensar em formas alternativas de se produzir conhecimento que busquem contemplar, de forma crítica, essas mudanças. A partir desse ponto, quais são os elementos que ilustram as transições na ordem mundial liberal contemporânea e de que forma é possível compreendê-las? Como uma possível resposta para essa indagação, é de se ressaltar o papel da Teoria Crítica de Robert Cox, que surge, na década de 80, com uma proposta de não apenas questionar quais os propósitos de uma teoria, mas também de como estudar o conteúdo das relações internacionais. Assim, o presente artigo possui como principal objetivo captar apropriadamente as transformações normativas e práticas em curso na ordem mundial liberal historicamente liderada pelos Estados Unidos, compreendendo os impactos destas alterações na manutenção da proeminência global desse ator, no contexto histórico dos anos 2001-2021.

Operacionalizando esse objetivo, a hipótese deste trabalho é que as transformações na ordem mundial liberal não derivam de elementos materiais ou ideacionais em separado, mas remontam de uma conjugação mútua entre um conjunto de ideias, instituições e capacidades materiais. Em termos metodológicos, o trabalho se trata de uma pesquisa exploratória, que adota uma abordagem qualitativa e recorre a análises bibliográficas como método principal de coleta de informações.

Com relação à estruturação das seções, o artigo buscará: (1) sintetizar os principais entendimentos das correntes realista, liberal e construtivista sobre o conceito de poder, mostrando como a Teoria Crítica Neogramsciana se posiciona frente essas abordagens e; (2) expor as mudanças na ordem mundial a partir do posicionamento dos Estados Unidos e de sua política

externa no século XXI, de George W. Bush até Donald Trump. É nesse sentido que se busca apresentar como os principais elementos de causa e consequência de suas diplomacias podem ser posicionados à luz da abordagem neogramsciana de hegemonia.

1. O PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

É possível dizer que o conceito de poder é um dos elementos mais frequentemente submetidos a discussões na área acadêmica das Relações Internacionais (RI). Distante de possuir uma categorização única e indivisível, o poder pode ser compreendido a partir de múltiplas lentes teóricas, cada uma conferindo ao termo particularidades únicas, bem como diferentes implicações práticas do termo na política internacional. Dito isso, a presente seção estará voltada a realizar breves considerações a respeito da riqueza das discussões acerca da categoria do poder na área das RI, de modo a entender possíveis limitações e complementaridades quando consideradas distintas abordagens teóricas.

1.1. A corrente realista e a análise do poder

O realismo das RI é uma das mais tradicionais correntes de pensamento da área. Guardadas as devidas proporções e diferenças entre as variadas abordagens existentes nessa corrente, tanto nos meios de se produzir conhecimento quanto de aproximações pontuais quanto ao conteúdo da teoria, é de se pontuar que todas se assemelham no que diz respeito à observação essencialmente focada na anarquia internacional, no papel central do Estado e de sua soberania, assim como no equilíbrio de poder entre esses atores políticos.

Consideremos, por exemplo, o realismo de Morgenthau (2003). Segundo o autor, um dos princípios centrais do realismo político seria o interesse definido em termos de poder, sem o qual seria impossível conferir os aspectos mínimos de ordem no campo da política. De outro modo, Morgenthau assume um compromisso em desenvolver uma ciência da política internacional que analise a racionalidade de uma decisão do ponto de vista de suas consequências para a dinâmica do poder. Partindo do ponto que o autor entende que as leis da política são objetivas, deitam suas raízes na natureza humana, e a racionalidade na ação consistiria justamente na definição de interesses em termos de poder, uma política que contemplasse o objetivo fundamental de sobrevivência nas relações internacionais seria a maximização deste poder, definido majoritariamente em termos do potencial militar de um Estado.

Ainda que, para o autor, o poder esteja relacionado com recursos materiais fundamentais para a sobrevivência do Estado, é importante considerar que a abordagem historicista de Morgenthau não encara o poder como algo fixo. Isso significa dizer que o poder pode remeter tanto à tamanhos de exércitos quanto à disponibilidade de ogivas nucleares, se considerarmos

distintos períodos históricos. O que é unânime dentro da abordagem de Morgenthau, assim como dos trabalhos de muitos outros autores realistas, é o privilégio conferido às questões diretamente relacionadas à manutenção de soberania, preservação da integridade estatal e demais assuntos ligados à segurança militar (*high politics*), em detrimento de agendas que não são fundamentalmente relacionadas à essas questões, geralmente assuntos econômicos, sociais e ambientais (*low politics*) (MORGENTHAU, 2003).

Kenneth Waltz (1979), em uma abordagem realista que se difere de Morgenthau, principalmente em aspectos ligados ao nível de análise da política internacional e da própria fundamentação do conhecimento em si – rompendo com a tradição normativa e humanista de realistas clássicos –, apresenta ponderações distintas sobre a questão do poder. No neorealismo, o peso da agência individual de um estadista não mais é levado com tanta consideração, visto que sua teoria da política internacional aponta para a realidade de Estados – entendidos enquanto meras unidades – responderem a pressões de um sistema internacional essencialmente anárquico.

Vale considerar que duas premissas fundamentais de Waltz são a imutabilidade da anarquia enquanto princípio ordenador e a pouca diferenciação entre as funções dos Estados nesse sistema. Com base nessas ponderações, o resultado mais lógico a partir do choque entre os atores seria a formação de “balanças de poder”. De outro modo, dada a força da estrutura internacional e seus efeitos causais sobre as unidades, a resposta racional dos Estados seria a preservação de capacidades de poder de modo a manter suas posições relativas no sistema (WALTZ, 1979).

Ainda, merecem destaque as contribuições de outro autor com respaldo dentro da tradição realista, como é o caso de Robert Gilpin. Representando desenvolvimentos teóricos dentro do neorealismo, Gilpin busca trazer contribuições sistêmicas ao estudo do poder de forma menos rígida como as de Waltz. Por um lado, o autor considera que o sistema é determinante no comportamento de Estados – seja pela socialização destes a um conjunto de normas e valores ou por constrangimentos às suas ações – mas, ao mesmo tempo, ressalta o peso da agência estatal em filtrar essas pressões de acordo com seus interesses e seu poder material (GILPIN, 1981).

Assim, levando em conta a racionalidade da ação estatal compartilhada por muitos realistas, Gilpin compreende que o sistema internacional estimularia cálculos precisos dos Estados para alterar ou não a ordem internacional vigente, sempre minimizando custos e maximizando vantagens. Com base nisso, o autor deixa claro o significado de “poder” na sua análise da mudança estrutural: capacidades militares, econômicas e tecnológicas. Ademais, visando absorver os elementos intangíveis que influenciam diretamente o poder, como a moral e o reconhecimento, Gilpin incorpora esses fatores dentro de sua definição de “prestígio”, ainda que a definição acabe se subordinando a fatores materiais por ser a “reputação pelo poder” militar (*Ibidem*, p. 14).

Tomando por base as abordagens dos autores acima citados, é possível (e necessário) constatar suas diferenças fundamentais quanto a níveis de análise, comportamento do ator central e variações no que é ser racional em uma política externa. Contudo, é perceptível que os três autores se aproximam quanto ao conteúdo do “poder” nas RI, definido em termos de capacidades materiais de um Estado, como seus recursos bélicos e potencial econômico. Como Baldwin (2013) categoriza, essa convergência de definição representa uma “abordagem de elementos do poder nacional”, tratando o poder como uma posse ou propriedade tangível de Estados. Entretanto, essa abordagem é submetida frequentes contestações, principalmente devido ao menosprezo de considerações quanto ao escopo, domínio, peso, custos e meios do poder,

assim como potenciais limitações em relação à medição do poder e da fungibilidade do mesmo (BALDWIN, 2013). Compreender a complexidade do poder nos leva, portanto, a considerarmos também outras lentes teóricas preocupadas com a temática.

1.2. O neoliberalismo e a questão do poder

Por finalidades didáticas, compreender a questão do poder na ótica neoliberal nos leva, primeiramente, a situar a corrente dentro da disciplina. Sobre essa contextualização, aqui nos referimos justamente ao cenário da década de 70, um momento no qual não apenas pressupostos tidos como dados na disciplina foram postos em xeque – estes vinculados a abordagens realistas hegemônicas que discorriam sobre a sacralidade do Estado-Nação e o permanente estado de conflito –, mas principalmente profundas mudanças na política internacional começaram a se desenhar.

Entre essas mudanças, é cabível ressaltar: (1) o decréscimo significativo no uso da força; (2) consolidação de múltiplos canais de comunicação no jogo político internacional; (3) ofuscação da hierarquia entre áreas temáticas, dificultando cada vez mais a tradicional divisão de *high politics* e *low politics*; e; (4) maior ativismo de atores para além do Estado (organizações não governamentais, instituições internacionais e pessoas) (KEOHANE; NYE, 1971; 2012). Esse conjunto de elementos é incluído no que Keohane e Nye cunharam por interdependência complexa, isto é, o estabelecimento de vínculos políticos, econômicos, sociais e culturais entre atores, ao ponto de fazer com que as decisões políticas de um ator gerem impactos diretos e indiretos em outro ator.

Ainda que a questão da interdependência possa influenciar positivamente no comportamento de atores internacionais, com o papel redobrado de instituições internacionais em proporcionar interações cooperativas entre Estados, neoliberais, assim como realistas, tomam como dado a dinâmica de “auto-ajuda” do sistema internacional e intenções egoístas de suas unidades. Em termos mais precisos, isso significa dizer que a interdependência não necessariamente é benéfica e pacífica, mas pode ser, e frequentemente é, uma fonte de conflitos (KEOHANE; NYE, 2012). Quais são, portanto, as implicações disso no estudo do poder nas relações internacionais?

De acordo com Keohane e Nye (2012, p. 10, tradução nossa), “o poder pode ser considerado como a capacidade de um ator de fazer com que outros façam algo que de outra forma não fariam (e a um custo aceitável para o ator)”. O que se percebe é que essa definição é um empréstimo da conceitualização de Robert Dahl sobre o componente relacional imbuído na definição de poder, assim como remonta de debates acadêmicos sobre as “faces do poder”, configurando o que seria chamado de “primeira face do poder” (BALDWIN, 2013). Claramente, é uma forma de problematizar o poder radicalmente distinta de uma “abordagem de elementos do poder nacional”, como visto no realismo. A definição apresentada por Keohane e Nye, e categorizada por Baldwin (2013) como “abordagem do poder relacional”, concebe o poder como uma relação na qual o comportamento de um ator específico provoca mudanças no comportamento de outro

ator, onde esse comportamento possuiria múltiplos significados, de ações diretas até fatores cognitivos e emocionais (KEOHANE; NYE, 2012).

Compreendida a definição de poder como algo distante de uma posse de um fator tangível e palpável, retornemos à questão da interdependência. Ao buscarmos deixar claro os limites entre interconexões e interdependência, sendo que o primeiro representaria interações mútuas sem efeitos custosos e o segundo a interação com custos envolvidos, Keohane e Nye estabelecem as bases da existência de uma “política da interdependência” (*Ibidem*), sendo a política frequentemente entendida como a disputa pelo poder. Assim, a razão de existência de uma “política da interdependência” se dá pela presença de relações assimétricas, nas quais os custos de determinada relação são mais intensos para aquele ator com maior grau de dependência. Como os autores pontuam, interdependências assimétricas são marcadas por distintos níveis de sensibilidades e vulnerabilidades a escolhas, decisões e mudanças, podendo os atores mais beneficiados em dada relação intencionalmente usar isso ao seu favor.

Por fim, ainda que as considerações sobre o poder relacional preencham vácuos deixados pelas categorizações mais tradicionais e remotas, que sobrecarregavam análises em recursos militares, econômicos e tecnológicos sem um devido referencial, é conveniente dizer que componentes da própria “abordagem do poder relacional” percebidos em *Power and Interdependence*, de Keohane e Nye (*Ibidem*), possuem limitações. Nesse sentido, abordagens mais recentes de autores neoliberais, em comparação ao trabalho supracitado e cuja primeira edição data de 1971, buscaram suprir lacunas dentro de uma perspectiva relacional do poder. Esse é o caso do próprio Joseph Nye em *The Future of Power* (2011).

Na ocasião, Nye (2011) aponta que a dimensão de poder relacional aqui já vista, a qual ele se refere como “comandar mudanças” (primeira face do poder), é complementada por duas outras dimensões: a capacidade de um ator em controlar agendas políticas (segunda face do poder) e estabelecer preferências (terceira face do poder). Essas duas outras dimensões de poder, frequentemente veladas e baseadas no consenso acrítico de um ator controlado, estão fortemente relacionadas com a capacidade de um agente moldar as preferências de outros para fazê-los querer o que esse agente quer – o que Nye chama de *soft power* (NYE, 2011). Em adição a isso, as três dimensões em conjunto, reunindo então uma mistura de comando e controle, configurariam o que o autor chama de *smart power* (*Ibidem*). Assim, desenvolvimentos no seio da agenda de pesquisa institucionalista neoliberal, da interdependência assimétrica ao *soft power*, nos levam a entender que o “poder não é mais uma questão do efeito direto de A sobre B, mas funciona através de relações socialmente estendidas e institucionalmente difusas sobre B (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 51-52, tradução nossa).

1.3. Construtivismo e o poder: identidades e interesses

Ainda que a diversidade seja crucial para o construtivismo enquanto agenda de pesquisa, é conveniente, para os propósitos desta seção, apontarmos em direção ao denominador comum dentro dessa escola de pensamento. Aqui nos referimos à ideia de um

mundo socialmente construído, isto é, a realidade social deixa de ser analisada em termos de regularidades ou pressuposições estáticas (ZEHFUSS, 2002). De forma mais concreta e exemplificando essa lógica nas relações internacionais, um dos principais conceitos postos em xeque a partir de uma concepção construtivista é a própria noção de anarquia: entendida enquanto uma fonte permanente de conflitos, tanto para neorrealistas e neoliberais, o que se entende, na verdade, é que a anarquia é o que os Estados fazem dela (WENDT, 1992).

Isso significa dizer justamente que a questão das formações de identidades, interesses e culturas é central para construtivistas, na medida em que se atribui ao mundo material e à realidade social um conjunto de valores, normas e significados que são construídos e estabelecidos pelos atores de forma intersubjetiva (WENDT, 1992; FIERKE, 2013). A intersubjetividade na ação – e não apenas subjetividade – é justificada pela formação de identidades, interesses e expectativas entre os atores a partir das suas ações coletivas, ou seja, ressalta-se justamente o componente puramente relacional da construção social, sempre no âmbito de contextos específicos (WENDT, 1992).

Se, por exemplo, é possível constatar uma tradicional aliança entre Estados Unidos e Reino Unido, o mesmo não poderia ser dito no início do século XIX (FIERKE, 2013). Para construtivistas, a explicação para isso reside menos em aspectos puramente comportamentais de interação a partir de instituições – como afirmariam neoliberais na contemporaneidade – ou de constrangimentos unilaterais de um sistema anárquico e conflituoso em suas unidades essencialmente auto interessadas – como um neorrealista poderia interpretar os conflitos entre o Império britânico e os EUA ainda em formação territorial. O que interessa não são os aspectos técnicos do comportamento e interação pura entre esses atores, mas sim as suas capacidades de construir identidades, a partir de um processo intersubjetivo, e definirem seus interesses (cooperação ou conflito) em função de suas identidades (WENDT, 1999).

Considerando a visão de um mundo socialmente construído, o que significa poder dentro de uma abordagem construtivista? Em primeiro lugar, é conveniente a afirmação de Baldwin (2013) de que o construtivismo contribuiu diretamente no refinamento e ampliação do estudo sobre o poder, no seio de uma “abordagem do poder relacional”, a partir da inclusão do papel de normas, valores, ideias e culturas. Entretanto, é de se ressaltar a diversidade de aproximações com o conceito de poder que deriva justamente da pluralidade do construtivismo.

Ainda que a abordagem de Wendt seja conveniente na compreensão de aspectos fundamentais que norteiam a ontologia construtivista, como a construção social da política internacional, sua carência de considerações sobre o conceito de poder e seu foco demasiadamente estadocêntrico são frequentemente postos sob discussão (FIERKE, 2013). É conveniente dizer, por exemplo, que “construtivistas não-estatais apontam para processos similares de socialização, difusão de normas e internalização; mas enfatizam a sociedade civil transnacional como a arena mais importante para esses processos e os atores não-estatais como os agentes mais importantes envolvidos” (HURRELL, 2005, p. 42, tradução nossa).

Um caso desses construtivistas são Barnett e Duvall (2005), que chamam atenção para como resultados de uma relação de poder são produzidos de formas variadas e como múltiplos atores são habilitados e constrangidos diferentemente, sempre a depender de um contexto social específico. De outro modo, em um estudo construtivista do poder, o que interessa é investigar quais são os processos que fazem com que agregados de poder se traduzam em determinadas

relações, desdobrando as distintas funções que o poder exerce. Em alinhamento com essa afirmativa, cabe dizer que os modelos analíticos propostos pelos autores para analisar a multidimensionalidade do poder – compulsório, institucional, estrutural, e produtivo – são nada menos que construtos mentais gerados a partir do estudo dos tipos de relação social onde o poder funciona (interação ou constituição) assim como da especificidade das relações sociais através das quais os efeitos são produzidos (direto ou indireto) (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 42).

Por fim, o argumento de Barnett e Duvall (2005) de que as diferentes conceitualizações de poder derivam de distintos compromissos teóricos sociais, sendo problemática uma definição perfeita, estática e mensurável sobre o poder, é retomado por Guzzini (2005). Enfatizando a relação reflexiva entre a produção de conhecimento e a realidade social, o autor desenvolve seu trabalho a partir do argumento de que, por trás da preocupação de “o que o poder significa”, uma análise construtivista foca nos resultados específicos de determinada ação, isto é, “o que o poder faz”. Assim, a partir do papel performativo que essa ação possui na realidade social, torna-se possível compreender, sempre em um contexto específico, “o que o poder veio a significar e ser capaz de fazer o que faz” (GUZZINI, 2005).

1.4. A teoria crítica neogramsciana: poder e hegemonia

Foi possível perceber, anteriormente, que a conceitualização de poder passou por profundos processos de revisão, à luz de distintas teorias do campo acadêmico das RI. De uma tradicional perspectiva realista baseada em recursos materiais, observou-se como a emergência de uma abordagem relacional do poder foi abraçada por neoliberais e como essa mesma abordagem foi submetida a refinamentos por construtivistas, a partir da inclusão da intersubjetividade da construção social de identidades e interesses. Contudo, é conveniente realizarmos algumas considerações distintas sobre a natureza do poder e de seus reflexos na política internacional.

São frequentes as discussões contemporâneas sobre a (in)existência de hegemonia¹ de uma ordem mundial liberal, assim como do disciplinamento político e econômico conferido por essa estrutura nos mais diversos atores da política mundial. Considerando um cenário internacional contemporâneo marcado por instabilidades sistêmicas e por transformações nos principais arranjos multilaterais, argumenta-se sobre a força de uma abordagem de poder derivada da Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox. Em termos mais precisos, sua relevância se daria não somente à captação de processos de dominação, mas, sobretudo, em contemplar perspectivas de transformação de uma ordem mundial fundamentalmente submetida à mudança.

1 O conceito de hegemonia, de acordo com a matriz de pensamento de Antonio Gramsci, diz respeito à um modo de produção dominante, onde uma classe social ascende ao nível político, econômico e cultural dentro de uma sociedade e obtém um grau suficiente de legitimidade e aceitação para exercer poder (GRAMSCI, 2000). Entretanto, ainda que a figura de uma classe, Estado ou atores transnacionais – os dois últimos no campo das Relações Internacionais – sejam centrais em um processo de construção de hegemonia, a dominação deixa de ser algo único e particular deste ator e passa a operar a um nível estrutural, uma vez que os próprios dominados assumem papel central em reproduzir sua condição de subordinado.

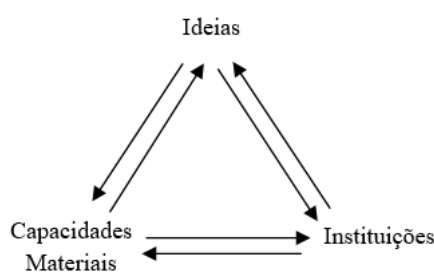
Assim como a vertente construtivista, a Teoria Crítica surge em um momento de profundos desafios ao positivismo dentro da disciplina de RI, epistemologia que permeou grande parte dos estudos desenvolvidos pelas tradições realista e liberal. Assim, a crítica surge não apenas no que se refere aos objetos de estudo, mas nas fundamentações e caminhos de se obter conhecimento e produzir conteúdo. Nesse ponto é de se destacar o artigo central de Robert Cox, *Social Forces States and World Orders* (1981). Em vez de discutir puramente a figura do Estado e seus recursos de poder material, como observado no realismo, Cox analisa um conjunto de forças sociais e como estas estão submetidas a um processo de mudança histórica, seja no âmbito macro da ordem mundial ou no cenário doméstico da sociedade civil (COX, 1981).

O significado de mudança, bem como a própria configuração do Estado e da ordem mundial, deriva de um conjunto de elementos que moldam as relações de poder, tais como as ideias, ideologias, instituições e a própria configuração material socioeconômica do sistema (COX, 1981; GILL, 2008). O que se percebe com isso é que o conceito de poder para Cox, ao analisar os processos de dominação no cenário internacional, é uma retomada direta do materialismo histórico² de Gramsci. Isso se confirma na medida em que a mudança e a noção de hegemonia dizem respeito justamente a uma relação mútua entre a estrutura (fatores materiais, poder militar, recursos econômicos) e a superestrutura (ideias, instituições, valores), tudo fruto de um momento histórico específico a ser considerado (COX, 1983).

O conceito de poder dentro de uma Teoria Crítica Neogramsciana não apenas enfatiza o caráter puramente dialético das relações de dominação, mas aponta para a capacidade de um ator específico emergir e exercer influência no nível individual e sobretudo no nível estrutural. Ao traduzir as considerações de Gramsci sobre hegemonia no campo das Relações Internacionais, Cox (1981) analisa as relações de poder sob três esferas de análise, buscando entender como os processos de produção – ideias, capacidades materiais e instituições (**Figura 1**) – “contribuem para ascensão de certas forças sociais, como essas forças sociais podem se tornar as bases do poder em formas de Estado e como isso pode moldar a ordem mundial” (BIELER; MORTON, 2004, p. 89, tradução nossa).

Em outros termos, a teoria crítica de base neogramsciana analisa a forma pela qual um conjunto particular de forças dentro de um Estado alcança um grau de hegemonia doméstica suficientemente relevante para se internacionalizar e exercer poder no âmbito estrutural. Lista-se alguns aspectos como o processo de internacionalização de um Estado ou sociedade civil específica – como o próprio caso dos Estados Unidos a partir da mundialização do “sonho americano”, formação de uma classe político-econômica transnacional e o disciplinamento liberal de instituições internacionais (GILL, 2008).

2 Assim como Marx, Gramsci é influenciado pela doutrina do materialismo histórico, isto é, a noção de que as relações de classe e as fontes de conflito humano devem ser entendidos a partir dos fatores ligados à produção material e econômica (COX, 1983). Entretanto, servindo como um refinamento da abordagem de Marx, o materialismo histórico de Gramsci ressalta a importância das ideologias e culturas a serem analisadas em conjunto com relações econômicas e fatores materiais, se influenciando mutuamente com igual peso de importância (*ibidem*).

Figura 1: A dialética de forças em uma estrutura histórica

Fonte: COX (1981, p. 136, tradução nossa).

1.4.1. *A relevância da teoria crítica de robert cox na contemporaneidade: um debate entre teorias*

De que forma, a análise de poder sob um viés materialista histórico consegue suprir limitações de outras abordagens, como o caso das três correntes vistas nas seções anteriores? Em relação ao realismo, discorrer sobre poder estrutural não significa expor meras distribuições de recursos bélicos ou econômicos ao nível de um sistema interestatal, mas sim ressaltar sobre estruturas de dominação que exercem poder e influência do nível doméstico ao internacional. Didaticamente, “estrutura” diz respeito a um nível de análise da realidade social a partir da relação mútua entre ideias/cultura e uma base material. É com base nisso que a mudança não é reduzida a relações de poder militar e econômico entre Estados soberanos, mas incorpora transformações em fatores ideacionais, culturais e institucionais da ordem mundial.

No que se refere ao neoliberalismo, discorrer sobre o materialismo histórico neogramsciano nos permite captar como relações de poder que transcendem simples interações entre um ator exercendo influência direta sobre outro, considerando a abordagem de Keohane e Nye (2012). Em termos mais práticos, se considerarmos a prevalência de uma ordem internacional liberal, o ponto não é se os Estados Unidos são eficientes em gerar ganhos diretos a partir de interdependências assimétricas. O método de estruturas históricas de Cox, como ilustrado na Figura 1, nos permite entender se determinada ordem é hegemônica a partir da validade e aceitação das ideias, instituições e capacidades materiais pelos atores ao nível global, e não devido apenas a recursos ou estratégias individuais do ator que a lidera.

Junto a isso, também servindo como uma crítica à visão neoliberal da interdependência como caminho para cooperação, teóricos críticos neogramscianos apontam que instituições internacionais são apenas mais um reflexo do “cosmopolitismo das forças econômicas internacionais, [...] acompanhado por um disciplinamento de grupos sociais do Terceiro Mundo, a fim de aprofundar o poder estrutural do capital e minar arranjos mercantilistas predominantes” (GILL, 2008, p. 26, tradução nossa).

Sobre a abordagem de outros neoliberais, como Nye (2011), é válido lembrarmos que o mesmo contribuiu para ampliações conceituais em relação à clássica interdependência complexa. Baldwin (2013), ao discorrer sobre a “terceira face do poder” de Lukes, até afirma que a moldura de preferências de atores dominados possui similaridades entre o conceito de *soft power* e a ideia gramsciana de hegemonia. Entretanto, é fundamental distinguirmos que se, por um lado, Nye busca transformar essas ideias em recomendações práticas e instrumentais para formuladores de política, Cox retoma o ideário de Gramsci de modo a realizar uma teoria crítica da realidade social.

Por fim, construtivistas proporcionaram interessantes reflexões a respeito da construção social do poder e sua multidimensionalidade, assumindo distintas interpretações a depender de um contexto específico. Entretanto, em um mundo com contestações sobre a existência factual de uma ordem “hegemônica” liberal, direcionar o olhar para estruturas de poder pode ser um caminho mais conveniente se o intuito é contemplar perspectivas de mudanças sistêmicas, algo que uma análise construtivista do poder não confere tanta prioridade.

Entender as diferenças entre uma abordagem construtivista do poder e uma abordagem neogramsciana nos leva a retomar o debate coxiano entre teoria de solução de problemas e teoria crítica (COX, 1981). No que se refere ao construtivismo, pôde-se verificar que sua força remonta da importância conferida às ideias ao analisar os processos intersubjetivos que contribuem para o desdobramento de diferentes funcionalidades do poder (BARNETT; DUVALL, 2005; GUZZINI, 2005). Contudo, é necessário pontuar que o papel do conhecimento para esta perspectiva se encontra restrito à uma representação da realidade aos moldes de uma teoria de solução de problemas, eliminando a possibilidade de construir uma análise que tenha como foco a transformação da realidade (COX, 1981). De outro modo, a ausência de questionamento do padrão geral das relações sociais entre os atores pressupõe que o construtivismo lida com essas questões de forma instrumental, distante dos propósitos emancipatórios e transformativos de uma teoria crítica.

Por outro lado, sobre a abordagem neogramsciana, Cox (1981) trabalha as ideias a partir das estruturas de dominação, analisando criticamente as dinâmicas de poder. Isto é, uma abordagem neogramsciana reconhece o papel das ideias em moldar o problema do poder, porém, diferentemente do construtivismo, busca trabalhar as ideias a partir da especificidade das estruturas de dominação, dando outra funcionalidade para o conhecimento. Para a Teoria Crítica, o conhecimento deixa de servir ao propósito de descrição da conjuntura e passa a reconhecer e questionar as particularidades das contradições dessa conjuntura, visando estabelecer estratégias contra-hegemônicas e transformativas da política mundial. Nas palavras de Cox (1981, p. 129, tradução minha), “a teoria crítica, ao contrário da teoria da solução de problemas, não considera as instituições e as relações sociais de poder como dadas, mas as questiona ao se preocupar com suas origens e como e se elas podem estar em processo de mudança”. São nesses pontos que reside a força da Teoria Crítica em proporcionar análises distintas sobre o problema do poder.

2. ORDEM MUNDIAL LIBERAL E CRISES DE HEGEMONIA: UMA ANÁLISE NEOGRAMSCIANA

Na seção anterior foi possível compreender, de forma geral, como discussões sobre o conceito de poder se desdobraram pelas principais correntes teóricas da área acadêmica de Relações Internacionais. Junto a isso, argumentou-se também sobre a força e vantagem da Teoria Crítica de Robert Cox em proporcionar conceitualizações de poder melhor vinculadas a processos de dominação por forças sociais hegemônicas. Porém, o que significa, em termos práticos, discorrermos sobre a dominação e qual seria a forma assumida por essas forças sociais? Nesta seção, buscaremos ilustrar a aplicabilidade da Teoria Crítica no estudo de caso da ordem mundial liberal liderada pelos Estados Unidos, com foco no contexto temporal do século XXI.

Aqui, é produtivo ressaltarmos que a análise focada na diplomacia estadunidense se dá por fins metodológicos, visto que a concepção gramsciana de hegemonia retomada por Cox não nos permite equalizar uma ordem mundial com as capacidades individuais de um ator. É verdade que os Estados Unidos historicamente possuíram um notável protagonismo na moldura de uma ordem internacional liberal, o que justifica a preferência deste trabalho nos estudos de caso de políticas externas. Entretanto, em alinhamento com a ideia de poder trabalhada pela Teoria Crítica, transições da ordem ocorrem a partir da interação mútua entre ideias, instituições e capacidades materiais, e não somente aos recursos de poder bélico ou econômico do ator que a lidera (COX, 1981).

De modo a compreender a relação da ordem mundial liberal e da liderança estadunidense com esses três elementos, é relevante pontuar que, em primeiro lugar, as transformações no âmbito das ideias remontam do dissenso contemporâneo da comunidade internacional quanto aos valores historicamente empreendidos pelos Estados Unidos. Assim, se o imediato pós-Guerra Fria e a década de 90 simbolizaram o clímax da promoção da democracia, direitos humanos e livre-mercado, que já vinham sendo paulatinamente difundidos desde o pós-Segunda Guerra, os anos 2000 em diante seriam marcados por questionamentos e inflexões quanto a esse pacote de ideias, com uma progressiva crise do multilateralismo e desconfianças ao Ocidente (STUENKEL, 2016; ACHARYA, 2018).

Em segundo lugar, no que tange às instituições, o modelo de institucionalização limitada do pós-Segunda Guerra experimentou uma nova realidade com o fim da bipolaridade nos anos 1990 (RODRIK, 2019). Nessa época, o empreendedorismo da então superpotência solitária estadunidense, os otimismo quanto ao papel das instituições e a razão neoliberal caucada no Consenso de Washington levariam a uma verdadeira globalização dos pressupostos liberais (IKENBERRY, 1996), cuja consequência foi um progressivo ativismo de instituições como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e as Nações Unidas. Contudo, o século XXI representaria desafios e dilemas a esse arcabouço institucional, como o próprio descrédito dos EUA a essa estrutura multilateral em relação a crescentes disputas comerciais e controvérsias na área da segurança (POWASKI, 2019).

Em terceiro e último lugar, sobre as capacidades materiais, o que se observou no pós-Guerra Fria foram iniciativas por parte dos Estados Unidos em refinar e expandir a nível global o

sistema de segurança coletiva construído após a Segunda Guerra Mundial. Aumento de assistência financeira a países do globo e maior institucionalização de alianças militares são alguns dos elementos a se destacar a respeito dos anos 1990 (POWASKI, 2019). Entretanto, não tardou até que, no âmbito da “Guerra ao Terror” e de novas tensões geopolíticas do século XXI, os Estados Unidos sobrecarregassem capacidades militares e financeiras e recorressem a intervenções unilaterais, desprezando uma gama de regras e constrangimentos normativos da ordem mundial liberal.

2.1. O século XXI e a crise de hegemonia: as políticas externas de George W. Bush e Barack Obama

Nos dias atuais, é possível dizer que o otimismo neoliberal da década de 90 gerou um conjunto de ilusões quanto ao futuro do poder global (BADIE, 2019). Naquele cenário, predominavam ideias vinculadas ao “fim da história”³, e cujos pressupostos nortearam a própria postura dos EUA no seu “momento unipolar” (*Ibidem*). Entretanto, o que se verifica é que a ideia de uma hegemonia neoliberal assim como a liderança incontestável dos Estados Unidos se provou contraditória em uma nova era da globalização marcada por crescentes inseguranças, imprevisibilidades e instabilidades. Ainda, considera-se o argumento de que o próprio posicionamento dos EUA foi pivô no impulso às mudanças e crises de legitimidade no seio da ordem mundial (STUENKEL, 2016; ACHARYA, 2018).

Servindo de exemplo desse posicionamento, as justificativas dos EUA para o uso da força, pela razão de serem a maior potência do globo, seriam melhor desenvolvidas pela administração George W. Bush. A guinada unilateral de Bush possui diversos espectros de entendimento, desde internos – a partir da ascensão da corrente neoconservadora no *establishment* estadunidense e das ideias de superioridade moral e civilizacional estadunidense – até externos – como no ceticismo⁴ da política externa de Bush à governança multilateral, cooperação e ao direito internacional (ONEA, 2013).

Junto a isso, há poucas dúvidas na comunidade acadêmica de que os atentados do 11 de setembro foram decisivos para uma radicalização unilateral dos Estados Unidos na política externa. De fato, os ataques ao *World Trade Center* foram um símbolo do conflito contemporâneo, marcado por uma forma de violência que ignora fronteiras e supera a ideia de territorialidade, não se limitando aos campos convencionais de batalha (BADIE, 2019), mas simbolizando um permanente estado de beligerância difusa e pouco definida quanto à atores envolvidos e previsibilidades de seus métodos.

3 FUKUYAMA, Francis. **The End Of History and the Last Man**. Nova Iorque: The Free Press, 1992.

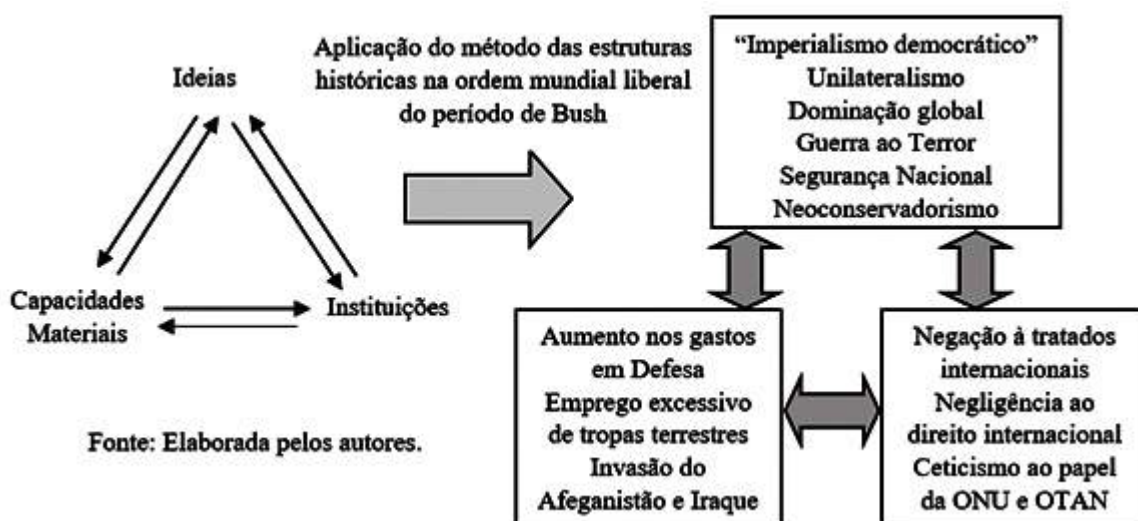
4 Em 2001, no seu primeiro ano de governo, Bush já havia realizado severas críticas ao protocolo de Kyoto, declarou aversão ao tratado de mísseis antibalísticos assinado com a antiga União Soviética (com posterior retirada de participação dos EUA em 2002), abandonou a Convenção sobre as Armas Biológicas de 1972 e buscou remover a assinatura do Estatuto de Roma (SINGH, 2006).

Se é possível dizer que, pelo lado da rede Al Qaeda e de Osama Bin Laden, pouco se sabia sobre futuras ações e estratégias, o mesmo não pôde ser dito pelo lado dos EUA, que deixou cada vez mais claro que a insistência na demonstração indiscriminada do poder convencional seria a alternativa (POWASKI, 2019). A “Guerra Global ao Terror”, as invasões do Afeganistão e do Iraque, tensões diplomáticas recorrentes com parceiros tradicionais europeus e com as Nações Unidas e o unilateralismo foram alguns sintomas dessa postura (*Ibidem*).

“Diante desta nova violência manifestada no 11 de setembro, imediatamente rotulada de ‘bárbara’, a superpotência americana acenou com a bandeira da civilização e tomou uma posição messiânica. Através de seu sofrimento e sacrifício, ela livraria o mundo do mal” (BADIE, 2019, p. 57, tradução nossa). Diferentemente do multilateralismo ocidental que marcou os governos da década de 90, a forma pela qual a democracia seria “exportada” pelos EUA no governo Bush residiu na sua imposição por meio do uso da força, com o objetivo fundamental de “derrotar” o terrorismo no mundo e trocar regimes potencialmente perigosos para governos democráticos (*Ibidem*).

A Doutrina Bush, assim definida, possuiria quatro elementos fundamentais: a ideia de que as principais ameaças só poderiam ser superadas fundamentalmente através da guerra preventiva/preemptiva; a disposição em agir unilateralmente quando preciso; o impulso para transformação da política internacional, a partir da crença de que o regime doméstico de um Estado condiciona sua política externa; e a noção de que a paz e estabilidade derivam sobretudo da primazia dos Estados Unidos na política mundial (JERVIS, 2003). Inevitavelmente, uma diplomacia ambiciosa como a de Bush ocasionou altos custos políticos e econômicos aos Estados Unidos. Assim, sob uma análise da Teoria Crítica de Cox (**Figura 2**), não apenas é possível constatar o desgaste desse Estado, mas especialmente o reflexo dessas posturas nas ideias, instituições e capacidades materiais da ordem mundial liberal (COX, 1981).

Figura 2: A dialética de forças e o governo George W. Bush



Diferentemente de Bush, Barack Obama ascende em um período já marcado por profundas assimetrias de poder que apontavam para a perda clara de liderança dos Estados Unidos. Junto a isso, a crise da bolha de 2008 havia servido como um sinal de que forças neoliberais

alinhadas com a dinâmica do Consenso de Washington haviam de ser revistas em um contexto marcado cada vez mais por um pluralismo de atores e ideias. Como se argumentou anteriormente, a Doutrina Bush e seus ambiciosos empreendimentos foram responsáveis pelo efeito contrário ao qual se propunha: em vez de fortalecer e consolidar definitivamente a proeminência estadunidense, estimulou reações não somente à liderança dos Estados Unidos mas principalmente à forma como a ordem mundial opera, com suas hierarquias de prestígio e influência reservada a um pequeno grupo de Estados (ZAKARIA, 2008; STUENKEL, 2016; ACHARYA, 2018).

Segundo Zakaria (2008), observa-se uma transição de influência global antes predominantemente estadunidense para o protagonismo do “resto”, isto é, países asiáticos, latino-americanos e africanos. Influenciado diretamente por essa visão “pós americana”, Obama foi o primeiro presidente a afirmar categoricamente que os EUA não poderiam mais se envolver na busca incondicional à liderança hegemônica que seus antecessores buscavam impor (BADIE, 2019). Contudo, isso não significaria que a política externa estadunidense passaria a ser totalmente submissa à realidade mutável da política internacional. A principal razão para isso se dá pela motivação central da diplomacia de Obama: adaptar-se a uma ordem internacional em transição com o principal objetivo de renovar o papel de liderança dos EUA nessa ordem (DUECK, 2015). Essa política externa ficou popularmente conhecida como “acomodação e retenção estratégica”.

A “acomodação e retenção estratégica” deriva da ideia de que os Estados Unidos deveriam adotar uma postura mais conciliatória com aliados e adversários, visando adotar uma maior flexibilidade com interesses e preferências alheias, pois, na ótica do presidente, esses potenciais rivais evitariam se transformar em inimigos (*Ibidem*). Esse posicionamento remonta tanto ao interesse de Obama em evitar problemas para a reestruturação do cenário doméstico pós-crise, assim como à sua visão de que o mundo globalizado inevitavelmente induz os EUA a agir de forma mais responsável.

Ainda que o pragmatismo fosse plenamente considerado por Obama, as tradicionais abordagens pautadas na promoção dos valores e ideias liberais (democracia, livre-mercado, direitos humanos e assistência humanitária) também foram articuladas (*Ibidem*). Em outras palavras, Obama buscou posicionar os interesses nacionais estadunidenses na vanguarda da sua política externa. Ainda que não deixasse de julgar líderes imorais, o presidente apenas ressaltava que não era de total responsabilidade dos EUA removê-los do poder (POWASKI, 2019).

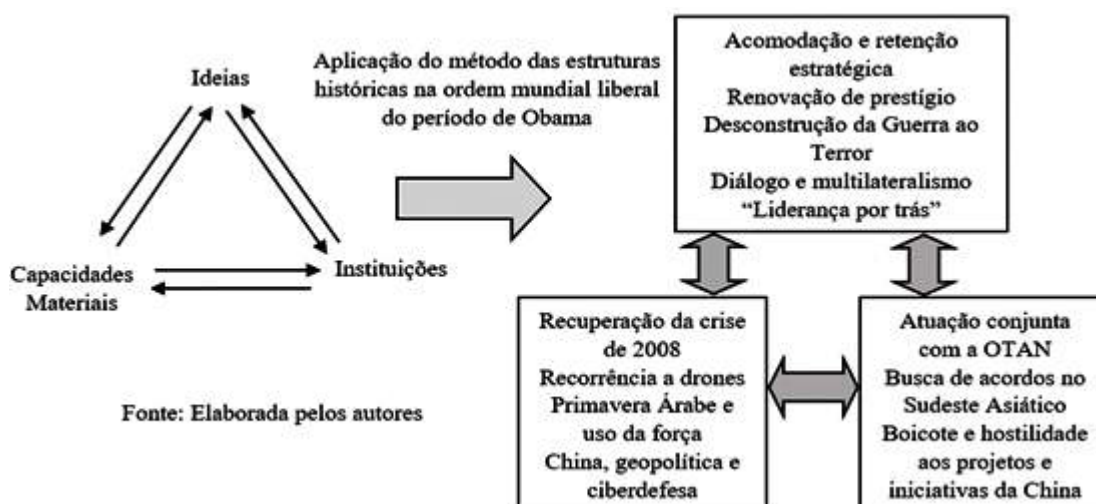
Foi nesse sentido que a diplomacia de Obama focou, inicialmente, em desconstruir os pilares da política externa de Bush, de modo a tentar renovar o prestígio dos EUA mundo afora. Obama buscou lidar com as falhas de Bush a partir de um conjunto de ações, como a retirada das tropas do Iraque, uma postura mais pragmática frente a Israel no que se refere ao conflito com os palestinos e uma estratégia altamente cautelosa com o Afeganistão (BADIE, 2019). Ainda, a revalorização da cooperação internacional, principalmente por meio de instituições internacionais e fóruns multilaterais (POWASKI, 2019), também foram levadas a cabo por Obama.

Da mesma forma, o presidente buscou reafirmar o compromisso dos EUA no âmbito do direito internacional e da acordância de tratados, desde pactos ambientais, como a entrada dos EUA no Acordo de Paris, até acordos de segurança, como foi o caso do Novo START com a Rússia e do ativismo no acordo nuclear entre o Irã e o P5+1 (Reino Unido, França, Rússia, China, Estados Unidos e Alemanha) (*Ibidem*). Entretanto, o apreço ao multilateralismo encorpado pela diplomacia

de Obama se mostrou insuficiente, e até mesmo contraditório, em uma política internacional cujo pluralismo já sinalizava para a perda de poder efetivo dos Estados Unidos (BADIE, 2019).

À luz do método das estruturas históricas de Cox (**Figura 3**), é possível captar a diversidade de desafios experimentados pela diplomacia de Obama, assim como relacioná-los com transformações nas forças sociais da ordem mundial. Considera-se: a reescalada de tensões no Iraque com a ascensão do Estado Islâmico; a falha em “estabilizar” o Afeganistão e retirar tropas estadunidenses; os profundos dilemas da ligação dos EUA com os eventos da Primavera Árabe, com foco para a derrubada de Muammar Gaddafi na Líbia e bombardeios aéreos na Guerra da Síria; crises diplomáticas com a Rússia no contexto da invasão russa da Crimeia; e, talvez como mais importante, a incapacidade em conter o ativismo político e econômico da China, assim como suas pretensões geopolíticas (DUECK, 2015; POWASKI, 2019). Ainda, se os EUA buscavam cooptar os chineses no seu “pivô estratégico asiático” sob argumentos de promoção de estabilidade, multilateralismo e estreitamento de laços, o que se verificou foi uma posição mais cética da China e mais comprometida com seus interesses nacionais de projeção global (DUECK, 2015).

Figura 3: A dialética de forças e o governo Barack Obama



2.1.1. Donald Trump e o nacionalismo conservador americano

A má reputação dos EUA nos últimos 4 anos deita raízes, sobretudo, nos objetivos distintos da política externa que se iniciou em 2016, em relação à Barack Obama. Contudo, o que cabe a nós entender é que a política externa de Donald Trump, marcada por um compromisso fundamental de persistência e desejo de se afastar dos procedimentos convencionais do jogo político, não é apenas produto de seu personalismo (RENSHON, 2021). Sem dúvidas, os discursos e as opiniões do presidente geraram profundos reflexos na diplomacia estadunidense, porém, a postura dos Estados Unidos deriva, desde 2016, de um conjunto de ideias que

se encontram presentes também nos seus aliados políticos, membros de gestão e principalmente na base de apoio popular (*Ibidem*).

Esse conjunto de ideias é sintetizado, de forma geral, na noção de que os Estados Unidos vêm sendo constantemente humilhados ao longo das décadas, em que não apenas seus rivais mas também tradicionais aliados buscaram se aproveitar das escolhas estadunidenses e tirar vantagem ao custo de benefícios para os EUA (WALT, 2021). Segundo Schadlow (2020), a partir de sua postura heterodoxa e supostamente mais objetiva e condizente com os interesses nacionais estadunidenses, Trump colocou em marcha uma série de “correções há tempos necessárias” (*Ibidem*).

Entretanto, é conveniente pontuar que há tudo menos consenso quanto aos atos da administração Trump simbolizarem correções à tradicional política externa estadunidense, e sim considerações frequentemente contrárias (HAASS, 2020; WALT, 2021). No plano internacional, as ações de Trump simbolizariam uma hostilidade cada vez maior em relação aos arranjos multilaterais, ideias e organismos que legitimaram a figura dos Estados Unidos enquanto figura de liderança desde a Segunda Guerra Mundial e sobretudo após o fim da Guerra Fria (RENSHON, 2021). O ponto é que a justificativa para esse posicionamento destoante de Bush pai, Clinton, Obama e até mesmo de George W. Bush – que, apesar de suas ações predominantemente unilaterais e agressivas, possuía um compromisso normativo em promover a ideia da democracia de mercado globalmente – está longe ser um mero reflexo de irracionalidade de Trump (*Ibidem*).

Na verdade, a diplomacia de Trump reflete em grande parte componentes intrinsecamente domésticos. Neste plano, a partir de um populismo nacionalista com tendências autoritárias, Trump foi capaz de canalizar os ressentimentos de classes médias inseguras e ressentidas pelos efeitos negativos da globalização política e econômica, tais como a perda de empregos, redução de salários e a concentração de renda em elites politicamente avantajadas (RODRIK, 2019). A relação dessa turbulência interna com a diplomacia de Trump é marcada pela “sensação generalizada de que o *establishment* falhou, tanto por negligenciar a proteção dos trabalhadores estadunidenses em casa quanto por empreender uma política externa excessivamente ambiciosa no exterior, distanciada dos interesses vitais do país e do bem-estar de seus cidadãos” (HAASS, 2020, p. 6, tradução nossa).

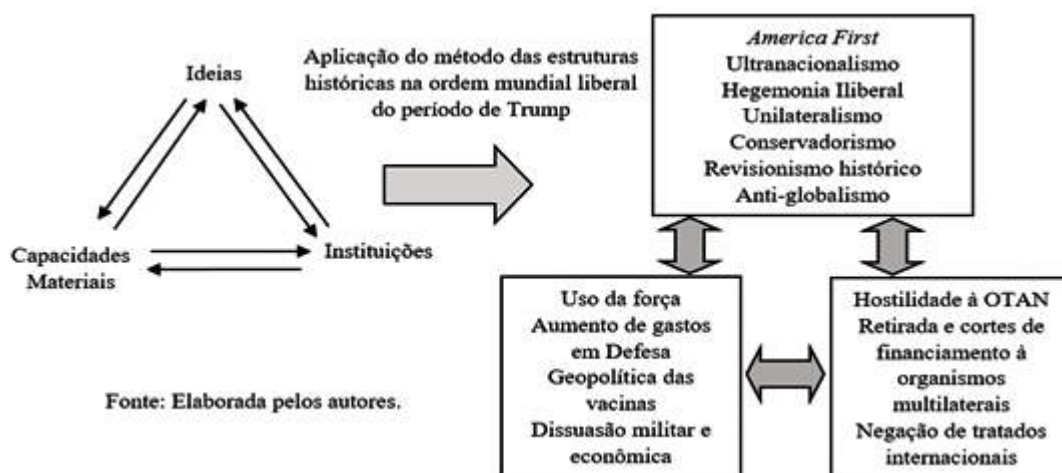
Nesse sentido, para Trump, os Estados Unidos recuperariam o respeito e o seu lugar de proeminência no cenário internacional, sobretudo a partir da lógica do *America First*. Acima de todo o resto, o foco no poderio e a força dos Estados Unidos seriam a regra, e, segundo essa lógica, aliados pagariam o preço pelos custos de proteção dos EUA, rivais seriam combatidos com punho firme e os EUA buscariam seus interesses sem apreço à constrangimentos normativos e institucionais do ordenamento internacional (WALT, 2021). Contudo, como aponta Renshon (2021), o princípio do *America First* não deveria ser sobrecarregado, visto que outros pilares fundamentais do “Nacionalismo Conservador Americano” também merecem destaque, tais como o uso máximo de pressão sobre agendas de interesses, o engajamento seletivo em detrimento de tradicionais empreendimentos de “construção de Estados” entre outros.

Em termos práticos, é possível captar um conjunto de ações e posicionamentos dos EUA durante o governo Trump que refletem essa doutrina. Da mesma forma, é cabível posicioná-los frente ao método de estruturas históricas coxiano, visando entender como os EUA assumiram, declaradamente, uma posição revisionista da própria ordem mundial liberal (**Figura 4**). Entre algumas das ações, é útil ressaltar: (1) o hábito de retirada ou corte de financiamento de

compromissos multilaterais⁵; (2) disrupção no tratamento de questões delicadas no Oriente Médio, como o apoio incondicional a Israel no conflito com a Palestina e o assassinato do general iraniano Qasem Soleimani e; (3) o acirramento do conflito político-ideológico e econômico com a China, como a guerra comercial, o boicote à expansão da rede 5G da China e declarações racistas no seio da crise sanitária de COVID-19 (POWASKI, 2019; WALT, 2021).

Sobre o último ponto, diferente da tentativa de Obama em conter a China via fortalecimento da governança multilateral, o nacionalismo conservador personificado por Trump induziu a uma confrontação diplomática direta e despreocupada com constrangimentos institucionais e normativos da ordem mundial (RENSHON, 2021). O que se verifica, contudo, é uma progressiva mudança de esferas de influência política, econômica e militar em direção à Ásia, a partir da efetiva consolidação da China enquanto *global player*.

Figura 4: A dialética de forças e o governo Donald Trump



CONCLUSÃO

Ainda que desenvolvida em um contexto histórico com grandes diferenças em relação ao cenário contemporâneo, a Teoria Crítica Neogramsciana se mantém enquanto lente de análise viável não só para expor dinâmicas de poder e relações de dominação dentro de determinada ordem social, mas também para contemplar perspectivas de mudança e transformação dessa ordem. Neste trabalho, buscou-se mostrar como, a partir de uma análise do poder centrada no materialismo histórico gramsciano e na dialética entre processos produtivos em uma estrutura histórica, é possível lidar com as transformações dentro da ordem mundial liberal, assim como evidenciar o impacto dessas mudanças na preponderância do principal empreendedor desse ordenamento, os Estados Unidos.

5 "Mesmo uma lista parcial incluiria a Parceria Trans-Pacífico (TPP), o acordo climático de Paris, o acordo nuclear do Irã (o Plano de Ação Conjunto Global, ou JCPOA), o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário, a UNESCO, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, a Organização Mundial da Saúde (OMS), e o Tratado de Céus Abertos. Os Estados Unidos da Trump também se recusaram a aderir a um pacto global de migração ou aos esforços liderados pela Europa para desenvolver uma vacina para a COVID-19" (HAASS, 2020, p. 9, tradução nossa).

Na primeira seção, foi possível entender como a Teoria Crítica Neogramsciana se posiciona frente a outras abordagens que lidam com o problema do poder, ressaltando como suas contribuições superam limitações e vácuos explicativos de outras correntes como o realismo, o liberalismo e o construtivismo. Isso não significa dizer que a contribuição de Robert Cox é o panorama conceitual correto, a-histórico e incorruptível para análises da realidade social – visto que tal afirmativa iria de contrário ao propósito emancipador da teoria crítica –, mas sim que suas ferramentas permanecem relevantes e oportunas para lidar com um cenário internacional mutável.

Sobre a segunda seção, apesar da conjuntura contemporânea exigir análises mais aprofundadas e do escopo do trabalho possuir uma abrangência limitada, devido à sua natureza exploratória, o mapeamento das políticas externas de George W. Bush até Donald Trump por meio do método das estruturas históricas sugere um entendimento preciso a respeito das transformações em curso na ordem mundial liberal. Uma vez que os conceitos de poder e de hegemonia, em uma abordagem neogramsciana, se referem a um modo de produção dominante (onde ideias, instituições e capacidades materiais reforçam a consistência desse modelo), o que se percebe é que os Estados Unidos se posicionaram gradativamente contrários aos próprios fundamentos da ordem internacional. O ponto máximo dessa contradição é, possivelmente, o próprio ultranacionalismo e unilateralismo iliberal de Donald Trump, a partir do qual os EUA passaram a ser entendidos enquanto revisionistas dessa ordem mundial liberal.

De outro modo, as particularidades das respostas de Trump a uma série de questões globais – em termos discursivos, ideacionais e materiais – importam para evidenciar as transformações contínuas no ordenamento mundial. Não surpreendentemente, os próprios conceitos e estratégias os quais Trump se apropria para lidar com a ascensão chinesa gera impactos relevantes sobre o sistema multilateral, dada a corrosão progressiva de mecanismos institucionais da área da segurança, política, saúde e comércio. Verifica-se, em contrapartida, um ativismo ainda maior e uma efetiva consolidação da China enquanto potência global, o que, por si só, já é um tópico para futuras pesquisas e investigações.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav (2018). **The End of American World Order**. 2. ed. Reino Unido: Polity Press.
- BADIE, Bertrand (2019). Exploring the New World. In: **New Perspectives On The International Order: No Longer Alone in This World**. Suíça: Palgrave Macmillan. p. 53-74.
- BALDWIN, David A. (2013). Power and International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Eds.). **Handbook of International Relations**. Londres: SAGE. p. 273-297.
- BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (2005). Power in International Politics. **International organization**, v. 59, n. 1, p. 39-75.
- BIELER, A; MORTON, A. D. (2004). A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in International Relations. **Capital &**

- Class**, v. 28, p. 85-113.
- COX, Robert W. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millennium**, Londres, v. 12, n. 2, p. 162-175.
- _____ (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, Londres, v. 10, n. 2, p. 126-155.
- DUECK, Colin (2015). **The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today**. Nova Iorque: Oxford University Press.
- FIERKE, K. M. (2013). Constructivism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Mila; SMITH, Steve. (Eds.). **International Relations Theories: Discipline and Diversity**. Reino Unido: Oxford University Press. p. 189-204.
- GILL, Stephen (2008). **Power and Resistance in the New World Order**. 2. ed. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- GILPIN, Robert (1981). **War and Change in World Politics**. 1. ed. Reino Unido: Cambridge University Press.
- GRAMSCI, Antonio (2000). Hegemony, Relations of Force, Historical Bloc. In: FORGACS, David. (Ed.). **The Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935**. Nova Iorque: New York University Press. p. 189-221.
- GUZZINI, Stefano (2005). The Concept of Power: a Constructivist Analysis. **Millennium: Journal of International Studies**, [s.l], v. 33, ed. 3, p. 495-521.
- HAASS, Richard (2020). Present at the Disruption: How Trump Unmade U.S. Foreign Policy. **Foreign Affairs**, Washington D.C, v. 99, n. 5.
- HURRELL, Andrew (2005). Power, institutions, and the production of inequality. In: BARNETT, M.; DUVALL, R. (Eds.). **Power in Global Governance**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 33-58.
- IKENBERRY, G. John (1996). The Myth of Post-Cold War Chaos. **Foreign Affairs**, Washington D.C, v. 75, n. 3, p. 79-91.
- JERVIS, Robert (2003). Understanding the Bush Doctrine. **Political Science Quarterly**, Nova Iorque, v. 118, n. 3, p. 365-388.
- KEOHANE, R.; NYE; Joseph S. (2012). **Power and Interdependence**. 4. ed. Londres: Pearson.
- _____ (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, p. 329-349.
- MORGENTHAU, Hans J. (2003). **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.
- NYE, Joseph S. (2011). **The Future of Power**. Nova Iorque: Public Affairs.
- ONEA, Tudor A. (2013). **US Foreign Policy in the Post-Cold War Era: Restraint Versus Assertiveness From George H. W. Bush To Barack Obama**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- POWASKI, Ronald E. (2019). **Ideals, Interests, and U.S. Foreign Policy from George H. W. Bush to Donald Trump**. Londres: Palgrave Macmillan.
- RENSHON, Stanley A. (2021). The Trump Doctrine and Conservative American Nationalism. In: RENSHON, Stanley A.; SUEDELD, Peter. (Eds.). **The Trump Doctrine and the Emerging International System**. Reino Unido: Palgrave Macmillan. p. 3-38.
- RODRIK, Dani (2019). **Karl Polanyi and Globalization's Wrong Turn**. International Karl

- Polanyi Conference “Karl Polanyi for the 21st century”, Radiokulturhaus Vienna.
- SCHADLOW, Nadia (2020). The End of American Illusion: Trump and the World as It Is. **Foreign Affairs**, Washington D.C, v. 99, n. 5, set./out.
- SINGH, Robert (2006). The Bush Doctrine. In: BUCKLEY, Mary; SINGH, Robert. (Eds.). **The Bush Doctrine and the War on Terrorism: Global responses, global consequences**. Reino Unido: Taylor & Francis Group. p. 12-31.
- STUENKEL, Oliver (2016). **Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order**. Cambridge: Polity Press.
- WALT, Stephen M. (2021) Trump’s Final Foreign-Policy Report Card. **Foreign Policy**, Washington D.C.
- WALTZ, Kenneth N. (1979). **Theory of International Politics**. Nova Iorque: McGraw Hill.
- WENDT, Alexander (1999). **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425.
- ZAKARIA, Fareed (2008). **The Post-American World**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company.
- ZEHFUSS, Maja (2002). **Constructivism in International Relations: The politics of reality**. Cambridge: Cambridge University Press.

Robert Cox, los neogramscianos y el regionalismo post-hegemónico en Sudamérica. Una revisión crítica de la literatura sobre el proyecto regional de Brasil y la hegemonía (2003-2016)

Robert Cox, neo-Gramscians and post-hegemonic regionalism in South America. A critical review of the literature on the Brazilian regional project and hegemony (2003-2016)

DARIO CLEMENTE | dclemente.cbta@gmail.com/ Investigador en formación del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe- Universidad de Buenos Aires (IEALC-UBA), becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina).

Recebimento do artigo Abril de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumen: A los cuarenta años de la primera publicación de *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, nos encontramos en un momento por demás oportuno para celebrar el legado de Robert Cox. Al mismo tiempo, recuperar sus aportes en torno a la conceptualización de la hegemonía permite analizar, en una perspectiva multiescalar, la emergencia de la dimensión regional como un componente fundamental de los órdenes mundiales en la etapa actual de la globalización. Así, en este artículo partimos de las formulaciones de Cox y de las innovaciones de varios autores “neogramscianos” para abordar el debate sobre la fase reciente de “regionalismo post-hegemónico” en Sudamérica, el despliegue del proyecto regional de Brasil y su posterior pérdida de gravitación. Argumentamos que una revisión crítica de la literatura a la luz de los postulados coxianos permite avanzar la hipótesis que el fracaso de Brasil para establecer una dominación legítima y consensuada en Sudamérica en la fase 2003-2016 haya redundado en un orden regional no consensual y no hegemónico donde la ausencia de una hegemonía específica se ha acompañado de la copresencia de varios proyectos ordenadores con aspiraciones hegemónicas. **Palabras clave** Robert Cox, Brasil, Hegemonía, EPI crítica, Regionalismo.

Abstract Forty years after the first publication of “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, this is an opportune moment to celebrate the legacy of Robert Cox. At the same time, recovering his contributions about the conceptualization of hegemony allows us to analyse in a “multiscale” perspective the emergence of the regional dimension as a fundamental component of world orders in the current stage of globalization. Thus, in this article we draw on Cox’s intuitions and on the innovations of several “neo-Gramscian” authors to address the debate on the recent phase of “post-hegemonic regionalism” in South America, the unfolding of the Brazilian regional project and its subsequent fading. We argue that a critical review of the literature in the light of Coxian postulates enables the hypothesis that the failure to establish a legitimate and consensual domination in South America by Brazil in the 2003-2016 phase has resulted in a non-consensual and non-hegemonic regional order where the absence of a specific hegemony has been accompanied by the conflicting coexistence of different projects for the region with hegemonic aspirations. **Keywords** Robert Cox, Brazil, Hegemony, Critical IPE, Regionalism.

INTRODUCCIÓN

La primera década y media de este siglo ha sido interpretada como una fase de reconfiguración de las relaciones de fuerza entre los países sudamericanos y EE. UU., lo cual habilitó la elaboración de conceptos tales como el de regionalismo post-hegemónico. En esta fase, se han visibilizado tres proyectos ordenadores en competencia que, aunque no plenamente desarrollados, han apuntado a rediseñar las relaciones de poder en Sudamérica, respaldados por tres alianzas de países: el Mercado Común del Sur-MERCOSUR, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Alianza del Pacífico (AP).

Esta situación –lejos de significar la ausencia de hegemonía– indicaría, más bien, la presencia de una lucha por la hegemonía. En particular, Brasil ha protagonizado un intento hegemónico que ha tenido un éxito parcial, respaldado por el poderío económico derivado de su carácter de octava potencia mundial², identificada a nivel global como un indiscutible “líder regional”. Sin embargo, el proyecto ordenador de Brasil no ha logrado establecerse por encima de los demás, a causa también de su incapacidad para construir consenso alrededor de su proyecto.

En lo que sigue, recuperaremos los aportes principales elaborados por Robert Cox como parte de su teoría crítica de las Relaciones Internacionales (RR.II.) y de la Economía Política Internacional (EPI), concentrándonos, en particular, en su conceptualización de la hegemonía y la diferenciación entre órdenes mundiales hegemónicos y no hegemónicos. A través de la mediación de algunos autores y autoras “neogramscianas” que han desarrollado estas intuiciones de Cox para el análisis de la globalización, adoptando una perspectiva “multinivel” y “multiespacial”, reconstruiremos brevemente el debate acerca del proyecto regional de Brasil en el contexto del regionalismo post-hegemónico y su capacidad de articular los intereses de la región alrededor de su liderazgo. Esta revisión de la literatura sobre el intento hegemónico de Brasil en la región nos permitirá avanzar algunas hipótesis sobre las razones por las cuales este ha terminado por fracasar y sobre la naturaleza del orden regional en esta fase.

Finalmente, indicaremos algunas direcciones en las cuales el esquema sugerido por Cox –y enriquecido por el conjunto de autores y autoras “neogramscianas”– puede ser ulteriormente expandido para analizar la relación entre Brasil y la región en la fase reciente, así como algunas otras recuperaciones teóricas –diversas, pero no incompatibles con el planteo de Cox– que pueden ser exploradas al fin de lograr un abordaje “situado” de la cuestión.

ROBERT COX, LA EPI CRÍTICA Y EL PROYECTO REGIONAL DE BRASIL

A los cuarenta años de la primera publicación de *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory* y a tres años de su muerte, nos encontramos en un momento por demás oportuno para celebrar el legado de Robert Cox para el campo de

2 Según datos de la OCDE, en 2006, Brasil registraba el octavo PBI a nivel mundial, es decir 2.190.728 millones de dólares estadounidenses.

estudio de las Relaciones Internacionales (RR.II.) y de la Economía Política Internacional (EPI). Su figura –junto con la de Susan Strange– sigue siendo considerada la referencia principal en la constitución de una EPI crítica, donde la atención para la interpenetración de la dimensión económica y política en los asuntos globales se acompaña a un profundo rechazo del positivismo; a la inclusión de las perspectivas de cambio social como enfoque principal de investigación; a una perspectiva históricamente situada y a la famosa crítica de las *problem-solving theories*, proclamando que todo enfoque es socialmente construido y defiende intereses particulares, aunque se suele presentar como “objetivo”. Este último punto tuvo –y sigue teniendo– un correlato práctico y político poderoso, es decir, la denuncia del carácter ideológico y conservador de las teorías *mainstream*, preocupadas más por el mantenimiento del *status quo* que por ofrecer herramientas para comprender la realidad.

Sobre todo, Cox tiene el mérito de haber introducido las categorías gramscianas en las RR.II., abriendo las puertas a una crítica radical de la concepción de poder, y de su ejercicio, que se había consolidado en la disciplina de la mano de los enfoques ortodoxos dominantes. Cox y el conjunto de autores “neogramscianos” se han dedicado en varias obras (COX, 1996a, 1996b, 1981, 2013; GILL, LAW, 1989; MORTON, 2007; RAMOS, 2020) a reconstruir detalladamente la “nueva teoría de la política” (COUTINHO, 2004) esbozada por el teórico italiano, sobre todo en sus “cuadernos de la cárcel”, introduciendo conceptos clave como “hegemonía”, “revolución pasiva”, “sociedad civil”, etc. en una disciplina y un público largamente ignorante de ellas. Sin embargo, lo que nos interesa principalmente aquí es el ejercicio coxiano de mirar al presente con una perspectiva gramsciana (MORTON, 2007; RAMOS, 2020). En particular, al fin de introducir nuestra revisión del debate sobre la actuación de Brasil en Sudamérica en la fase reciente –que ha sido definida como “regionalismo post-hegemónico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012)– nos concentramos sobre su conceptualización de la hegemonía como un ejercicio del poder diferente a la dominación, y su diferenciación entre órdenes mundiales hegemónicos y no hegemónicos, verdaderas innovaciones para el campo de estudio que la publicación de *Social Forces* ha traído consigo.

Partiendo de la necesidad de analizar los órdenes mundiales, su configuración histórica y las relaciones de poder subyacentes, así como las perspectivas de cambio sistémicas, Cox asienta una concepción de la hegemonía que difiere de otros enfoques de las RR. II. en cuanto considera al predominio material de un actor estatal individual como una relación de dominación y no de hegemonía. En efecto, la hegemonía se caracterizaría, más bien, por la presencia de relaciones de cooptación y de cooperación entre los actores, antes que de coacción. En pocas palabras, dentro del enfoque coxiano se rechaza la ecuación hegemonía-dominación y se pretende incluir el rol desempeñado por el consenso de los actores –estatales, pero no solo– subordinados y el proceso de creación de este por parte del actor considerado hegemónico, sin excluir la posibilidad de la acción coercitiva.

Esta diferenciación es particularmente importante, y vincula la construcción del consenso con la presencia de instituciones internacionales,

Por tanto, una estructura hegemónica del orden mundial es una en la cual el poder es una forma ante todo consensual, a diferencia de un orden no hegemónico, en el que hay poderes manifiestamente rivales y ningún poder ha sido capaz de establecer la legitimidad de su dominación. Puede haber dominación sin hegemonía; la hegemonía es una de las

posibles formas que la dominación puede tomar. La hegemonía institucionalizada, usada en este ensayo, corresponde a lo que Keohane llama un régimen internacional fuerte. Su teoría puede ser re-expresada en nuestros términos como: la dominación por un estado más fuerte conduce en mayor medida al desarrollo de la hegemonía (Cox, 2013: 146).

Este acercamiento gramsciano al rol de las instituciones es de sumo interés por dos razones particulares. La primera es el reconocimiento de las instituciones como un lugar privilegiado para el estudio de la hegemonía y para resaltar cambios en las relaciones de fuerza, aunque se advierte que “Las instituciones pueden estar desfasadas con otros aspectos de la realidad socavando así su eficiencia como medio para regular el conflicto [por tanto su función hegemónica]. Las instituciones son una expresión de la hegemonía, no la hegemonía misma.” (COX, 2013, p.143). Por otro lado, siempre según Cox, la concepción de hegemonía gramsciana permite entender por qué la presencia en la arena internacional de un Estado claramente dominante no se corresponde necesariamente a un orden estable, como acontecido con EE.UU. en el periodo de entreguerras. En este sentido, la mera concentración de poder o la presencia de instituciones no alcanzarían a conformar un orden consensuado, en ausencia de hegemonía. Esta, en cuanto acople entre el poder material, las ideologías y las instituciones, tiende a ajustarse o desajustarse según el contexto histórico y geográfico. Lejos de poner en segundo plano la competencia entre Estados nacionales, esta perspectiva permite concebir la interacción entre estos como un proceso social complejo, donde la naturaleza de un orden mundial no deriva simplemente de la “distribución” internacional de capacidades materiales. Más bien, esta se determina mutuamente con los modos de producción y las fuerzas [clases] sociales que engendran, y con las formas de Estado que predominan en dicho orden mundial.

Es sobre esta base teórica que Cox ha desarrollado una mirada original sobre el tema que tanto ha preocupado la academia anglosajona en los últimos cincuenta años: el fin de la “Pax Americana” y del régimen internacional asociado a la centralidad indisputada de EE. UU. en los asuntos globales. Al respecto, nos es de interés recuperar aquí dos cuestiones centrales para el estudio de la fase más reciente de la globalización, las cuales han sido mejor desarrolladas por autores neogramscianos seguidores de Cox que por el mismo autor canadiense. En primer lugar, el debate sobre la “internacionalización” del Estado y la formación de fuerzas sociales transnacionales y de alianzas entre fracciones de clase internacionalizadas ha permitido enfocar la existencia de proyectos “ordenadores” en competencia entre sí a nivel internacional para establecer una hegemonía centrada alrededor de sus intereses particulares presentados como universales. De esta forma, analizar qué alianzas de fuerzas sociales sostienen estos diferentes proyectos, apuntando a entender cuál es el “objetivo social” que mantienen y si alguno de ellos se ha vuelto hegemónico, se habría vuelto uno de los objetivos fundamentales de una agenda de investigación neogramsciana (BIELER; MORTON, 2001).

En segundo lugar, inspirándose en la espacialidad del pensamiento de Gramsci, algunos autores (JESSOP, 2005; RAMOS, 2020) han señalado la necesidad de desarrollar una perspectiva “multiescalar” que registre cómo los modelos coxianos se desenvuelven simultáneamente en varios planos espaciales conectados y sobrepuestos. En este sentido, si bien el eje de la discusión tiene que ver con la relación entre esfera nacional y global –y cómo esta cruje bajo el peso de la internacionalización de la producción y de las instancias de gobernanza política– nos parece que

esta expansión de la mirada más allá del Estado nación también puede cobijar la emergencia más reciente de las regiones y del regionalismo como niveles espaciales fundamentales para el análisis de las relaciones de poder en un mundo globalizado.

Por lo demás, el conjunto de “perspectivas neogramscianas” (BIELER; MORTON, 2001) se ha ocupado recurrentemente de estas dos cuestiones -el desarrollo de “proyectos ordenadores” y el plano regional de las relaciones de fuerza- a menudo de forma combinada. En particular, este abordaje ha sido propuesto para el estudio de la integración europea. Al respecto, Stephen Gill (2001) sugiere considerar el regionalismo como parte de un proceso de confrontación de fuerzas sociales y de conformación de clases a escala transnacional, un proceso que es a la vez fluido y contradictorio. Aplicando esta intuición a la integración europea en su fase de reestructuración de la década de 1990, Van Apeldoorn (2001) rastrea tres proyectos “rivales” que se han contendido la dirección de este proceso, sostenidos por diferentes alianzas de fuerzas sociales transnacionales: un proyecto “neoliberal”, uno “neomercantilista” y uno “social-democrático”. El autor concluye que esta disputa ha terminado con la imposición de la Unión Económica y Monetaria y de una estructura neoliberal a la Unión Europea, gracias a la transformación del primer proyecto en hegemónico, aunque de alguna forma “temperado” por la inclusión de ciertas componentes de los otros proyectos³.

Este ejemplo nos permite ilustrar cómo una perspectiva neogramsciana fundada en las intuiciones de Cox posibilita analizar la evolución de las relaciones de fuerza a nivel regional en un doble nivel, el de la confrontación entre alianzas de fuerzas sociales transnacionales y su vehiculización a través de la acción de algunos Estados. Además, demuestra ser una herramienta útil para investigar el despliegue del proyecto regional de Brasil en la fase reciente y la relaciones entre Estados y fuerzas sociales en Sudamérica, considerando las consecuencias del ocaso de la “Pax Americana” en términos de la (re)emergencia de polos regionales pujantes y semiperiferias en ascenso. Como veremos, si se prioriza -una vez más- el estudio de los cambios sistémicos por sobre de la justificación de los órdenes vigentes, es posible reconstruir la existencia de tres ejes regionales distintos, identificables como “proyectos ordenadores” en competencia que, aunque no plenamente desarrollados, han apuntado a rediseñar las relaciones de poder en Sudamérica a partir de un plan de alcance regional que posicionara a los países promotores como núcleo articulador y base de una nueva hegemonía.

BRASIL Y EL ORDEN REGIONAL: EL REGIONALISMO POST- HEGEMÓNICO

La primera década y media de este siglo ha sido interpretada como una fase de reconfiguración de las relaciones de fuerza entre los países sudamericanos y EE. UU., lo cual habilitó la elaboración del concepto de regionalismo post-hegemónico.

3 Obviamente, esta hegemonía puede tener carácter temporáneo y una actualización de este análisis neogramsciano podría fácilmente encontrar en las crisis recientes de la Unión Europea elementos para argumentar que ha habido cambios en el equilibrio interno a la estructura europea.

Según Tussie y Riggirozzi, este regionalismo involucra

estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas, resultantes de un desplazamiento parcial de las formas dominantes de gobernanza neoliberal inspiradas por EE.UU., en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y manejo económico de los bienes (comunes) regionales. (2012, p.12, traducción propia)

En el caso específico de Sudamérica, se trataría de una tercera ola de integración en la cual la dominación unilateral del proyecto neoliberal centrado en el comercio habría sido desplazada por una coexistencia de varios modelos con una diferente orientación hacia la integración (MERCOSUR y UNASUR, ALBA-TCP, AP⁴). Entonces, la región habría representado en esta fase un nivel de diseño de políticas autónomas, habilitando a los integrantes a ejercer el poder de configuración de la agenda (*agenda setting*) para promover formas organizativas alternativas, incluyendo, por ejemplo, la agenda social y de desarrollo en el proceso de integración, y desafiar el modelo clásico asociado al Consenso de Washington, estableciendo un nuevo tipo de gobernanza regional (RIGGIROZZI, 2012b). Este aspecto eminentemente político de la integración (TRUCCO; TUSSIE, 2012) ha sido definido como una repolitización de la región (KAPPEL, 2011), o incluso como una politización fundacional (DABÈNE, 2010), que resultó en un “subsistema político internacional diferenciado” en Sudamérica (PEÑA, 2009, p.46). El pasaje al regionalismo post-hegemónico habría significado también la inversión de la “cadena de transmisión” (COX, 1996) de ideas desde lo global a lo local para asegurar el disciplinamiento de las estructuras regionales a la gobernanza mundial neoliberal durante “regionalismo abierto” de la década de 1990 (MERKE, 2010). En esta nueva fase, el regionalismo pasaría de tener una orientación clásicamente defensiva –ya sea para balancear el poder de EE. UU., o bien para obtener mejores condiciones de competencia en el mercado global– a una ofensiva, que pretende proyectar en el mundo patrones de cooperación interestatal diferentes fundados sobre la experiencia local y orientados al desarrollo.

La naturaleza post-hegemónica del proceso regional habría estado asociada, por ende, no solo al debilitamiento del actor hegemónico EE. UU. sino también a la convivencia de múltiples proyectos de integración sin que ninguno se volviera dominante, y sin excluir la posibilidad de que a largo plazo se volviera a crear un regionalismo hegemónico de otro tipo. En este sentido, Briceño (2012, 2013) considera que se pueden registrar al menos tres “ejes” regionales distintos y en competencia entre sí: el eje de “integración abierta”, compuesto por los países de la AP (Chile, Colombia, Perú) y con un foco más comercial, el eje “anti sistémico” y con aspiraciones post-capitalistas conformado por los países del ALBA (Bolivia, Ecuador, Venezuela) y finalmente el eje “revisionista” que coincide con los miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay). Estos ejes tenían en común la pretensión de tener un alcance regional y un carácter orgánico, a pesar de caracterizarse por equilibrios internos complejos a nivel ideológico

4 Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú) ALBA (Bolivia, Ecuador, Venezuela) y el “Mercado Común del Sur” o MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay).

y de liderazgo, dando vida a un movimiento “centrípeto” de reorganización de las relaciones de poder internas a Sudamérica y a una confrontación de tipo simbólico y discursivo sobre cómo se concibe la región y el regionalismo (RIGGIROZZI, 2012a; SANAHUJA, 2012, 2014).

Desde un punto de vista neogramsciano, estos tres ejes son identificables como “proyectos ordenadores” en competencia que, aunque no plenamente desarrollados, han apuntado en la fase reciente a rediseñar las relaciones de poder en Sudamérica a partir de un plan de alcance regional que posicionara a los países promotores como núcleo articulador. Esta situación, por ende -lejos de significar ausencia de hegemonía- indicaría, más bien, la presencia de una “lucha por la hegemonía” entre distintas alianzas de países. Al mismo tiempo, estas alianzas y ejes se basan sobre el liderazgo de algún país en particular: Venezuela para el ALBA, Brasil y Argentina para el grupo del MERCOSUR, siendo la de la AP una dirección más colectiva. En particular, nos interesa aquí abordar el debate sobre el intento hegemónico de Brasil, canalizado a través de varias instituciones e iniciativas unilaterales.

EL PROYECTO REGIONAL DE BRASIL: ENTRE REVISIONISMO Y PRAGMATISMO

Como mostraremos, Brasil fue el principal país articulador del “eje revisionista”, e inspirador y principal respaldo de varias iniciativas regionales que han caracterizado la fase de regionalismo post-hegemónico, cruzando transversalmente los varios ejes, como la UNASUR, la IIRSA y la CELAC⁵.

Por un lado, este renovado activismo de política exterior ha sido considerado por la literatura como un ejemplo clásico de un líder (regional) que ofrece bienes públicos (regionales) a sus seguidores para obtener su alineación (SANAHUJA, 2012). Por otro lado, el carácter amplio de sus iniciativas, capaz, en contraposición con los proyectos de Venezuela y del AP, de aglutinar varios países con gobiernos y preferencias de política exterior divergentes alrededor de su liderazgo, ha representado un rasgo fundamental de su proyecto regional. En este sentido, el carácter “revisionista” de su proyecto para la región se debió a que habría apuntado a procurar a sus integrantes una mejor inserción en el sistema internacional por medio de reformas puntuales al sistema de gobernanza global, sin ocasionar transformaciones radicales en el mismo (BRICEÑO-RUIZ, 2012). Esto se condice con el estilo político y diplomático tradicional de Brasil, que ha sido definido como “pragmático y moderado”, orientado a posicionar al país como “mediador responsable” entre las grandes potencias y la región (SANAHUJA, 2012), considerada como una plataforma para incrementar la capacidad de negociación colectiva a nivel internacional (RIGGIROZZI, 2012b). Al mismo tiempo, la promoción por parte de Brasil de nuevas instituciones regionales que excluyen a EE.UU. (UNASUR, CELAC), respondería a una

5 “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana”, hoy bajo el paraguas del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, organismo intergubernamental que desde 2010 reúne todo los países de América Latina con excepción de la Guyana Francesa.

táctica confrontativa con el actor hegemónico tradicional, ya que se habría tratado de un esfuerzo para “aumentar el costo de involucramiento” de este en Sudamérica (QUILICONI, 2013) lo cual inscribe plenamente al proyecto regional de Brasil y del eje revisionista en el panorama del regionalismo post-hegemónico. Esta “doble actuación” de Brasil se hizo evidente por ejemplo en la competencia con Venezuela, frenando en más de una ocasión los proyectos venezolanos o “licuando” su radicalidad en el ámbito de un posicionamiento común sudamericano, como en el caso de los proyectos energéticos del expresidente Chávez, el Banco del Sur, la moneda única Sucre o la propuesta de una fuerza armada latinoamericana y obviamente del relacionamiento general con EE.UU.

En este sentido, es evidente que entre los tres proyectos ordenadores el de Brasil es particularmente importante porque es el que más ha avanzado en la fase 2003-2016 y ha logrado una mayor legitimidad en la región, respaldado por el poderío económico de la octava potencia económica mundial, identificada a nivel global como un indiscutible “líder regional”. Según Burges (2008), el intento hegemónico de Brasil tuvo como eje central la capacidad de atracción y de creación de consenso representada por la colocación de América del Sur como espacio geopolítico y geoeconómico distinto. En particular, Brasil procuró posicionar sus necesidades como factor unificador del proceso de regionalización, desplegando un proyecto que, recurriendo al modelo original de Cox (1981), contaba con tres dimensiones fundamentales: capacidades materiales, ideas e instituciones. Brasil habría ofrecido a la región un “paquete ideacional” que comprendía la formación de un mercado regional que favoreciera las empresas locales; una base sobre la cual negociar comercialmente con las potencias del norte desde una posición común y en condiciones más equitativas (evitando, por ejemplo, la situación de extrema desigualdad que caracterizó las negociaciones por el ALCA⁶); y un ambicioso plan de infraestructura regional financiado parcialmente por Brasil (IIRSA). Burges (2008) considera que el ofrecimiento de una integración “suavizada” a la economía global, a través de una interpretación espuria del liberalismo económico, junto a la provisión de tecnologías y financiamientos que de otra manera hubieran sido de difícil acceso, permitió al proyecto de Brasil lograr tracción en la región. Al mismo tiempo, los costos para Brasil eran relativamente bajos, mientras que el país se posicionaba como centro geográfico y económico de la región, desarrollando los corredores de la IIRSA como una telaraña alrededor de su territorio y orientando los intereses empresarios de los otros países hacia su mercado.

En el contexto del regionalismo post-hegemónico, Brasil se puede considerar, entonces, como “el principal constructor gramatical de América del Sur como una región cognitiva que necesita ser pensada como un todo” (MERKE, 2010, p.17), separando estratégicamente el subcontinente del Caribe y de México (SANTOS, 2012). En este nuevo ámbito, recortado a medida para encontrarse en una posición dominante, Brasil habría, sin embargo, promovido un “orden regional” basado sobre relaciones cooperativas, en las que diferentes actores han podido desarrollar proyectos consensuados en un amplio espectro de cuestiones, como la seguridad, políticas sociales, económicas, integración infraestructural y asistencia financiera (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

6 El Área de Libre Comercio de las Américas fue un proyecto de alcance panamericano impulsado por los EE.UU. a partir de 2004, cuya aplicación fue definitivamente aplazada diez años después en la cumbre de Mar del Plata por la oposición de los países latinoamericanos más industrializados, en particular los pertenecientes al MERCOSUR (KAN, JULIÁN, 2015, 2018; KATZ, 2006).

En el modelo de hegemonía de Burges (2008), la construcción regional de Brasil sería entonces “consensual”, en el sentido de que incluye prioridades potencialmente en competencia y determina resultados positivos comunes, mientras que el elemento coercitivo no es explícito en términos de dominación, sino implícito en el alto costo que habría comportado para los demás países la exclusión de dicho proyecto. Esto se vería reflejado particularmente en la creación de UNASUR y CELAC, en la reconfiguración del MERCOSUR, pero también en la institución del Consejo Sudamericano de Defensa en UNASUR y de la inclusión de la IIRSA en la misma.

GARCIA (2009, 2011, 2012), también escrudiña la actuación regional de Brasil en esta fase por medio del enfoque teórico desarrollado por Cox, llamando la atención de forma más acabada sobre el rol jugado por las fuerzas sociales. En particular, esta autora pone el foco en la dinámica relacional entre fuerzas sociales dominantes y subalternas y el proceso de expansión del capital brasileño y sus impactos, buscando dar respuestas a la pregunta: “¿para qué y a quién sirve el modelo de desarrollo llevado a cabo en Brasil y su transferencia, a partir del accionar internacional de Brasil, a otros países del Sur?” (GARCIA, 2011, p.40, traducción propia). Su análisis del proceso de internacionalización de capitales brasileños en la región en esta fase da cuenta de un entrecruzamiento entre intereses privados y públicos, y una convergencia entre capital y Estado que presenta a los intereses de las empresas como “interés nacional” y busca legitimarlos ante la sociedad. A la vez, Garcia subraya cómo la defensa estatal de esos intereses en el exterior se encontraba mediada por una actitud conciliadora que señala un intento de construcción hegemónica en la región y de obtención de consenso por parte de los otros países (GARCIA, 2011). De esta forma, el proyecto hegemónico de Brasil habría buscado armonizar objetivos geopolíticos y económicos, coherentes con la “posición paradójica” que el país ocupa entre economía dependiente “explotada” y país que “explota” y subordina a otros en su ascenso en la estructura global de reproducción expandida del capital:

Demostramos así que el proyecto económico (la expansión de empresas y grupos multinacionales con sede en Brasil) se integra en el proyecto político (el de transformarse en una potencia). La expansión internacional de empresas radicadas en el país es resultado tanto de la formación de monopolios en el mercado interno (sin que se acabe su potencial de acumulación), así como de políticas públicas proactivas, que apuntan a mejorar la inserción del país en el marco de la competencia capitalista global. Ambos están vinculados a una reconfiguración del orden mundial, en la cual los países llamados “emergentes” han buscado una mayor capacidad de acción e incidencia en las instancias decisorias mundiales, en un proceso que se aceleró tras el inicio de la crisis económica, a partir de 2008 (GARCIA, 2012, p. 239, traducción propia).

EL INTENTO HEGEMÓNICO Y SU FRACASO: ¿UN ORDEN REGIONAL NO HEGEMÓNICO?

A partir de la revisión crítica a la luz de los postulados coxianos -y de las innovaciones “neogramscianas”- del debate sobre el proyecto regional de Brasil realizado en las páginas anteriores, en este último apartado queremos avanzar la hipótesis interpretativa que el fracaso de Brasil para establecer una dominación legítima y consensuada en Sudamérica en la fase 2003-2016 haya redundado en un orden regional no consensual y no hegemónico

En primer lugar, es oportuno recordar que en una visión neogramsciana la presencia de instituciones puede señalar el pasaje a un orden hegemónico. Según Cox (2013), las instituciones proporcionan vías de gestión de los conflictos internacionales, y en este sentido resultan ser funcionales a un Estado dominante, como subrayado también por la literatura clásica de las RRII. Sin embargo, para tener una función realmente hegemónica estas instituciones tienen que alcanzar un cierto grado de aceptación y legitimidad por parte de los actores más débiles y expresar intereses presentados como universales y no unilaterales.

No obstante, la literatura concuerda en considerar que el intento por parte de Brasil de institucionalizar su hegemonía por medio de instituciones regionales que respondieran prioritariamente a sus intereses resultó exitoso solo en una primera fase de “concertación” (MERKE, 2015), en la cual las ventajas inmediatas de asociarse al liderazgo brasileño parecían ser suficientes para que los demás países apuntalaran su proyecto regional, pero que a largo plazo este habría perdido tracción. El mismo Burges considera (2015) al respecto que la búsqueda de una hegemonía consensual puede ser considerada como una fase temporaria en la cual el Estado líder acumula credibilidad, la cual, sin embargo, tiene que ser empleada finalmente para favorecer un salto cualitativo en el tipo de relación que mantiene con los demás países para no correr el riesgo de ser desperdiciada. En el caso de Brasil, el pedido de sus aliados de establecer una “hegemonía cooperativa” (PEDERSEN, 2002) habría terminado chocando con su falta de disponibilidad para asumir esas limitaciones a su autonomía nacional. La conclusión compartida a la cual llegan estos autores y autoras es, en otras palabras, que el orden regional *consensual* promovido por Brasil habría gozado de una vida muy breve.

Al respecto, lo que parece emerger de la literatura es que la falta de consenso ha representado un elemento estructural del proyecto regional de Brasil, derivado, principalmente, de dos características fundamentales: el pragmatismo de su política exterior y el desinterés en elevar su compromiso político y económico hacia la región. Por un lado, la ideación y el desarrollo de muchas de las iniciativas regionales de Brasil como la IIRSA, pero también otras como UNASUR y CELAC, ha tendido a “acomodar”, bajo el mismo paraguas, diferentes proyectos ordenadores. Este pragmatismo ha tenido el doble objetivo de lograr unificar varios bloques de países atrás de la guía de Brasil y mantener, al mismo tiempo, las diferencias entre estos, a fin de legitimar su rol como factor aglutinante y su liderazgo como “mínimo común denominador consensual”. Si bien esta estrategia permitió el éxito inicial del proyecto regional de Brasil, su efectividad se demostró limitada y constituye un elemento estructural de fragilidad, así como un obstáculo para el establecimiento de una hegemonía sólida.

Por el otro, la ambivalencia o “doble actuación” de Brasil a nivel internacional se ha sumado a su indisponibilidad para asumir compromisos profundos en la integración regional (SANAHUJA, 2012), y tuvo el resultado de erosionar paulatinamente el consenso del cual este país gozaba, impidiendo de hecho su consolidación como líder regional. En efecto, mientras que ese país se presentaba hacia fuera como portavoz de la región -a menudo sin promover consultas previas- empezó a tomar con más frecuencia posiciones unilaterales en foros globales y multilaterales, optando por alinearse con los países BRICS o con los países industrializados en detrimento de los intereses de los países de la región. (MESQUITA, 2016; QUILICONI; PEIXOTO, 2013; SANAHUJA, 2011). Donde tal vez esto se hizo más evidente fue en las duras críticas que cíclicamente vinieron de los socios menores del Mercosur a su liderazgo (MALAMUD, 2011).

Estas limitaciones estructurales del proyecto regional de Brasil se pueden vincular, entonces, a la creciente divergencia entre la actuación global y regional del país (KATZ, 2018). Según Vigevani y Ramanzini (2009), la tensión entre el foco regional y la esfera global habría terminado por definirse a favor de los objetivos de inserción global del país, en desmedro de la integración regional. En particular, los gobiernos de Lula da Silva habrían ensayado una reorientación de la política exterior de Brasil norteadada por el concepto de “autonomía por la diversificación” (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2007, 2011), la cual contrastaría con la “autonomía por la participación” de la década anterior cuando los ejecutivos de Fernando Henrique Cardoso buscaron aumentar la gravitación del país en los asuntos internacionales gracias a la adhesión explícita a los regímenes internacionales neoliberales. La “diversificación” se encontraría en la búsqueda activa de relaciones políticas y comerciales con África y Oriente Medio, en el marco de una política “sur-sur” (LECHINI, 2009; PAIKIN, 2019), y alianzas con países “emergentes” como China, India y Rusia. Sin embargo, esta reorientación, junto con el aumento del intercambio comercial con los países asiáticos, habría llevado a la pérdida de importancia de Sudamérica para las elites políticas y económicas brasileñas (VIGEVAANI; RAMANZINI, 2009).

Si relacionamos lo que estos autores evidencian con la sugerencia coxiana de que la mera concentración de poder en un Estado claramente dominante, y la presencia de instituciones funcionales a esta dominación, no alcanzarían a conformar un orden consensuado en ausencia de hegemonía, podemos observar cómo este parece ser el caso del proyecto ordenador de Brasil en el ámbito del regionalismo post-hegemónico.

En efecto, la literatura subraya como en esta fase Brasil no solo ha mantenido su posición dominante, sino que la ha reforzado gracias a la centralidad económica y política que las nuevas instituciones e iniciativas le conferían. Sin embargo, esta posición dominante no se ha acompañado a una efectiva construcción de hegemonía, es decir que Brasil no ha logrado un consenso amplio para su proyecto regional, después de una fase inicial de “concertación”.

Por otro lado, siempre siguiendo a Cox, Brasil no habría conseguido establecer la legitimidad de su dominación porque su proyecto regional ha convivido con otros proyectos ordenadores alternativos (AP, ALBA) y ninguno de estos ha terminado por imponerse sobre los demás. De esta forma, la posición central ocupada por Brasil dentro del regionalismo post-hegemónico parecería mejor describible como “dominación sin hegemonía”. Lejos de implicar necesariamente episodios de agresión militar, esto significa que el proyecto brasileño reciente para la región ha fracasado en su intento de establecer una posición materialmente dominante basada sobre un consenso amplio hacia su proyecto ordenador.

No obstante el empeoramiento de la crisis económica y política venezolana, en efecto, y las consecuencias de la caída del precio del petróleo para el esquema de “welfarismo transnacionalizado” (RIGGIROZZI, 2012a) del ALBA, financiado con los recursos energéticos de Venezuela, este proyecto ordenador sigue en vida. Lo que es más importante, a pesar del fracaso de varias de sus iniciativas para la región, y la pérdida de adherentes tan importantes como Ecuador y Bolivia⁷, la continua existencia de este eje ha impedido que sus países miembros se vieran atraídos por fuerza centrípeta hacia el proyecto de Brasil o de la Alianza del Pacífico (CLEMENTE, 2017). En relación a esta última, si su misma fundación en 2011 había señalado el debilitamiento del liderazgo de Brasil y la apertura de un foco de abierta oposición a la agenda mercosureña para Sudamérica, su rol en las negociaciones -frustradas- para la adhesión en bloque de la región al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP por su sigla en inglés) y la atracción reciente ejercida hacia el mismo Brasil y la Argentina, también confirman la continuada relevancia del eje de “integración abierta” en el panorama sudamericano. En comparación, es justamente el “eje revisionista” a haberse debilitado, a raíz del cambio rotundo que el gobierno de Michel Temer, primero, y de Jair Bolsonaro, después, han impreso a la política regional de Brasil. En particular, el MERCOSUR ha estado al centro de varias propuestas de “reforma” y flexibilización de su funcionamiento, desde la “retrotracción” de la Unión Aduanera para conformar una mera zona de libre comercio (MÍGUEZ, 2017; PAIKIN; PERROTTA, 2016) a la posibilidad que algunos de sus miembros firmen acuerdos de preferencia arancelaria o Tratados de Libre Comercio (TLC) en forma individual hasta la firma de un acuerdo preferencial con la AP (KAN, 2018). Al mismo tiempo, la relación entre Argentina y Brasil, los dos principales miembros, se encuentra en franca regresión, desde la disminución constante del comercio bilateral (BIZZOZERO; RAGGIO, 2016) al florecimiento de iniciativas unilaterales, como por ejemplo en la asociación estratégica con China que ambos países persiguen (HE, 2019; SLIPAK; GHIOTTO, 2019).

A nivel institucional, si bien el presente debilitamiento de la UNASUR, la CELAC y hasta el MERCOSUR reformado, es decir el complejo entramado institucional hijo del regionalismo post-hegemónico, del cual Brasil ha sido gran inspirador, se encuentra estrechamente vinculado a la afirmación de fuerzas políticas de derecha en Brasil y en Argentina a partir de 2015-2016, también se relaciona al fracaso “previo” del intento hegemónico de Brasil. En efecto, nuestra hipótesis es que el fracaso del diseño brasileño para la región ha tenido consecuencias para las instituciones “símbolo” de regionalismo post-hegemónico, las cuales han quedado paulatinamente “desfasadas” con respecto a la realidad de una hegemonía que no ha terminado de afirmarse, a pesar de continuar a ser funcionales a la centralidad de Brasil ese país en la región. Así, recuperando la noción coxiana de las instituciones como lugar privilegiado para el estudio de la hegemonía y para resaltar cambios en las relaciones de fuerza, evidenciamos como el “giro a la derecha” en la región y en Brasil, intencionado a arrasar con cualquier rastro de la fase política anterior, ha encontrado en su camino unas instituciones ya ampliamente desprovistas de una función hegemónica a causa del fracaso del proyecto regional brasileño. Con excepción parcial del MERCOSUR, las instituciones centrales del regionalismo “post-hegemónico”, ya reducidas a

7 Este último país se apartó del ALBA entre noviembre de 2019 y noviembre de 2020 durante el gobierno interino de Jeanine Añez.

resabios de una hegemonía que no pudo concretarse, fueron entonces rápidamente evacuadas por los países miembros o mantenidas en vida como cascaras vacías⁸.

Volviendo al esquema de Cox, nos parece que el caso de Brasil demostraría, una vez más, cómo la presencia de instituciones funcionales a un Estado dominante, sumada a una alta concentración de poder material en ese actor, no produce un orden consensual en ausencia de hegemonía. Es decir, sin un consenso sólido alrededor de la posición dominante de dicho actor y de la estructura política armada por él.

Sin embargo, esto no significaría que en la fase reciente en Sudamérica no se haya establecido algún tipo de orden regional, sino que el regionalismo post-hegemónico sería mejor entendible como un orden “no hegemónico” y “no consensual”, a pesar de la presencia de un actor dominante en Brasil. En este sentido, la fase de integración regional definida como regionalismo post-hegemónico podría ser más precisamente considerada como un momento general de reestructuración política, económica e institucional de la región, en el cual se ha verificado la ausencia de una hegemonía específica y se ha puesto en evidencia, a la vez, la presencia de varios proyectos ordenadores con aspiraciones hegemónicas, entre los cuales se encuentra el eje “revisionista”, que fue la base del proyecto regional de Brasil y de su intento fallido de construir una hegemonía regional.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LA EPI CRÍTICA LATINOAMERICANA MÁS ALLÁ DE COX, O LA NECESIDAD DE UNA PERSPECTIVA SITUADA

Apoyándonos en el esquema de análisis propuesto por Robert Cox en su pionero artículo “*Social Forces...*”, en estas páginas hemos realizado una revisión del debate alrededor de la fase de regionalismo post-hegemónico reciente en Sudamérica y del intento de Brasil de establecer una hegemonía regional basada en su centralidad económica, pero también en recursos materiales e institucionales de otro tipo. Hemos relevado cómo de este emerge que al debilitamiento de la tradicional influencia estadounidense en la región se ha sumado la competencia entre diferentes “proyectos ordenadores”, respaldados por distintas alianzas de países sudamericanos, y que Brasil, actuando desde el eje “revisionista”, habría desplegado un proyecto regional y un intento hegemónico de mayor envergadura. Sin embargo, ese intento habría terminado por fracasar a causa de la falta de consenso en la región alrededor de ese proyecto ordenador, así como de su ineficacia en desplazar otros proyectos ordenadores en competencia.

Así, el análisis del debate acerca del proyecto regional de Brasil nos ha permitido avanzar la hipótesis interpretativa que el fracaso del intento hegemónico brasileño ha redundado en un

8 Entre 2018 y 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú abandonaron UNASUR. En cuanto a la CELAC, si bien todos sus miembros fundadores mantienen su afiliación, su actividad se encuentra casi completamente interrumpida.

“desfasaje” de las instituciones “símbolo” del regionalismo post-hegemónico -como la UNASUR y la CELAC, pasando por la implementación de la IIRSA- con respecto a una hegemonía regional que no ha terminado de consolidarse y que estas han perdido paulatinamente contacto con su objetivo original. Recuperando los postulados de Cox sobre la hegemonía, así como las innovaciones de varios autores neogramsciano al respecto, hemos planteado como el regionalismo post-hegemónico parecería encuadrable como un momento de reestructuración regional en el cual se han ensayado diferentes proyectos ordenadores, ninguno de los cuales, sin embargo, ha sabido imponerse, dando vida a un orden “no consensual” y “no hegemónico”, caracterizado por una relativa concentración de poder en algunos países y la presencia de instituciones controladas por los mismos, sin que esto implicara, empero, una evolución hegemónica del orden regional.

Asimismo, en estas últimas páginas queremos indicar algunas direcciones en las cuales el esquema sugerido por Cox -y enriquecido por el conjunto de autores y autoras “neogramscianas”- puede ser ulteriormente expandido para analizar la relación entre Brasil y la región en la fase reciente. A la vez, queremos señalar otras recuperaciones teóricas posibles en el campo de la EPI crítica latinoamericana, las cuales, sin ser incompatibles con el planteo coxiano, pueden ser exploradas de forma paralela al fin de contribuir a lograr un abordaje “situado” de la cuestión.

En primer lugar, conforme a una perspectiva neogramsciana, el análisis del regionalismo post-hegemónico y de la lucha por la hegemonía entre diferentes proyectos ordenadores podría resultar enriquecido por el estudio de cómo las fuerzas sociales conformadas por las relaciones de producción han influenciado en esta fase las relaciones de fuerzas regionales. Nos referimos, puntualmente, a la indicación de Cox de ahondar en el análisis de los *State-Civil Society complexes* -y de su interrelación- para poder entender los órdenes internacionales y la actuación de los Estados en ellos. Esto podría ser explorado en tres direcciones principales que enumeramos aquí brevemente. La primera sería llamar la atención, en línea con lo sugerido por García (2009, 2012), sobre las profundas transformaciones que ocurrieron en la sociedad brasileña en la fase de “neodesarrollismo” correspondiente a los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003-2016) y coincidente con el despliegue del proyecto regional de Brasil que hemos analizado y de su intento hegemónico. Con miras a identificar así las fuerzas sociales que en Brasil han impulsado en esta fase una *política internacional* y una *forma de inserción internacional* distintas, derivadas de las nuevas relaciones de fuerza interna al país, sería posible sucesivamente interrogarse sobre la forma de vinculación con otras fuerza sociales -clase y fracciones de clase- a nivel regional, recuperando la pregunta que se hace García -“¿para qué y a quién sirve el modelo de desarrollo llevado a cabo en Brasil [...]?”- en clave sudamericana y apuntando a evidenciar el rol jugado por las alianzas de clase transnacionales en el despliegue y fracaso del intento hegemónico brasileño. Al mismo tiempo, devolviendo centralidad a la intuición coxiana de cómo, en última instancia, el éxito de un proyecto hegemónico descansa en la creación de consenso entre las fuerzas sociales a nivel societal y no solo a nivel estatal-gubernamental, sería posible intentar “medir” el nivel de legitimidad alcanzado por el proyecto regional de Brasil en la sociedad civil de los varios países de la región rastreando la presencia de conflicto social vinculable a su despliegue (GERMAIN; KENNY, 1988). Esto implicaría, en otras palabras, ponerse la pregunta ¿hubo consenso en las fuerzas sociales de la región alrededor de las iniciativas regionales de Brasil, las instituciones promovidas por este país y su “proyecto ordenador”?

En segundo lugar, consideramos que la perspectiva de Cox -y los aportes “neogramscianos” en general- podría verse beneficiada por la complementación con otros abordajes clásicos de la EPI crítica latinoamericana en pos de construir una visión más situada del proyecto hegemónico de Brasil para la región. Sin adentrarnos aquí en la discusión teórica, en estas últimas líneas nos limitamos a mencionar dos direcciones posibles.

Para empezar, creemos que es posible explorar ulteriores “usos” de Gramsci (PORTANTIERO, 1984) para la EPI crítica que no se colocan necesariamente dentro del campo “neogramsciano”, y sin embargo representan aportes invaluable para el análisis de la particular realidad latinoamericana. Nos referimos puntualmente al gran desarrollo de la perspectiva gramsciana que se ha dado en América Latina gracias a autores y autoras como Hector Pablo Agosti, Juan Carlos Portantiero, José Aricó (Argentina), Carlos Nelson Coutinho (Brasil), René Zavaleta Mercado (Bolivia), Dora Kanoussi (México) y Fernando Martínez Heredia (Cuba), para nombrar solo algunos y algunas.

La recuperación de estos abordajes sería muy fructífera ya que permitiría ahondar en el estudio situado de los “complejos Estado-Sociedad Civil” y los bloques históricos latinoamericanos, tarea indicada como central por Cox pero escasamente desarrollada por el autor canadiense, y corregir una tendencia predominante en la corriente neogramsciana a considerar la historia de la periferia como un ciclo ininterrumpido de “Revoluciones Pasivas” sin muchas características propias. Finalmente, la oposición tan firme expresada por Cox en *Social Forces* a reconocer la teoría marxista del imperialismo como una herramienta analítica útil, no debería disuadirnos del considerar recuperaciones dirigidas y seleccionadas, no solo de la Teoría Marxista de la Dependencia (TMD), sino de las viejas (KAUTSKY, 1914; LENIN, 1982) y nuevas (HARVEY, 2007; KATZ, 2011) teorías marxistas del imperialismo con las cuales la TMD está estrechamente emparentada (CLEMENTE, 2018). Estos aportes aparecen como imprescindibles para entender la realidad brasileña, en particular, y latinoamericana, en general, y su evolución en las últimas décadas, desde los análisis clásicos y todavía vigentes de autores como Rui Mauro Marini⁹ hasta desarrollos más contemporáneos (PEINADO, 2011, 2014) que nos muestran, por ejemplo, como la emergencia global de semiperiferias como Brasil sea cualquier cosa menos un fenómeno reciente. Por demás, la necesidad de estudiar el capitalismo mundializado y la inserción internacional de la región que estos abordajes comparten, nos parece completamente compatible con la noción de Cox y de varios autores neogramscianos (BIELER; MORTON, 2001, 2004; MORTON, 2007; VAN APELDOORN, 2001) de considerar la esfera internacional como una “relación de fuerza global”, un “bloque histórico global” en el cual los Estados juegan un papel intermedio entre las configuraciones de fuerzas sociales a nivel doméstico -los bloques históricos nacionales- y el “sistema” mundial.

Es justamente desarrollando esta última noción, vinculada al famoso esquema coxiano triangular por el cual las estructuras históricas globales se componen de una interrelación, aglutinada por la hegemonía, entre “órdenes mundiales”, “formas de Estado” y “fuerzas sociales”, donde se entiende que una recuperación crítica de la teoría del Estado situada que ofrecen los

9 Nos referimos en particular a la teoría del subimperialismo avanzada por Rui Mauro Marini y desarrollada en varias obras (1969, 1977), pero también a los otros dos protagonistas de la TMD, Vania Bambirra (1974) y Theotonio dos Santos (1967).

gramscianos latinoamericanos, y de las herramientas de economía política de la TMD, podría beneficiar enormemente el estudio de las estructuras históricas -y del lugar en ellas de los países latinoamericanos- según la perspectiva inaugurada por Robert Cox.

REFERENCIAS

- BAMBIRRA, Vania (1974). **El capitalismo dependiente latinoamericano**. México: Siglo XXI.
- BIELER, Andreas; MORTON, Adam David (2004). A critical theory route to hegemony, world order and historical change: Neo-gramscian perspectives in international relations. **Capital & Class**, n. 82, p. 85–113.
- _____ (2001). **Social forces in the making of new Europe**. [S.l.]: Palgrave Macmillan.
- BIZZOZERO, Lincoln; RAGGIO, Andrés (2016). El impacto de la República Popular China en el eje Argentina-Brasil entre el 2004 y el 2014. ¿Evolución sistémica-estructural o definiciones político estratégicas? **Araucaria**, v. 18, n. 35, p. 341–36.
- BRICEÑO-RUIZ, José (2012). El ALBA: un nuevo eje de integración regional. In: ALTMANN, J. (Org.). **América Latina: caminos de la integración regional**. San José: FLACSO, p. 89–104.
- BURGES, Sean (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, n. 22.
- CLEMENTE, Dario (2018). Los aportes de Ruy Mauro Marini a los estudios internacionales desde América Latina. **Análisis Político**, v. 31, n. 94, p. 75–92, 1 set. Disponible en: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78241>>. Acceso en: 17/04/2019
- _____ (2017). El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción contra-hegemónica. **OLAC-Observatorio Latinoamericano y Caribeño**, v. 1, n. 1.
- COUTINHO, Carlos Nelson (2004). El concepto de política en los Cuadernos de la Cárcel. In: KANOSSI, DORA (Org.). **Gramsci en Rio de Janeiro**. [S.l.]: Plaza y Valdes.
- COX, Robert (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Relaciones Internacionales**, v. 129, n. 24.
- _____ (1996a). Global perestroika. In: COX, ROBERT W.; SINCLAIR, TIMOTHY J. (Org.). **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1996b). Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium**, v. 10, n. 2, p. 126–155.
- DABÈNE, Olivier (2010). Consistency despite instability, resilience despite crises. **Explaining Latin American regional integration's oxymoron Working Paper 121**. , nº 121. [S.l.: s.n.].
- GARCIA, Ana Saggiore (2012). A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo

- Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. **2012. 413 f.** TESE de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- _____ (2011). Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula. 2011, Conferencia ENABRI. São Paulo.
- _____ (2009). Empresas transnacionais: dupla frente de luta. **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina.** São Paulo: Expressão Popular, p. 10–26.
- GERMAIN, Randall D.; KENNY, Michael (1988). Engaging Gramsci: International Relations Theory and the New Gramscians. **Review of International Studies**, v. 24, n. 1, p. 3–21.
- GILL, Stephen R (2001). Constitutionalising capital: EMU and disciplinary neo-liberalism. In: BIELER, Andreas; MORTON, Adam David (Org.). **Social forces in the making of the new Europe: the restructuring of European social relations in the global political economy.** London, U.K.: Palgrave Macmillan, p. 47–69.
- GILL, Stephen R.; LAW, David (1989). Global hegemony and the structural power of capital. **International studies quarterly**, v. 33, n. 4, p. 475–499.
- HARVEY, David (2007). In what ways is 'the new imperialism' really new? **Historical Materialism**, v. 15, n. 3, p. 57–70.
- HE, Xiao (2019). Initiative for Integration of the Regional Infrastructure in South America with the Belt and Road Initiative. **Routledge Handbook of the Belt and Road.** [S.l.]: Routledge, p. 476–479.
- JESSOP, Bob (2005). Gramsci as a spatial theorist. **Critical review of international social and political philosophy**, v. 8, n. 4, p. 421–437.
- KAN, Julian (2018). El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. In: SILVA FLORES, C.; NOYOLA, A.; KAN, J. (Org.). **América Latina: una integración fragmentada y sin rumbo.** Buenos Aires: CLACSO, IADE, MEGA2, pp. 14–42.
- KAPPEL, R (2011). The decline of Europe and the US: shifts in the world economy and in global politics. **GIGA Focus International**, v. 1, p. 1–9.
- KATZ, Claudio (2018). **La teoría de la dependencia, cincuenta años después.** Buenos Aires.: Batalla de ideas.
- _____ (2011). **Bajo el imperio del capital.** Buenos Aires: Rosa Luxemburgo.
- KAUTSKY, Karl (1914). Imperialismo e a guerra. **Die Neue Zeit.** Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/kautsky>>. Acesso em: 17/09/21
- LECHINI, Gladys (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿ Mito o realidad? **Relaciones Internacionales.**
- LENIN, Vladimir (1982). **Imperialismo, fase superior do capitalismo.** São Paulo: Global.
- MALAMUD, Andrés (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1–24.
- MARINI, Ruy Mauro (1977). Estado y crisis en Brasil. **Cuadernos políticos**, v. 13, p. 76–84.
- _____ (1969). **Subdesarrollo y Revolución.** México: Siglo XXI Editores.
- MERKE, Federico (2015). Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power. **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 178–192.

- _____ (2010). **De Bolívar a Bush: los usos del regionalismo en América Latina**. Buenos Aires: Mimeo.
- MESQUITA, Rafael (2016). The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**, v. 41, n. 2, p. 215–238.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. **Estado y Políticas Públicas**, n. 8, p. 103–120.
- MORTON, Adam David (2007). **Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy**. London: Pluto Press..
- PAIKIN, Damián (2019). La cooperación sur-sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el mercosur. In: OJEDA MEDINA, T.; ECHART MUÑOZ, E. (Org.). **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe**. [S.l.]: CLACSO.
- PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, v. 34.
- PEDERSEN, Thomas (2002). Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, p. 677–696.
- PEINADO, Javier Martínez (2014). La Semiperiferia como necesidad del capitalismo global: una aproximación a través del análisis factorial. **Revista de economía mundial**, n. 38, p. 253–272.
- _____ (2011). La estructura teórica centro/periferia y el análisis del sistema económico global: ¿obsoleta o necesaria? **Revista de Economía Mundial**, v. 29, p. 27–57.
- PEÑA, F. (2009). ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse? **Nueva Sociedad**, n. 219, p. 46–58.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1984). Los usos de Gramsci. **Los usos de Gramsci y otros escritos**. Buenos Aires: Editorial Folios.
- QUILICONI, Cintia (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua? **Revista CIDOB d'afers internacionals**, p. 147–168.
- QUILICONI, Cintia; PEIXOTO, Juliana (2013). “**Río+ 20: ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo latinoamericano?**”. Buenos Aires: LATN. [s.n.].
- RAMOS, Leonardo (2020). A contribuição neogramsciana para os estudos internacionais. In: bugiatio, caio martins (org.). **Marxismo e Relações Internacionais**. [s.l.]: phillos academy.
- RIGGIROZZI, Pia (2012a). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo posthegemónico en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina**, p. 129–152.
- _____ (2012b). Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421–443.
- RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (2012). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Dordrecht: Springer.
- SANAHUJA, José Antonio (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo

- latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. **Pensamiento Propio**, n. 19, p. 75–108.
- _____ (2012). Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR. , **EUI RSCAS**, nº 13. [S.l: s.n.].
- _____ (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. **Revista Pensamiento Propio**, v. 16, n. 33, p. 115–158.
- SANTOS, Sergio Caballero (2012). Brasil y su imagen: no es oro todo lo que reluce. **Anuario Americanista Europeo**, v. 10, p. 73–90.
- SANTOS, Theotonio dos (1967). El nuevo carácter de la dependencia: Gran empresa y capital extranjero. [S.l.]: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.
- SLIPAK, Ariel; GHIOTTO, Luciana (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. **Cuadernos de Estudios Latinoamericanos (CEL)**, v. 4, n. 7.
- TRUCCO, P.; TUSSIE, D. (2012). La Gran Recesión y el Retorno de la Política en América del Sur. **Revista Iberoamericana**, v. 12, n. 46.
- VAN APELDOORN, Bastiaan (2001). The struggle over European order: Transnational class agency in the making of embedded neo-liberalism. In: BIELER, A.; MORTON, A. D. (org.) **Social forces in the Making of the New Europe**. London: Palgrave Macmillan, pp-70-89.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2011). **A política externa brasileira: busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp.
- _____ (2007). Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1309–1326.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo Jr. (2009). Brasil en el centro de la integración. **Nueva Sociedad**, n. 219, p. 76–96.

Cox e as teorias das Relações Internacionais na década de 1980: um balanço do debate entre a teoria *problem-solving* de Waltz e a perspectiva crítica coxiana a partir do conceito de estrutura

Cox and International Relations theory in the 1980s: comprehending the debate between Waltz's problem-solving theory and Cox's critical perspective from the concept of structure

PAULO VICTOR ZANERATTO BITTENCOURT | paulovbittencourt@gmail.com / Bacharel em Relações Internacionais e mestre em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Marília). Doutorando no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

RODRIGO DUARTE FERNANDES DOS PASSOS | rodrigo.passos@unesp.br / Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Mestre e doutor em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). Professor associado livre-docente da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Marília). Bolsista de produtividade em pesquisa, nível 2, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Recebimento do artigo Abril de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: O objetivo do texto proposto é o de apresentar um balanço entre os conceitos de estrutura presentes na obra do cientista político estadunidense Kenneth Waltz, e um de seus principais críticos, o historiador e cientista político canadense Robert Cox. Este debate se dá de forma mais intensa ao longo da década de 1980, quando o realismo estrutural de Kenneth Waltz toma destaque no âmbito das teorias de Relações Internacionais. Assim, ganha importância a proposta teórica de Cox em seu *Social forces, States and World Orders*, de 1981, devido ao questionamento da concepção de política internacional proposta por Waltz, e à alternativa à rigidez teórica apresentada pelo cientista político norte-americano. A hipótese que verificamos ao longo do texto é a de que Waltz e Cox partem de concepções distintas daquilo que se possa caracterizar como fenômeno político, o que impactará fortemente a forma como se pode proceder visando à elaboração teórica referente aos objetos e sujeitos políticos. Como tal, esta concepção e sua consequente teorização, impactará centralmente os conceitos de estrutura que os autores propõem e, a partir disso, a forma como elaboram suas análises. **Palavras-chave** Teoria das Relações Internacionais. Materialismo Histórico. Teoria Crítica. Estrutura. Realismo Estrutural.

Abstract: Our goal in this article is presenting a comprehension between the concepts of structure that figure in the works by the American political scientist Kenneth Waltz, and that of one of his major critics, the Canadian historian and also political scientist Robert Cox. The debate between both authors took place more intensively during the 1980s, when Waltz's structural realism had already started playing an important role in International Relations theoretical mainstream. Thus, Cox's 1981 theoretical proposition in *Social forces, States, and World Orders* gained special importance both due to the questioning of Waltz's conception of international politics and to the proposing of an alternative to Waltz's theoretical rigidity and narrowness. The hypothesis we verify over the article is that Waltz and Cox depart from different conceptions upon what one may characterize as a political phenomenon, and it will strongly affect the way one can proceed aiming at theoretical elaboration referring to political objects and subjects. As such, the conception and consequent theorization of the international-political intensely affects the concepts of structure both authors differently propose and, from this difference departs the way they elaborate their analyses. **Keywords** International Relations Theory. Historical Materialism. Critical Theory. Structure. Structural Realism.

1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 parece ter sido decisiva para a afirmação de perspectivas alternativas ao debate central nas Teorias de Relações Internacionais. Durante a década de 1970, essa busca de alternativas já se mostrava claramente. Em 1971, Robert Keohane e Joseph Nye reuniram uma série de autores (entre outros, estava presente Robert W. Cox) para debaterem as “relações transnacionais e a política mundial” em um dossiê da revista *International Organization* (KEOHANE; NYE, 1971a; 1971b). A título de conclusão, os autores propõem uma estruturação teórica a que chamam de “paradigma da política mundial”, de modo a “desafiar as assunções básicas que alicerçam a análise das relações internacionais, não simplesmente compilar uma lista de interações e organizações transnacionais” (KEOHANE; NYE, 1971b, p. 729). O desafio das assunções básicas a que os autores se referem é, justamente, o desafio às análises que levam em conta unicamente as relações interestatais, que se baseariam em um “paradigma Estadocêntrico”. Em grande medida, esta percepção de Robert Keohane e Joseph Nye já em 1971 terá fortes ecos em sua importante contribuição às teorias de Relações Internacionais, o livro *Power and Interdependence*, de 1977.

Entretanto, o campo teórico central¹ das Relações Internacionais (nos países anglo-saxônicos, que são o nosso foco neste trabalho) parece mover-se de um momento de “abertura paradigmática”² na década de 1970 para um momento sintético durante a década de 1980, a partir da publicação de *Theory of International Politics*, de Kenneth Waltz. Este movimento sintético ao longo da década de 1980 seria descrito por Ole Waever (2008) como uma síntese que uniria aspectos teóricos do pensamento de Kenneth Waltz (particularmente sua definição de estrutura do sistema

1 Por “campo teórico central” tentamos fazer uma tradução do termo “mainstream”.

2 Por “abertura paradigmática” nos referimos a teorizações que buscam contestar a ideia de que os Estados seriam os únicos atores das relações internacionais, como frequentemente apresentado como crítica ao que se chama genericamente de “realismo”. É nesse sentido que deve ser entendida a proposta de Keohane e Nye (1971b), de um “paradigma da política mundial” como conclusão do dossiê da *International Organization* sobre relações transnacionais. Ressalte-se, por fim, que o termo “paradigmático” segue a mesma orientação que utilizaram para isso Keohane e Nye e não indicam, pois, nenhuma ascendência metateórica a Kuhn ou a Robert Merton; antes, são usadas de forma mais frouxa para se referirem a um conjunto de atores que interagem em determinada área temática de negociação.

internacional), e do pensamento de Keohane e Nye (sobretudo sua visão sobre processos políticos, isto é, padrões de interação entre Estados). Estes termos são colocados por Keohane e Nye em 1987, ao revisitarem as propostas teóricas contidas em *Power and Interdependence* e novamente em 1989, na segunda edição do mesmo livro (KEOHANE; NYE, 1987; 1989).

À medida que Keohane parecia caminhar em direção a uma abordagem que buscasse unir sua perspectiva à de estrutura de Kenneth Waltz, novas alternativas eram buscadas dentro das teorias das Relações Internacionais. Este parece ser o importante papel da contribuição teórica de Robert Cox no período. Seu seminal “Social Forces, States, and World Orders”, originalmente publicado em 1981, reaparece em 1986 numa coletânea, editada por Robert Keohane, chamada - não fortuitamente - de *Neorealism and its Critics* (“Neorealismo e seus críticos”).

No livro em questão, ficam patentes dois aspectos: em primeiro lugar, a centralidade da obra de Kenneth Waltz durante a década de 1980 e, a partir da breve recapitulação que fizemos acima, da centralidade do seu conceito de “estrutura do sistema internacional”. Em segundo lugar, fica clara a importância da contribuição da obra de Robert Cox a este debate premente da década de 1980: a busca por teorias alternativas, de alcance para além do Estado-nação, visando a uma concepção mais orgânica de como se operam e desenvolvem as relações internacionais. É nesse sentido que propomos uma análise do pensamento de Kenneth Waltz e Robert Cox em perspectiva comparada neste texto. Entendemos, pois, que *Neorealism and its critics* apresenta importantes elementos de debate entre o pensamento de Waltz e os de seus críticos (que, a propósito, distribuem-se em uma miríade de posições teóricas).

O debate indireto entre Cox e Waltz se constitui numa das principais referências e pontos de partida para a elaboração da teoria crítica do cientista político canadense ao longo de toda a sua obra. Entretanto, raras vezes este debate teve uma fluência e desenvoltura mais sistemáticas ao longo de seus textos. Algumas das formulações de Cox não foram aprofundadas nos textos em que aparecem a menção ao autor norte-americano. Dentro desta perspectiva, a estrutura se constitui formalmente um componente central em ambas as abordagens, embora com significados bastante distintos. Assim, a pergunta central deste texto é enunciada de forma a buscar explicitar e elucidar algumas etapas do argumento que nem sempre foram sistematicamente expostas por Cox. Com isso em vista, nossa perspectiva de comparação se concentra na definição do conceito de estrutura para ambos os autores. As distinções deste conceito, central em ambas as perspectivas teóricas, é substantiva, fundamentam as diferenças entre ambas as abordagens e derivam da dicotomia evidenciada por Cox ao classificar as teorias de Relações Internacionais como *problem-solving* e críticas.

Nesse sentido, a pergunta a que pretendemos responder ao fim deste trabalho é: *como a perspectiva de teoria crítica de Cox se distingue das teorias que ele denomina problem-solving?* Partindo da constatação da centralidade do conceito de estrutura para o desenvolvimento de seu aparato teórico crítico, como é proposta a ideia de estrutura na teoria exemplarmente *problem-solving* de Kenneth Waltz? E em que momento de seu desenvolvimento intelectual esta ideia de estrutura emerge, imbuída de uma perspectiva crítica? A hipótese que aventamos como razoável ao longo deste texto é a de que Waltz e Cox partem de concepções distintas daquilo que se possa caracterizar como fenômeno político, o que impactará fortemente a forma como se pode proceder visando à elaboração teórica referente aos objetos e sujeitos políticos. Como tal, esta concepção e sua consequente teorização, impactará centralmente os conceitos de estrutura que os autores propõem e, a partir disso, a forma como elaboram suas análises.

Com o intuito de responder a esas perguntas, e buscando avaliar a pertinência da hipótese levantada, organizamos nossos argumentos sob diferentes seções. A próxima exporá a definição do conceito de estrutura em Kenneth Waltz, partindo, para tanto, de uma leitura sistemática mas limitada do pensamento do autor, já que seu conceito de estrutura é central em sua teoria (*problem-solving*) de política internacional. Em termos de avanço da pesquisa, destaca-se o deslocamento existente em Waltz da política, não como luta pelo poder (como em Morgenthau, claramente um autor clássico do debate central estadunidense), mas como uma luta de poder – as capacidades que configuram a estrutura do sistema internacional.

Posteriormente, apresentaremos, por sua vez, a definição do conceito de estrutura em Robert Cox, de modo a explicitar nosso argumento de que esta ideia de estrutura advém de uma dicotomia entre teorias *problem-solving* e críticas, vinculando-se a perspectiva de Cox a uma perspectiva crítica, e, desta ideia de estrutura fundamentam-se as diferenças de análise propostas por Cox e por Waltz, servindo-nos como exemplares de análises críticas e *problem-solving*. Um ponto que destacamos nesta etapa em termos de avanço para a compreensão da proposta crítica de Cox é a elucidação de uma formulação jamais assumida pelo autor em outros momentos da sua obra, a saber, que a própria contribuição de Braudel – antes pensada como útil apenas para as transformações históricas no âmbito da teoria crítica – possui também um elemento de continuidade histórica que pode ser observado nas teorias *problem-solving*. Tal ponto é contemplado por Cox em um dos seus últimos textos.

A seguir, buscando um balanço crítico, apresentamos os limites da própria teoria crítica de Robert Cox, passando, enfim, para as considerações finais.

2 KENNETH WALTZ E O CONCEITO DE ESTRUTURA: LIMITAÇÃO PARA TEORIZAÇÃO

Waltz se firma como um autor central nas Teorias de Relações Internacionais já ao fim da década de 1950, quando publica sob forma de livro a sua tese de doutoramento sob o título de *O homem, o Estado, e a Guerra*. O livro, que se propõe como uma análise teórica, contém aspectos importantes que permearão o pensamento do autor e reaparecerão vinte anos depois em sua seminal *Teoria da política internacional*.

Em *O homem, o Estado e a Guerra*, ao perguntar-se quais as causas das guerras, Waltz chega à conclusão de que elas se podem agrupar em dois conjuntos: as causas eficientes e a causa permissiva. As causas eficientes são razões imediatas pelas quais os conflitos violentos entre Estados emergem: tem a ver com formas de Estados, competição por fronteiras ou mesmo desconfiança. Contudo, estas causas não seriam suficientes para pôr as guerras tão frequentemente em curso se não houvesse um fator crucial nesta equação: a anarquia do sistema de Estados que, ao agir como causa permissiva das guerras, indica que elas ocorrem porque não há nada que as impeça de ocorrer (WALTZ, 2001).

Esta concepção de anarquia passaria, nos vinte anos que separam *O homem, o Estado e a Guerra* e *Teoria da Política Internacional* por uma modificação em termos de concepção

metateórica, que Bittencourt (2018) chama de salto metodológico: há, entre estas duas obras, um refinamento para o autor do que pode ser concebido por teoria, como desenvolvê-la e como posicioná-la diante da realidade. É neste contexto que o conceito de estrutura de Waltz deve ser compreendido. Assim, pois, ainda que Waltz trabalhe com o termo “anarquia do sistema de Estados” em sua obra de 1959, e “condições internacionais” em 1967 (WALTZ, 1967), não é senão em 1979 que o termo se apresenta mais bem formatado, formatação esta que mantém muito da substância dos trabalhos anteriores.

Dedicando quatro capítulos dos nove que compõem sua *Teoria da Política Internacional* à questão da elaboração daquilo que seria uma teoria, sobretudo em sua formatação sistêmica, Waltz dá explícita nota de seus padrões de construção teórica. A teoria, para o autor, é uma imagem da realidade que se forma mentalmente, e serve como um instrumento para fazer sentido desta mesma realidade a que não se acessa diretamente (WALTZ, 1979; JACKSON, 2011; BITTENCOURT, 2018). A teoria explica regularidades, explica o porquê de o comportamento das unidades de análise caírem numa variação determinada de ações: daí deriva que a teoria não pode ser julgada verdadeira ou falsa; ela deve ser julgada em termos de sua potência de explicação (WALTZ, 1975; 1979; 1997; 2003).

Nessa mesma toada, as regularidades que a teoria explica não são quaisquer regularidades: elas são fenômenos que se dão no interior de um domínio, um campo de atividade: uma teoria não pode ser sobre todos os fenômenos que ocorrem, mas deve manter seu foco em um conjunto específico de atividades humanas – e Waltz busca fechar seu campo de atividade na *política internacional* (WALTZ, 1979; HALLIDAY; ROSENBERG, 1998). Com isso, Waltz estabelece o que poderíamos chamar de “ortodoxia” dentro do campo de estudos das Relações Internacionais, que vinha recebendo muitas contribuições da economia política internacional – da qual um dos exemplos é, justamente, a contribuição de Robert Keohane, Joseph Nye e Robert Cox durante a década de 1970, que flerta com muitos de seus aspectos³.

Ainda em suas perspectivas científicas, Waltz esclarece que os fenômenos de um campo de atividades devem ser explicados em termos de causadores pertencentes a este mesmo campo de atividades: se, portanto, se deseja explicar as regularidades na política internacional, deve-se buscar as causas disso nos elementos pertencentes à própria política internacional, e não em campos de atividades distintos, como a economia, por exemplo⁴.

Assim sendo, a regularidade que Waltz nota como fundamental na política internacional é a balança de poder⁵. Esta regularidade deve ser compreendida em termos sistêmicos, isto é, a partir de uma concepção de sistema internacional.

3 Não é por acaso que Keohane escreveria, em 1984, seu *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Agradecemos ao professor Eduardo Barros Mariutti por nos fornecer este *insight* muito importante em termos de institucionalização disciplinar.

4 É verdade que em diversos momentos Waltz recorre à teoria microeconômica buscando analogias para o desenvolvimento de sua teoria da política internacional. Mas devemos estar atentos a este movimento: Waltz busca *analogias* dentro das teorias econômicas, e não elementos explicativos em termos dos quais serão explicados os fenômenos da política internacional. Waltz nos diz, textualmente, que “raciocinar por analogia é de ajuda quando se se pode mover de um campo em que a teoria não está bem desenvolvida para um onde está. O raciocínio por analogia é permissível quando domínios diferentes são estruturalmente semelhantes” (WALTZ, 1979, p. 89). Ou seja, o movimento é o de buscar mecanismos similares em um campo que esteja melhor desenvolvido (teoria microeconômica), para um “moribundo” (WALTZ, 1975, p. 1). Todas as traduções ao longo deste texto são elaboradas pelos autores, salvo quando houver indicações contrárias.

5 Esta ideia acompanha Waltz desde 1959: “não algo obscuro, nem uma ilusão, mas um fato da vida política, uma lei científica descritiva, disseram Hume (...) e Morgenthau (...)” (WALTZ, 2001, p. 198).

Em Waltz (1979; 1988), o sistema internacional compõe-se de estrutura e unidades interativas. Unidades e estrutura se afetam mutuamente, e, por isso, a concepção de Waltz é sistêmica (WALTZ, 1979; 1997). As unidades são de grande importância ao sistema. No sistema internacional contemporâneo, elas são o Estado, segundo Waltz (1979). É no nível das unidades que se encontram as teorias de política externa, por exemplo.

Já a estrutura compõe-se de três elementos. O primeiro deles é a anarquia do sistema internacional – ou seja, um fator claramente político. A anarquia do sistema internacional funciona como “princípio ordenador” deste sistema: compreendida como ausência de autoridade comum e legítima entre todos os Estados, ela engendra nas unidades um tipo de raciocínio de “auto-ajuda” (*self-help*), ou, como colocado por Cartonnet (2011), “cada um por si”. É ela que faz com que as unidades busquem a satisfação de suas próprias necessidades, já que não há nenhuma outra entidade política que lhes garanta isso.

A necessidade básica de qualquer Estado é, para Waltz, a sua própria sobrevivência: esta noção baseia desde um Estado que deseje tão somente manter sua independência quanto um que busque a dominação mundial (WALTZ, 1979). Ela nos serve de princípio lógico básico porque, quaisquer que sejam os demais objetivos do Estado, ele deve buscar, primeiro, sobreviver (WALTZ, 1979; BITTENCOURT, 2018). Isso nos leva ao segundo elemento de estrutura: as unidades são indiferenciadas neste sistema. Isso quer dizer que as unidades são submetidas a tarefas *impostas pelo sistema*, como a própria sobrevivência, e, para isso, deverão contar com os próprios meios para garantir isso. Dessa forma, a replicação de capacidades pelos Estados é inevitável. Falamos de Estados porque eles são as unidades *par excellence* em uma teoria de *política internacional*: para Waltz, eles são os atores intrinsecamente políticos, ainda que não sejam os únicos atores das relações internacionais (WALTZ, 1979; BITTENCOURT, 2014). Dizer, pois, que os Estados são concebidos como unidades indiferenciadas é dizer, para Waltz, que eles são dotados de soberania, isto é, decidem por si mesmos como lidar com suas questões internas e externas (WALTZ, 1979).

Enfim, sendo as unidades indiferenciadas, elas se distinguem por um aspecto fundamental: suas capacidades. Entretanto, não são suas capacidades que compõem o terceiro elemento da estrutura do sistema internacional, mas sim a *distribuição* destas capacidades. A distribuição das capacidades entre estas unidades é um atributo do sistema, e ela nos permite pensar no sistema como um todo e definir, pois, a sua polaridade, isto é, quantos polos existem em determinado sistema internacional⁶. Buscando, pois, compreender a dimensão política da distribuição das capacidades entre as unidades políticas, Waltz nos informa que

os Estados, porque se encontram num sistema do tipo *self-help*, têm de usar suas capacidades em combinação para servirem a seus interesses. As capacidades econômica, militar, e de outros tipos que as nações possuam, não podem ser setorizadas e pesadas separadamente. Os Estados

6 Os sistemas internacionais, para Waltz, podem ser de configuração bipolar (dois polos), tripolar (três polos), ou multipolar (quatro ou mais polos). Nestes casos, podemos falar de balança de poder. Após o fim da Guerra Fria, a unipolaridade passa a ser um tema explorado – ainda que marginalmente – por Waltz, mas não é, a rigor, um esquema de balanceamento: trata-se aqui de uma *configuração estrutural* (BITTENCOURT, 2018), em que o poder está desbalanceado e, por estar desbalanceado, é um risco a todas as unidades que povoam o sistema (WALTZ, 2000).

não se colocam nas primeiras posições porque se sobressaem de uma ou outra maneira. Seu posicionamento depende de como eles se saem em todos os itens seguintes: *tamanho da população e do território, disponibilidade de recursos, capacidade econômica, força militar, competência e estabilidade política*” (WALTZ, 1979, p. 131, grifos nossos).

São estas capacidades que fornecerão aos Estados, então, as capacidades de avançarem seus interesses e, sobretudo, manter sua própria sobrevivência – o principal guia para suas ações (BITTENCOURT, 2018). Assim, pois, ao conceber estes elementos como formadores da estrutura de seu sistema internacional, sistema este imerso numa teoria de *política internacional*, Waltz submete as capacidades do Estado à ótica da política. A concepção waltziana de política é mais estanque, e se fundamenta na necessidade metateórica do autor de limitar um campo de atividade para poder desenvolver uma teoria sobre ele. Assim, as capacidades econômicas de um Estado interessam, por exemplo, por estarem submetidas à política, ou seja, ao conjunto de capacidades que podem ser compreendidas, em conjunto, como o *poder* do Estado, visando garantir sua sobrevivência (BITTENCOURT, 2018). Nesse sentido, Waltz desloca o entendimento anterior de a política entre as nações como sendo uma “luta pelo poder” (*struggle for power*) (MORGENTHAU, 2003), e passa a abordá-la como uma “luta de poder” (*power struggle*).

Um outro aspecto da concepção de estrutura de Waltz chama ainda mais atenção e é menos referenciada: sua *transponibilidade* (WALTZ, 1986). Diz-nos Waltz, em sua resposta aos críticos incluída na edição *Neorealism and its critics* (KEOHANE, 1986) que uma característica fundamental da estrutura do sistema internacional, como ele a define, é a de que podemos esperar resultados parecidos em situações de configuração estrutural semelhante (WALTZ, 1986). Esta característica é derivada da obra de S. F. Nadel (1957), e é daqui que Waltz justifica tirar sua concepção de transponibilidade. A leitura que Waltz faz de Nadel é muito coerente quando analisada a partir do interior de sua estrutura teórica, já que, segundo este último,

a construção intelectual de estruturas sociais não deve se furtar a um alto nível de abstração (a que o autor chama de “terceiro nível de abstração”), de modo a reduzirem-se as características qualitativas, não se importando com casos particulares (NADEL, 1957, p. 106). Assim sendo, manter-se-ia o aspecto mais fundamental de uma estrutura enquanto esforço intelectual: sua capacidade de ser transposta (NADEL, 1957, p. 104). Entretanto, sua transposição apresenta limites: “um desenho desse tipo jamais poderia ser livremente transposto para um tipo diferente de material, por exemplo, de dados de parentesco para dados descrevendo alguma organização política ou religiosa, por exemplo” (NADEL, 1957, p. 104). Quando Waltz (1986) fala da transposição de seu conceito de estrutura, da maneira como Nadel (1957) permite tal transposição, isso se relaciona sobretudo ao domínio da política internacional, cuja teoria Waltz apresenta. Nas palavras do autor, suas estruturas bipolar e multipolar enquanto balanceamento de poder encontram-se sempre que “dois, e apenas dois requisitos se encontram: que a ordem seja anárquica e que seja povoada

por unidades desejosas de sobreviverem” (WALTZ, 1979, p. 121). Quando essas duas condições se encontram dentro de um domínio concebido como “política internacional”, espera-se que as expectativas geradas por um determinado tipo de estrutura sejam úteis para se o pensar. Entretanto, transferir tal noção para um domínio para o qual não foi projetada é comprometer sua característica mais fundamental: novamente, sua capacidade de transposição (BITTENCOURT, 2018, p. 240).

Esta concepção estanque de política e economia viria a se contrapor frontalmente com a perspectiva que Keohane e Nye vinham desenvolvendo ao longo da década de 1970, por exemplo. E também não escaparia da perspicácia de um de seus principais críticos: Robert Cox, a cujo conceito de estrutura nos remeteremos na próxima seção. Contudo, como percebemos também, há uma consistência interna em termos teóricos e metateóricos, em Waltz, que se refere à necessidade de limitação do domínio político-internacional e, nesse sentido, sua ideia de estrutura política internacional torna-se transponível. Em alguma medida, esta concepção é concebida por a-histórica, o que é também um ponto de crítica na caracterização de teorias críticas e *problem-solving* no debate levado a cabo por Cox e o *mainstream* teórico das Relações Internacionais na década de 1980.

3 A DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE ESTRUTURA EM COX: TEORIAS *PROBLEM-SOLVING* E CRÍTICAS

O canadense Robert Cox é o mais conhecido dos autores a usar as ideias de Gramsci visando à compreensão dos fenômenos internacionais. Entretanto, o próprio autor vê com ressalvas o rótulo de “neogramsciano” a seu pensamento (rótulo este também contestado por outros autores), o que levou à adoção neste trabalho da metodologia de valer-se dos autores no mérito de seus trabalhos em vez de rótulos generalizantes (WAEVER, 2005). Sobre isso, o próprio autor esclarece:

diversos dos meus críticos me identificaram como Gramsciano, ou mais comumente “neoGramsciano”; e alguns me criticaram por oferecer uma interpretação incorreta de Gramsci. A isso, eu responderia que pode haver diferentes leituras de Gramsci, assim como de qualquer outro grande pensador, leituras estas condicionadas pela perspectiva e pelas preocupações do leitor. A pergunta pertinente não é: “eu corretamente entendi Gramsci?”, senão: “as inferências que eu traço (talvez incorretamente, mas não estou preparado para admitir isso) a partir de Gramsci auxiliam a compreender o fenômeno histórico que é o objeto de minha pesquisa?”. A preocupação deveria ser com a adequação do entendimento de mundo de Cox em vez da adequação de seu entendimento de Gramsci. (COX, 2002, p. 29)

Portanto, mantendo fidelidade à proposição metodológica proposta, o fato é que há ideias advindas de Antonio Gramsci no pensamento de Cox utilizadas para criticar o trabalho de Waltz e, em certa medida, expandir os “pontos cegos” contidos em tal teoria. Nesse sentido, apesar de esquivar-se aos rótulos, seria praticamente impossível que o autor escapasse das críticas sobre sua forma de valer-se de categorias gramscianas de análise. Feitas tais considerações iniciais, resta-nos saber como se articulam as ideias de Cox em relação ao realismo estrutural e seu conceito de estrutura.

De acordo com seus relatos autobiográficos (COX, 2013, p. 275), a intenção de aprofundar sua leitura de Gramsci em 1983 (COX, 1983) foi acompanhada de um interesse, ao menos velado, de se contrapor ao positivismo e, nele incluso, Kenneth Waltz. Neste debate implícito, Cox relatou sua impaciência em reduzir a política a uma “ciência” positivista baseada em “dados” a serem classificados e organizados em regularidades sintetizadas em “leis” comportamentais. Embora Cox não descartasse por completo tais esforços para aquilo que ele chamava de uma “ciência” da política, considerava que poderia aceitar proposições emergentes de tais esforços como úteis para a pesquisa na qualidade de questões heurísticas, mas não leis universais, desde que o contexto mais amplo de incentivos e constrangimentos referentes a hábitos, pensamentos e aspectos materiais não fossem excluídos.

Embora não cite Waltz na linha de argumentação acima mencionada, léxico semelhante com uma explícita menção ao autor norte-americano apareceu em texto de 1985 (COX, 1999b [1985], p. 52), rotulando-o como positivista no âmbito da ciência, ao encontrar leis referentes a regularidades na atividade humana estável na forma “se A, então B” e no desenvolvimento de teorias que explicam o porquê de leis observáveis sustentarem esferas específicas de atividade. Tais leis e teorias buscariam o avanço do conhecimento catalogando eventos externamente observáveis.

A teorização de Cox tem uma centralidade em dois conceitos, que guardam grande aproximação e nexos com a obra do marxista da Escola de Frankfurt Max Horkheimer (1991), que distingue teoria tradicional e teoria crítica: a distinção entre teoria *problem-solving* e teoria crítica⁷. A teoria *problem-solving*, para o autor, está ligada ao propósito de dar respostas a problemas dentro de uma dada realidade. Tal teoria “toma o mundo como o encontra, com as prevalentes relações sociais e de poder e as instituições em que elas se organizam como uma estrutura de ação dada” (COX, 1986, p. 208), de modo que seu propósito está na solução de problemas pontuais da realidade, dentro de um escopo limitado e com um número menor de variáveis. Já a teoria crítica está preocupada com as origens de determinado ordenamento, e como a realidade pode estar em processos de mudança e quais as alternativas que se apresentam para tal: “a abordagem crítica direciona para a construção de uma figura mais ampla do todo, em que a parte inicialmente contemplada é apenas um dos componentes; e busca compreender os processos de mudança em que as partes do todo se envolvem” (COX, 1986, p. 209).

Assim, as teorias críticas veem as teorias *problem-solving* de forma a interpretá-las como pertencentes a uma determinada perspectiva e com um dado propósito: é neste sentido que as teorias *problem-solving* são facilmente identificáveis como alinhadas à manutenção do *status quo*, e normalmente com consequências conservadoras de uma ordem a respeito da qual o seu

7 Tal estatuto epistemológico é mais próximo de Horkheimer, mas nada tem a ver com as formulações epistemológicas da obra de Gramsci (1975: pp. 1205-1510), na qual não existe tal dualismo (cf. PASSOS, 2013). Embora Cox escreva que “é impossível considerar o marxismo como uma única corrente de pensamento sem grande risco de confusão” (Cox, 1986, p. 214), parece ele mesmo cair em tal armadilha.

proponente se encontra confortável. É aqui que se identifica o propósito da teoria crítica de Cox: estabelecer possibilidades alternativas de superação da ordem vigente através da transformação histórica. É nesse ponto que se estabelece uma divergência gritante entre o autor canadense e Waltz: o estadunidense está muito mais preocupado com os padrões de continuidade do sistema internacional (não à toa sua referência é o equilíbrio de poder como uma espécie de “lei” da política internacional), enquanto o propósito de Cox é justamente o que Waltz não contempla (ou não contempla senão *en passant*): a transformação da ordem mundial.

Outro ponto tratado por Cox é a respeito da ideia de Estado e como ele é tratado. Para o autor, as unidades básicas das relações internacionais são os Estados compreendidos como diferentes complexos que envolvem as relações entre sociedade civil e o Estado, de modo que a separação entre esses dois conceitos sirva a propósitos puramente convencionais para a produção acadêmica, visando unicamente ao ganho compreensivo, e não a uma indicação de esferas distintas de análise (COX, 1986, pp. 204-205). Assim, a sociedade civil e o Estado se influenciam mutuamente, principalmente devido aos fatores de produção: para Cox, as forças produtivas (“social forces”) têm um determinado poder de ação que afeta a relação da sociedade civil com o Estado, formando diferentes complexos que refletirão na ordem mundial e usa para tanto a ideia de bloco histórico, presente no pensamento de Gramsci: “Gramsci via as ideias, a política e a economia como reciprocamente relacionadas, conversíveis umas nas outras e unidas num *blocco storico*” (COX, 1986, p. 250, nota 8). A concepção de Estado da teorização de Waltz não permitiria ao estudioso prestar atenção nas diferentes formas de produção, em torno do qual se organizam tanto a política quanto as ideias.

É neste âmbito que está presente a ideia de *estrutura histórica* para Cox: uma estrutura, para ele, compõe-se das capacidades materiais, das ideias e das instituições de um determinado período. As capacidades materiais dizem respeito tanto às forças produtivas quanto às forças destrutivas de uma entidade; as ideias dizem respeito a significados compartilhados e “imagens coletivas” entre as partes que formam o todo; e as instituições têm papel fundamental na manutenção e estabilização da ordem vigente (COX, 1986, pp. 217-218). Aplicando-se diretamente, portanto, tal estrutura, tem-se que as capacidades materiais referem-se às forças produtivas; as ideias, às formas e Estado; e as instituições, ao ordenamento mundial. Ou, nas palavras do próprio autor,

a metodologia das estruturas históricas é aplicável aos três níveis, ou esferas de atividade: (1) a organização da produção, que mais precisamente diz respeito às *forças sociais* engendradas pelo processo de produção; (2) *formas de Estado* como derivado do estudo de complexos Estado/sociedade; e (3) *ordens mundiais*, ou seja, as configurações específicas de forças que sucessivamente definem a problemática da guerra ou da paz para o conjunto de Estados. Cada um destes níveis pode ser estudado como uma sucessão de estruturas rivais, dominantes e emergentes. Os três níveis estão inter-relacionados (COX, 1986, p. 220-1).

A estrutura impõe alguns padrões, os quais se pode obedecer, ou aos quais se pode resistir, entretanto, ignorá-los não é uma opção (COX, 1986, pp. 217-18). É em consequência disso que a teorização de Cox chama para si um dos talvez mais conhecidos termos do pensamento de

Gramsci (e extremamente vulgarizado nos estudos de Relações Internacionais sem muitas vezes se especificar o que se pretende dizer com ele): o de *hegemonia*⁸. A hegemonia é, no pensamento de Cox, uma das possibilidades de dominação (pode haver dominação sem hegemonia). Ela traz consigo um elemento de consensualidade, legitimidade, e está relacionada ao âmbito das ideias, que se materializam, como se pode inferir, na forma de instituições:

Dessa maneira, uma estrutura hegemônica da ordem mundial é uma em que o poder toma principalmente a forma de consenso, distinta de uma ordem não-hegemônica em que há potências rivais manifestas e nenhuma delas foi capaz de estabelecer a legitimidade de sua dominância. (COX, 1986, p. 251, nota 16)

A hegemonia como utilizada por Cox une um elemento ideológico e de significado intersubjetivo à relação do poder bruto (COX, 1986, p. 246). Nesse sentido, o autor elenca duas necessidades de identificação ao se tratar de uma ordem hegemônica: ela funciona principalmente por meio do consenso e princípios que se pretendem universais e ela se baseia numa certa estrutura de poder e a ela serve⁹. É importante notar que a dominância provida pela hegemonia não é necessariamente exercida por um Estado, ou um conjunto de Estados, mas pode ser exercida por poderes tanto estatais quanto privados, daí a importância central das forças produtivas no pensamento de Cox:

as forças sociais não devem ser pensadas como existindo exclusivamente dentro dos limites dos Estados, e as estruturas mundiais podem ser descritas em termos de forças sociais da mesma forma que 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 agem de maneira intermediária mas autônoma entre a estrutura global de forças sociais e as configurações locais de forças sociais dentro de países específicos. Isso pode ser chamado como uma perspectiva de economia política do mundo: o poder é visto como *emergindo* dos processos sociais em vez de ser tomado como dado nestes processos. (Parafraseando Marx, pode-se descrever esta última visão neorrealista como o “fetichismo do poder”). Ao buscar uma perspectiva da economia política, nos movemos da identificação de características estruturais das ordens mundiais como configurações de capacidades materiais, ideias e instituições para explicar suas origens, crescimento e fim em termos de inter-relações dos três níveis de estruturas (COX, 1986, pp. 225-226).

8 Uma das passagens mais importantes dos escritos carcerários gramscianos para a caracterização da hegemonia em toda a sua complexidade e em termos de um processo histórico é o parágrafo 17 do caderno 13 (GRAMSCI, 1975, pp. 1578-1589), que versa sobre as relações de força.

9 A leitura dualista de Cox sobre hegemonia (hegemonia e contra-hegemonia ou hegemonia e ausência de hegemonia) não encontra par na obra de Gramsci, para quem todo conflito e processo histórico encerram uma disputa entre projetos hegemônicos. Sejam eles plenos em escopo ou alcance ou não, ocupantes da posição hegemônica ou não. A provável origem do termo contra-hegemonia é devida a Williams (1977).

É através dessa estrutura ligada às forças produtivas que se pode compreender, com suas dimensões históricas, o fenômeno do imperialismo, que para Cox, não tem uma essência (o que seria a reificação do fenômeno), mas somente pode ser contemplado por análise histórica acerca de sua origem e manutenção:

o sistema imperial é uma estrutura da ordem mundial que se baseia sobre uma configuração específica das forças sociais, nacionais e transnacionais, e os Estados do centro e da periferia. (...) Não se pode esperar compreender o sistema imperial em se identificando o imperialismo com atores, sejam Estados ou multinacionais; ambos estes são elementos dominantes no sistema, mas o sistema como uma estrutura é mais do que a sua soma (COX, 1986, p. 229).

Na sua ânsia por tentar estabelecer uma teoria crítica das Relações Internacionais, Cox elabora sua explicação para a estabilidade de determinadas ordens mundiais, e a que (ou quem?) serve tal estabilidade, sendo o ponto principal de tal explicação a elaboração de alternativas à ordem vigente. Entretanto, a impressão que fica, devido ao uso recorrente da ideia de estrutura, é que Cox move seu foco das capacidades materiais do Estado para as capacidades produtivas, dando um viés mais econômico a sua teoria, o que escapa à limitação de Waltz, que propõe, desde o começo, uma teoria de *política* internacional. Entretanto, é compreensível que para Cox, a partir de sua leitura da ideia gramsciana de *blocco storico*¹⁰, a distinção entre política e economia não seja senão artificial, posição que é evidenciada no início de seu texto.

Outro componente importante a acrescentar no tocante à complexidade das estruturas históricas diz respeito a uma relevante leitura que compõe seu aparato teórico, qual seja, aquela de Braudel (1978). Neste sentido, a seguinte passagem elucida a ausência de linearidades únicas que permeiam os planos nacional e internacional associadas ao historiador francês que evidenciam uma estrutura histórica de longa duração e a possível concomitante emergência de uma estrutura histórica alternativa:

O historiador francês Fernand Braudel enfatizou que a história ocorre dentro de estruturas históricas. Uma estrutura histórica é uma estrutura de ação, um sentido de relação entre forças básicas, que duram, permanecendo relativamente estáveis, sobre um longo período de tempo histórico. Uma estrutura histórica é lentamente transformada no tempo. A configuração de forças que a produziram não determinam ações de nenhuma maneira direta ou mecânica, mas sim impõe pressões e constrangimentos. Indivíduos e grupos podem se movimentar com pressões ou resistir e se opor a elas, mas não podem ignorá-las. À medida que eles logram sucesso ao resistir às limitações de uma estrutura histórica prevalecente, eles

10 Ressalte-se que Gramsci (1975) não faz menção a um bloco histórico internacional em sua obra. A sua referência de análise nesta categoria é sempre o plano nacional. Tal categoria se assemelha à congênere marxiana de formação econômico-social. Ver a respeito Galastri, 2015.

apoiam suas ações com uma configuração de forças alternativa e emergente, uma estrutura rival. A relativa estabilidade da estrutura histórica, a estabilidade do contexto em que as ações históricas ocorrem, moldam o pensamento sobre aquilo que é possível para aqueles que vivem em seus limites. Ela engendra um “senso comum” sobre a realidade que pode durar por muito tempo. Isso é o que Braudel chamou de *longue durée* - uma estrutura histórica que pode parecer fixa ao ator histórico vivendo dentro dela, mas a qual o historiador pode observar retrospectivamente em mutação por um longo período de tempo. A tarefa do historiador é reconstruir estas estruturas históricas em sua própria mente e modo a ser capaz de compreender o significado daquilo que os atores fazem e daquilo que as consequências significam dentro daquela estrutura durável mas, em última análise, transitória. (COX, 2013, pp. 275-276)

Tal passagem se reveste de grande importância na medida em que é uma das poucas nas quais Cox, em toda a sua obra, aprofunda sua sistematização de forma um pouco mais densa sobre a sua compreensão do aspecto histórico das estruturas.

Outra passagem não menos importante remete ao caráter heterogêneo e não uniforme da estrutura em termos dos diferentes tempos no seu interior. Apesar de longa, ela evidencia a combinação de diferentes temporalidades de mudanças nas estruturas históricas no âmbito das distintas esferas do conjunto da atividade humana em termos do nexo da longa duração com a conjuntura. A passagem evidencia também um ponto relevante sobre a perspectiva histórica coxiana, qual seja, a lógica braudelianiana de proporcionar uma ponte entre o equilíbrio da sociologia estrutural-funcionalista e a perspectiva histórica de mudança num conflito entre as dialéticas de Vico e de Marx, devidamente destacado no fim deste trecho (COX, 2013, p. 329, destaque dos autores no final):

Para Braudel, aspectos diferentes da vida humana e social têm diferentes tempos. Mudanças econômicas marcham num ritmo diferente daqueles da arte e da arquitetura, ou daqueles das mudanças em leis e costumes. Nisso ele difere da visão de Vico ou Spengler em que todos os aspectos da sociedade mudam simultaneamente de um único ímpeto. Para Braudel, mudanças nestes departamentos distintos da vida não deixam de estar relacionados, mas não são sincrônicos. Dessa forma, há uma história das mentalidades que se movimenta num passo diferente da história da vida material, mas que interage com ela.

Em todas estas histórias - estes “tempos” diferentes - há três níveis de tempo de acordo com Braudel. O nível do imediato é o nível dos eventos (*l'histoire événementielle*). Os eventos podem ser registrados mas não se explicam por si sós. Para que sejam explicados, eles devem ser entendidos dentro de seu contexto no tempo e no espaço. O primeiro nível de explicação é o que Braudel chamou de *conjonctures*, uma estrutura temporal intermediária como aquela de um longo ciclo econômico, uma configuração persistente

de forças sociais, como o Fordismo ou a democracia social, ou a duração de um paradigma científico. A *conjuntura*, por sua vez, é explicável dentro da estrutura da *longue durée*, uma estrutura histórica criada pela atividade humana coletivamente por um período de tempo longo que vem a ser encarada no senso comum como a ordem natural das coisas. A linguagem, o código moral, as relações de propriedade, o Estado e o sistema de Estados são todos construções da atividade humana na *longue durée*. Embora venham a ser vistas como fundações permanentes da vida humana, todas elas são sujeitas a uma modificação lenta através da atividade humana coletiva, e esta modificação pode, frequentemente em retrospectiva, atingir pontos de transformação radical em direção a novas estruturas históricas. Uma estrutura histórica da *longue durée* deve ser compreendida tanto numa dimensão sincrônica como numa dimensão diacrônica - ambas em termos das interações e interdependências de seus distintos elementos componentes, e em termos de seu desenvolvimento ao longo do tempo. A *magnum opus* de Braudel sobre a economia-mundo do capitalismo parecia privilegiar o sincrônico, a compreensão da economia como um sistema mundial; mas é possível ler nisso que o propósito de compreender a dimensão sincrônica é para ser capaz de perceber as contradições através das quais as transformações estruturais podem advir. *A teorização de Braudel sobre a história oferece uma ponte entre a homeostase da sociologia estrutural-funcional e a mudança estrutural através do conflito entre a dialética de Vico e de Marx.*

Em suma, ao longo desta seção, buscou-se mostrar a maneira como Cox aparentemente concebe as estruturas de uma ordem mundial ligadas à definição das teorias críticas de forma a conceber a possibilidade de mudanças nas estruturas históricas, suas diferentes temporalidades no conjunto das esferas da atividade humana em termos nacionais e internacionais, combinando a longa duração com a conjuntura. A despeito de eventuais diferenças com Gramsci, o historicismo absoluto do comunista sardo (GRAMSCI, 1975, p. 1437) parece se ligar à perspectiva de transformação histórica ligada a Marx, Vico e Braudel, referências importantes para Cox. Contudo, o trecho destacado na última passagem reproduzida acima dá o ensejo para “pontes” buscadas pela perspectiva coxiana que abrem novos argumentos no exame das estruturas em termos de teorias críticas e *problem-solving*, como se verá a seguir.

4 COX CONTRA COX?: OS LIMITES DA TEORIA CRÍTICA COXIANA

A diferença entre as teorias críticas e as teorias *problem-solving* em termos da diferenciação entre, respectivamente, Cox e Waltz parece opor uma caracterização clara.

De um lado, a teoria crítica é afeita a um quadro holista unindo nacional e internacional em infinitas variáveis em perspectiva de propósito transformador que acompanha a mesma

qualidade da história, que pauta de modo irremediável as várias dimensões das estruturas históricas. Numa palavra, a teoria crítica diz respeito à historicidade.

De outro lado, a teoria waltziana, se propondo a teorizar somente a política internacional nos seus aspectos mais relevantes delimitados no âmbito de uma perspectiva de estrutura mais limitada em escopo e em variáveis com Estados que se comportam dentro de um padrão de leis e de uma anarquia como princípio ordenador no sistema. Portanto, algo que, em princípio, possui uma compatibilidade com uma perspectiva específica de continuidade, de objeto e de padrões observáveis que corroboram uma visão mais estável de uma certa forma de definir uma estrutura e que se adequa à finalidade mais restrita e conservadora de uma teoria *problem-solving*. Em outras palavras, a ausência de historicidade (como presente na ideia de transponibilidade, abordada na primeira seção) e a respectiva catalogação coxiana de uma abordagem positivista.

Todavia, esse dualismo metodológico que diferencia tais teorias não as torna rigorosamente excludentes umas em relação às outras. O argumento acima apresenta uma tensão em relação a algumas das elaborações mais precoces e mais tardias na obra coxiana. Vejamos alguns destes momentos em cinco produções de Cox em perspectiva cronológica aproximada.

Em 1976, Cox (1999a, p. 62) assinalava a existência de três abordagens para se pensar uma ordem mundial futura: a natural-racional, a positivista-evolucionista e a historicista-dialética. Todas elas, segundo o próprio Cox, possuíam de forma explícita ou implícita, um modelo distintivo de processo histórico através do qual o futuro poderia ser concebido.

Para o foco e os propósitos deste texto, não cumpre aprofundar esta catalogação e sim desenvolver a maneira como o autor canadense lida com a perspectiva histórica na forma como cada uma destas abordagens é tratada.

A abordagem natural-racional se funda numa dualidade que distingue dois componentes. O primeiro é uma natureza interior passível de conhecimento pela razão, ligada à universalidade da natureza humana essencial. Ela se diferencia do segundo componente, as diferenças observáveis nas instituições humanas e no comportamento, que constituem o registro histórico das várias tentativas de realizar o potencial humano. Identificado com o pensamento de autores como Maquiavel, Cox vê neste modelo uma caracterização cíclica da história.

A importância da referida dualidade que pauta o enfoque natural-racional é negada pela abordagem positivista-evolucionista, que privilegia o método científico para o estudo do mundo e da natureza, junto com o exame dos fenômenos externos e seus dados, catalogados de acordo com suas regularidades. O progresso científico dá ensejo à descoberta cumulativa de leis científicas na forma de consequências previsíveis sob certas condições prescritas. Neste enfoque, os eventos históricos devem ser convertidos em objetos, na forma de unidades mensuráveis e comparáveis. Normalmente, a vida social é reduzida a duas e relevantes variáveis num modelo sistêmico. Cox identifica esta abordagem com o estrutural-funcionalismo de autores como Mitrany (COX, 1999a, p. 71), Durkheim e Tönnies, e entende que ela pauta a história em termos de uma projeção das tendências observadas na sociedade contemporânea, suas manifestações de distribuição de poder, formas de relações sociais e normas que apontam tendências futuras (COX, 1999a, pp. 62-64). É notável que o positivismo aqui referido não menciona Waltz mas dele se aproxima ao lidar com modelos de poucas variáveis, previsibilidade e regularidades dos fenômenos a partir de leis científicas.

O terceiro enfoque, historicista-dialético, lida de forma holista com o processo histórico com um método que considera a compreensão e explicação dos fatos, alinhando-se com os aspectos

internos da mente humana de forma integrada com a totalidade da ação e do pensamento contemporâneos. O componente dialético diz respeito ao resultado de uma transformação decorrente de um conflito entre duas concepções contrastantes, o principal ingrediente desta perspectiva (COX, 1999a, pp. 63-64). Observam-se aqui alguns elementos da definição da teoria crítica que Cox enunciaria no texto de 1981 (COX, 1981), que seria ampliado em 1986 (COX, 1986).

A tensão referida no início desta seção se manifesta na forma como Cox trata a abordagem positivista em comparação com a sua definição das teorias *problem-solving*: o positivismo contempla uma abordagem histórica, ao contrário de sua caracterização nos textos de 1981 e de 1986. Portanto, em alguma medida, o componente histórico se faz presente de alguma forma na maneira como os distintos enfoques tratam a temática da estrutura.

A aparente exclusão entre história e teorias *problem-solving* remete ao segundo e terceiro momentos, contemplados nos textos de 1981 e 1986. Porém, emerge nestes textos também uma tensão não resolvida entre teorias críticas e teorias *problem-solving* no tocante ao componente histórico da estrutura em cada um destes conjuntos de teorias. Não se trata, a rigor, de uma exclusão. Há uma boa dose de ambiguidade. Conforme Cox (1981, pp. 129-130; 1986, p. 209), a fraqueza de uma teoria é a força de outra. Cox identifica a adequação da teoria crítica para os quadros de transformação histórica, ao passo que a teoria *problem-solving*, mesmo com uma série de ressalvas, se adequa aos quadros de maior estabilidade.

O quarto momento para assinalar tal tensão remete justamente a um dos momentos e textos mencionados na seção anterior (COX, 1999b [1985]) no qual Cox buscava aprofundar sua diferenciação ao positivismo de Waltz retomando a sistematização do debate de vários autores, como o próprio Cox, com o autor estadunidense¹¹. Urge destacar uma passagem lapidar nesta etapa (COX, 1999b [1985], p. 57, destaques dos autores):

Há dois conceitos de história opostos, cada um dos quais se fundamenta intelectualmente na separação entre sujeito e objeto. Uma é a separação metodológica por meio da qual eventos são concebidos como uma série infinita de dados objetificados. Esta abordagem busca leis universais de comportamento. O realismo estrutural, como notado, é uma destas manifestações. A outra busca a subjetividade da ação histórica como determinada por um processo histórico objetificado. Ela busca compreender as “leis de transformação” da história. Ambos estes conceitos de história se emprestam prontamente à ideologia: uma tornando-se a ideologia reificadora do status quo; a outra, a ideologia sustentando a revolução ao revelar a certeza inerente na expectativa historicista do desenvolvimento dialético que surge das contradições das forças existentes - uma concepção em que, como argumentado, sujeito e objeto se unem. O neorealismo, tanto em sua forma estruturalista waltziana como em sua forma interacionista de teoria dos jogos, aparenta ser, ideologicamente, a ciência a serviço da gestão do sistema internacional de grandes potências. Há um

11 Trata-se do debate de vários autores com Waltz inserido na coletânea mencionada anteriormente (KEOHANE, 1986).

caráter inequivocamente panglossiano numa teoria publicada no final dos anos 70 que conclui que o sistema bipolar é o melhor dos mundos possíveis¹². *O momento histórico deixou sua marca indelével sobre esta ciência supostamente universalista.*

Depreende-se do trecho reproduzido que tanto a abordagem crítica quanto aquela positivista se coadunam com perspectivas históricas, embora com significados distintos. Aqui, o léxico coxiano não é de uma não-historicidade ou de uma a-historicidade – como aparece nos textos de 1981 e 1986 – e sim de que há conceitos de história distintos. Uma dúvida fundamental emerge: há clareza sobre o que Cox denomina história e sua ausência por oposição a distintos conceitos de história? Tudo sugere que não existe esta definição no conjunto de sua obra. Tal limite não é definido nem mesmo no seu último texto publicado na vida, e que se constitui no quinto e último momento da argumentação.

Em seu livro autobiográfico, Cox (2013, p. 277) reafirma a tese que a fraqueza de uma teoria é a força de outra. Permanece a tensão entre as teorias críticas e as teorias *problem-solving* como não mutuamente excludentes (COX, 2013, p. 278) na avaliação da estrutura de uma ordem mundial:

reconheci que diferentes períodos da história favoreciam uma ou outra abordagem à teoria. Períodos de aparente estabilidade nas relações de poder favoreciam a abordagem *problem-solving*. A Guerra Fria foi um destes períodos. Nas relações internacionais, este período promoveu a concentração sobre problemas de como gerir uma relação aparentemente durável entre duas superpotências. Contudo, a incerteza na estabilidade das relações de poder globais fortaleceu uma mudança em direção à teoria crítica, à medida que tornou-se importante compreenderem-se as oportunidades e riscos da mudança na estrutura da ordem mundial.

Outra passagem significativa reforça a ausência de clareza referida nesta seção. Nela, Cox evoca Braudel, referência historiográfica importantíssima para sua abordagem crítica. Entretanto, chama a atenção que Cox situa Braudel para sinalizar um aspecto histórico das teorias *problem-solving*, usando textualmente a expressão “*problem solving*” e associando-a com a ausência de mudanças na história. Em outras palavras, Cox (2013, p. 317) reitera a partir de sua leitura de Braudel um elemento de continuidade histórica e ausência de transformações que, conforme foi visto acima, é associado às abordagens positivistas e *problem-solving*:

Fernand Braudel e a escola de historiadores dos *Annales* usam os termos sincrônico e diacrônico para comunicar esta dualidade. O sincrônico cobre a dimensão das interações dentro de um sistema social existente, um conjunto predominante de estruturas. Ela é o campo daquilo que Braudel

12 Como se já não fosse explícito o suficiente, Waltz tem um artigo publicado em 1964 chamado “A estabilidade de um mundo bipolar” (“The stability of a bipolar world”, no original), cujos argumentos são retomados no livro *Teoria da Política internacional*, este sim do final da década de 1970 (1979, exatamente). Vide Waltz (1964; 1979).

chamou de *histoire événementielle* - história dos eventos. É o campo do *problem solving (sic)*, com a ordem prevalecente das coisas. A dimensão diacrônica é a dimensão da durabilidade estrutural e da mudança estrutural, o que Braudel chamou de *longue durée*. Somos confrontados aqui pela questão de como a ordem existente surgiu, quais suas contradições internas, e como ela pode ser mudada. [...] A dimensão espacial sincrônica encoraja um sentimento de inevitabilidade - na frase favorita de Thatcher, “não há alternativa”, reduzido popularmente à época a TINA¹³.

Ou seja, existe um componente histórico sincrônico, de uma espécie de um “eterno presente” imutável que se adequa ao escopo do componente histórico que forma a estrutura das teorias *problem-solving*. Tal componente é avesso a uma concepção de história que leva em conta a perspectiva diacrônica, que contempla as transformações, ponto característico das teorias críticas.

Mostrou-se ao longo desta seção alguns pontos resumidos a seguir. Na obra de Cox, desde os seus esboços que antecedem a definição de teoria crítica em 1976, existem diferentes definições de história em distintas abordagens sobre a ordem mundial e a forma como isto é concebido em suas estruturas. Nos textos de 1981 e de 1986, surge uma formulação aparentemente excludente entre teorias críticas históricas e teorias *problem-solving*, não-históricas e a-históricas, que não se confirma já que ambas as teorias são aceitas por Cox, embora ele faça ressalvas ao segundo tipo de teoria. Paradoxalmente, em 1985, atribui uma definição de história própria a cada uma destas teorias. Na sua última obra, seu livro de memórias, admite também a possibilidade de se aceitar ambas as teorias de acordo com a especificidade da cronologia a qual cada uma se aplica. Ademais, admite que existe uma concepção de história na estrutura ligada à imutabilidade que se desdobra de um autor que é considerável referência para a abordagem crítica, Fernand Braudel.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sua própria definição, Cox (2002, pp. 28-29) não se esquivava de se considerar um autor eclético¹⁴. A teoria crítica por ele proposta não supera completamente as teorias *problem-solving* e faz composições com aspectos de algumas destas teorias por ele criticadas, fazendo jus à análise e formulação de Andrew Linklater (apud JAHN, 1998, p. 626) segundo a qual a teoria crítica constrói pontes entre as ilhas de teoria, possibilitando emprestar unidade e liderança no campo disciplinar das Relações Internacionais. Raciocínio semelhante é usado por Cox na sua leitura de Braudel, conforme mencionado acima. Braudel possibilita pontes entre a sociologia estrutural-funcionalista e o horizonte dialético de mudança histórica presente em Marx e em Vico.

Fica patente a ausência de uma maior sistematização e clareza na obra coxiana a respeito do nexos da história com as estruturas tanto nas teorias críticas, como nas teorias *problem-solving*. Fica evidenciada uma tensão de opor teorias históricas e teorias a-históricas e não-históricas de

13 “TINA” é sigla referente ao contexto do ápice de Thatcher no poder na Grã-Bretanha em que seu programa político era propagandeado como inevitável. São as iniciais em inglês da expressão de “there is no alternative”.

14 Sobre o ecletismo conceitual de Cox, consultar SAAD-FILHO; AYERS, 2008.

um lado, e, de outro, o entendimento de que todas as teorias trazem consigo concepções diferentes de história no âmbito de suas respectivas estruturas.

No que tange ao comparativo entre Waltz e Cox, alguns pontos resumem os dois autores.

O primeiro possui um escopo bastante delimitado de uma teoria da política internacional com poucas variáveis, a saber, estrutura e Estados. Identifica os constrangimentos estruturais na interação entre Estados e unidades projetando uma lei tendencial ao equilíbrio de poder tendo como princípio ordenador a anarquia internacional. Portanto, identifica elementos relevantes na estrutura para padrões de comportamento histórico das unidades políticas. Este comportamento se dá dentro de uma estrutura política que, por abstrair todos os elementos das unidades buscando manter apenas aqueles indispensáveis, dá origem a um tipo de estrutura política internacional que é transponível e, portanto, é independente de contingências históricas, podendo se caracterizar dentro do tipo de teoria *problem-solving* a que Cox se referiria em 1981 (posteriormente, pois, à obra de Waltz que define o conceito de estrutura, a qual data de 1979).

Já Cox busca um escopo nada delimitado de teoria, de cunho holista em que a estrutura possui um nexos com inúmeras variáveis e que, a despeito dos constrangimentos que ela exerce sobre os Estados, ela se insere numa complexa perspectiva das várias dimensões interligadas da vida social que articulam conjuntura e história sempre vislumbrando um elemento de transformação não ressaltado pelas teorias *problem-solving* e pela teoria de Waltz. Diferentes tempos históricos, não contemplados nas teorias criticadas, permeiam esta dinâmica de transformação.

Do exposto, temos que a hipótese que buscamos investigar ao longo deste texto se sustenta: ambos os autores apresentam concepções distintas sobre o que se possa estabelecer como uma teoria da política internacional. Esta distinção se dá desde a própria concepção daquilo que seja a política, o que é muito mais rígido do ponto de vista de Waltz, e mais fluido para Cox, donde derivam as possibilidades que o canadense vislumbra para a mudança da realidade social. Imersos num debate por muitas vezes indireto, Cox e Waltz apresentam-se como pontos distintos acerca da teorização dos fenômenos internacionais, e mesmo quais seriam os fenômenos a serem estudados. Se por um lado a contribuição de Waltz reside na proposição sistemática dos elementos tradicionalmente legados à política internacional, a de Cox se situa no âmbito da ampliação destes elementos.

REFERÊNCIAS

- BITTENCOURT, Paulo V. Z (2018). **Revisitando a “síntese neo-neo” à luz do conceito de cooperação a partir do pensamento de Kenneth Waltz**. 2018. 393f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Marília.
- _____. (2014). O papel do Estado na teoria da política internacional de Kenneth Waltz: seria o Estado o único ator das Relações Internacionais? **Revista de Iniciação Científica da FFC**, vol. 14, n. 1, pp. 1-13.
- BRAUDEL, Fernand (1978). **RAUDEL, Fernand. Escritos sobre a história**. São Paulo: Perspectiva.

- CARTONNET, Alexis (2011). Structuralisme et néoréalisme dans le champ des relations internationales : le cas de Kenneth Waltz. **Astérior**, vol. 9. pp. 1-13. Disponível em: <<http://asterion.revues.org/2162>>. Acesso em: 20/05/2021
- COX, Robert W (2013). **Universal foreigner: the individual and the world**. New Jersey: World Scientific.
- _____ (2002). **The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on Power, morals and civilization**. New York: Routledge.
- _____ (1999a) [1976]. On thinking about future order. *In*: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. (eds.) **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 60-83.
- _____ (1999b) [1985]. Realism, positivism, and historicism. *In*: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. (eds.) **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 49-59.
- _____ (1986). Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. *In*: Keohane, Robert O. (ed.). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, pp. 204-254.
- _____ (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 12, n. 2, pp. 162-175.
- _____ (1981). Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, pp. 126-155.
- GALASTRI, Leandro (2015). **Gramsci, Marxismo e Revisionismo**. Campinas: Editora Autores Associados.
- GRAMSCI, Antonio (1975). **Quaderni del carcere: edizione a cura di Valentino Gerratana**. Torino: Einaudi.
- HALLIDAY; ROSENBERG (1998). Interview with Ken Waltz. **Review of International Studies**, vol 24, pp. 371-386.
- HORKHEIMER, Max (1991). Teoria tradicional e teoria crítica, *In*: HORKHEIMER, Max e ADORNO, Theodor. **Textos Escolhidos**. São Paulo: Nova Cultural, pp. 31-68.
- JACKSON, Patrick Thaddeus (2011). **The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics**. Nova Iorque: Routledge.
- JAHN, Beate (1998). One step forward, two steps back: critical theory as the latest edition of liberal idealism. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 27, n. 3, pp. 613-641.
- KEOHANE, Robert O. (1986) (org.). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S (2012). **Power and interdependence**. 4a. ed. Nova York: Longman.
- _____ (1971a). Transnational relations and world politics: an introduction. **International Organization**, vol. 25, n. 3, pp. 329-349.
- _____ (1971b). Transnational relations and world politics: a conclusion. **International Organization**, vol. 25, n. 3, pp. 721-748.
- _____ (1989). Afterword. *In*: KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 2a. ed. Glenview: Scott Foresman, pp. 245-267.

- _____ (1987). Power and interdependence revisited. **International Organization**, vol 41, n. 4, pp. 725-753.
- MORGENTHAU, Hans J (2003). **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Imprensa Oficial.
- NADEL, S. F (1957). The theory of social structure. Londres: Cohen & West.
- PASSOS, Rodrigo D. F (2013). Gramsci e a Teoria Crítica das Relações Internacionais. **Revista Novos Rumos**, v. 50, pp. 1-19.
- SAAD-FILHO, Alfredo; AYERS, Alison. J. (2008). Production, class, and power in the neoliberal transition: a critique of Coxian eclecticism. In: AYERS, Alison. (ed.) **Gramsci, political economy, and international relations theory: modern princes and naked emperors**. New York: Palgrave Macmillan pp. 109-131.
- WAEVER, Ole (2008). The rise and fall of the inter-paradigm debate. *In*: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (org). **International theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 149-185.
- _____ (2005). Figures of international thought: introducing persons instead of paradigms. *In*: NEUMANN, Iver B.; WAEVER, Ole (ed.). **The future of international relations: masters in the making?** Londres: Routledge pp. 1-40.
- WALTZ, Kenneth N. (2003). Thoughts about assaying theories. *In*: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Progress in international relations theory: understanding the debate**. Londres: MIT Press, pp. vii-xii.
- _____ (2001). **Man, the state, and war: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press.
- _____ (2000). Structural Realism after the Cold War. **International Security**, vol 25, n. 1, pp. 5-41.
- _____ (1997). Evaluating theories. **The American Political Science Review**, Vol. 91, No. 4, pp. 913-917.
- _____ (1988). The origins of war in neorealist theory. **Journal of Interdisciplinary History**, Vol. 18, n. 4, pp. 615-628.
- _____ (1986). Reflections on theory of international politics: a response to my critics (1986). *In*: KEOHANE, Robert O. (org). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, pp. 255-300.
- _____ (1979). **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill.
- _____ (1975). Theory of international relations. *In*: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handbook of political science: volume 8: international politics**. Londres: Addison-Wesley Publishing Company, pp. 1-85.
- _____ (1967). **Foreign policy and democratic politics: the American and British experience**. Boston: Little, Brown and Company, 1967.
- _____ (1964). The stability of a bipolar world. **Daedalus**, Vol. 93, n. 3, pp. 881-909.
- WILLIAMS, Raymond (1977). **Marxism and Literature**. Oxford: Oxford University Press.

Potencialidades e limites da Cooperação Sul-Sul no plano contra- hegemônico: O caso da agricultura familiar na Argentina e no Brasil

The potential and limitation of South-South
Cooperation as counter-hegemony: The case of
family farming in Argentina and Brazil

MARINA BOLFARINE CAIXETA | marinabolfarinecaixeta@gmail.com / Doutoranda do programa de Pós-graduação do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Brasília (UnB) e Bolsista do CNPq (2017-2021).

CARLA MARÍA MORASSO | carla.morasso@fcpolit.unr.edu.ar / Doutora em Relações Internacionais da Universidad Nacional de Rosario (UNR) e professora da Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales da (UNR)

Recebimento do artigo Abril de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: A Conferência de Bandung e a crítica pós-colonial tornaram-se dois movimentos de alcance global que, a partir da política e do ambiente acadêmico-científico, contribuíram para a formação de alianças entre países que questionavam o *status quo* do sistema-mundo moderno capitalista. Já a partir do início do século XXI, os debates em torno da Cooperação Sul-Sul (CSS), em sintonia com as epistemologias do Sul, foram fundamentais para a compreensão do questionamento da hegemonia global pelos países do Sul. Contudo, nem sempre a CSS opera com base na lógica contra-hegemônica. Considerando a relevância da produção agrícola para o desenvolvimento dos países latino-americanos e africanos, neste artigo analisamos as iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil e da Argentina com a África em termos de segurança alimentar e nutricional no período 2003-2015. A partir de uma extensa revisão bibliográfica, são abordados dois estudos de caso que expõem o papel de atores subalternos e a construção de narrativas e práticas alternativas ao modelo agroexportador hegemônico e dão conta das potencialidades e limites da CSS para promover modelos alternativos de desenvolvimento. **Palavras-chave** Cooperação Sul-Sul, contra-hegemonia, agricultura familiar, Brasil, Argentina

Abstract: The Bandung Conference and postcolonial criticism became two movements of global scope that, from politics and the academic-scientific environment, contributed to the formation of alliances between countries that questioned the status quo of the modern capitalist world-system. From the beginning of the 21st century, meanwhile, the debates around South-South Cooperation (SSC), in tune with the epistemologies of the South, were key to understanding the questioning of global hegemony by the countries of the South. However, CSS does not always operate with counter-hegemonic logic. Considering the relevance of agricultural production for the development of Latin American and African countries, in this paper we analyze the South-South technical cooperation initiatives of Brazil and Argentina with Africa in terms of food and nutritional security in the period 2003-2015. Based on an extensive bibliographic review, the case studies expose the role of subordinate actors and the construction of narratives and alternative practices to the hegemonic models of agribusiness model and account for the potentialities and limits of the CSS to promote alternative development models. **Keywords** South-South Cooperation, counter hegemony, family agriculture, Brazil, Argentina

O atual cenário da Cooperação Sul-Sul (CSS), tal qual o da Cooperação Internacional do Desenvolvimento (CID) de forma mais abrangente, é marcado por distintas lógicas em que convergem interesses e solidariedades. O pouco grau de institucionalização e de convergência em termos de governança global do desenvolvimento convivem com narrativas em prol da sociedade e ética globais, onde se situa a cooperação para o desenvolvimento. Assim, além da projeção de poder entre Estados é possível notar, entretanto, justificativas alicerçadas na generosidade humana que são tanto legítimas quanto de distintos matizes, e que devem ser problematizadas com vistas a melhor compreender as potencialidades e limites da CSS.

Como campo de estudos, a CID, notadamente a CSS, também é alvo de muitas disputas, inclusive entre acadêmicos do Sul e do Norte. Comumente abordada de forma racional e utilitarista os debates tratam da natureza da cooperação, dos conceitos ou da falta deles, das distintas motivações em questão, dos resultados e casos exitosos. Mais recentemente, questiona-se se a CSS não estaria tão-somente reproduzindo as lógicas da cooperação tradicional.

Entretanto, a CSS requer parâmetros analíticos alternativos em comparação com a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), tendo em vista que ela surge como forma de resistir, e não de reproduzir a ordem internacional desigual que gerou o sistema colonial nas relações internacionais. Sendo assim, defendemos aqui o estudo da CSS por meio de novas perspectivas analíticas, já que sua eficácia não se reduz às conclusões obtidas por meio do marco lógico, e sua natureza não é inteligível somente por meio do interesse nacional e da generosidade humana.

Nesse sentido, em meio às distintas visões que permeiam o campo da CID¹, interessa-nos aquela que não legitime as normas, instituições e discursos do capitalismo. Conforme Munõz (2016), é preciso uma visão crítica para a CSS, que represente a diversidade de atores, narrativas e práticas.

Sabe-se, porém, da dificuldade da CSS de promover transformações sociais em grande escala². Isso inclui dissociar-se da própria lógica do pensamento cartesiano e introduzir novas cosmovisões, sistemas de pensamento e concepções de vida. Identificada como mecanismo proposto pelo e em prol do Sul global, a constituição deste tipo de cooperação, que se pretende horizontal e solidária, está associada às sociedades plurais, contra o universalismo que separa, dicotomiza e hierarquiza os vários mundos numa ordem hierárquica. Em razão disso, a CSS suscita interpretações teóricas outras (as teorias do Sul) que iluminem sua compreensão e amparem sua operacionalização na política global.

Defendemos aqui, com base em Santos e Menezes (2010), que o Sul não é apenas uma construção coletiva vinculada à geografia, mas antes ideológica. Ao evocar as ideias que formam parte da sua constituição, o *pós-* e o anticolonialismo, o Sul global é integrado por todos aqueles sujeitos, para além dos Estados, que “posicionam-se do lado do Sul metafórico, ou seja, do lado dos oprimidos pelas diferentes formas de dominação colonial e capitalista” (SANTOS; MENESES, 2010, p. 13). Assim, deve-se ter em conta que o Sul global é antes uma identidade assumida na política global³.

1 Segundo Milani (2018), poderíamos classificá-las seja como visão otimista, proveniente do institucionalismo liberal (e direito internacional), seja visão cética, aquela derivada do realismo, seja visão crítica, proposta pelo marxismo e teoria crítica.

2 Brun (2016) observou, pelos casos do Chile, Venezuela e Brasil, que a CSS é capaz de promover uma mudança no sistema internacional incremental.

3 O Sul global como uma identidade na política foi discutida por Menezes e Caixeta (2021).

A prática presente da CSS no sistema da CID se caracteriza pela fragmentação e baixa institucionalização. Cada país em desenvolvimento determina sua política externa e de cooperação, sua forma de relatar, avaliar e mensurar os progressos sob sua responsabilidade e iniciativa. Isso contrasta com a AOD, gerida pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Há, portanto, muita pressão para que a CSS produza uma ‘governança global’ nos moldes da cooperação tradicional, ou seja, um consenso sobre como deve ser definida, praticada e avaliada a CSS.

Nesse sentido, há tentativas de enquadrar a CSS no sistema da CID. Este é o caso da emergência (e consolidação) da ‘Cooperação Sul-Sul e Triangular’ e da Parceria Global para a Efetividade da Ajuda (GPDEC). Com impactos significativos na política internacional, esses intentos têm sido seguidos de perto pelos pesquisadores e políticos em razão do risco que oferecem à descaracterização do Sul global – a CSS reconhecida como ‘mais do mesmo’.

Destarte, uma visão crítica para a CSS com base em Cox (2000) nos permite indagar sobre seu potencial contra-hegemônico. As análises da CSS devem ser realizadas em vista do sentido que se quer atribuir à cooperação e do objetivo que se pretende realizar, questionando se “Bandung [Conferência de 1955] pode ser considerada o guia que ainda orienta a CSS quanto a seus princípios ideais” (AYLLÓN, 2014, p. 61). Pois, se a teoria deriva da realidade e, ao mesmo tempo, produz essa realidade, há sempre um ponto de partida que é ontológico, relacionado aos conceitos e visões de mundo hegemônicas. Para tal, aceitamos a proposta de Muñoz (2016) que busca instrumentalizar a análise da CSS em termos práticas, atores e narrativas:

El resurgimiento con fuerza de las prácticas de cooperación Sur-Sur (CSS) en la última década generó un fuerte optimismo sobre las nuevas formas que adoptaba la cooperación para el desarrollo, al tiempo que **abrió el debate sobre en que medida estas prácticas realmente redimensionan el panorama internacional, cambian las relaciones Norte-Sur y ofrecen nuevas solidaridades y oportunidades de desarrollo** (MUÑOZ, 2016, p. 229, grifo nosso).

Se é verdade que toda produção de conhecimento está comprometida com a solução de problemas (*problem-solving theory*), então uma nova perspectiva analítica pode apoiar uma prática cooperativa mais condizente com o que se anseia. Mais ainda, ao buscarmos ‘ver de fora do sistema’ para abrirmos à possibilidade de escolher uma perspectiva válida e diferente (*critical theory*), consideramos outras cosmovisões, o mundo plural tal qual tem sido reivindicado pelo Sul global e, também, projetos alternativos de sociedade que contribuem para a solução de problemas cotidianos (COX, 1981; 1983).

A pesquisa situada, que enfoca os casos da CSS na Argentina e no Brasil, oferece base empírica para essa discussão. Apesar das dificuldades em termos de marcos operacionais/institucionais da CSS nesses países, observa-se significativas iniciativas sendo implementadas. Os expressivos resultados, porém, falham em demonstrar seu caráter transformista em razão de se guiarem pelos critérios da OCDE. Suspeita-se, entretanto, que a pareceria dos governos com a sociedade civil em iniciativas envolvendo comunidades e respostas locais, com objetivos de alcançar a soberania alimentar, por meio de práticas ambientalmente sustentáveis, constitui-se

em práticas transformadoras da ordem mundial, porquanto contraria o modelo de desenvolvimento vigente.

Dessa forma, acreditamos poder responder ao que definimos como problema da pesquisa, as iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil e da Argentina em segurança alimentar e nutricional (SAN) introduziram novos atores, narrativas e práticas alternativas ao desenvolvimento hegemônico? Investigamos o programa *Pro-Huerta* da Argentina e o vasto abanico da CSS em SAN brasileira com África no século XXI. Partimos do pressuposto de que, juntamente com a cooperação voltada ao agronegócio que buscou inserir os países em desenvolvimento no mercado internacional, a cooperação em agricultura familiar apoiou a implementação da Agenda 2030 e abriu espaços para pensar em outros modos de se desenvolver.

Na primeira seção, discutem-se as contribuições da teoria crítica para essa tese, especialmente o conceito de contra-hegemonia. Na segunda seção, se apresentam os modelos de produção agrícola na Argentina e no Brasil, indicando as diferenças entre o agroexportador e a agricultura familiar. A terceira seção traz as experiências do Brasil e Argentina com a CSS em termos de SAN que permitiu o surgimento de novos atores, narrativas e práticas nas políticas de desenvolvimento nacionais, regional e internacional. Por fim, evidenciamos a heterogeneidade do Sul global e defendermos a importância da pesquisa qualitativa, notadamente dos Estudos de Caso, como evidência do potencial de transformação da CSS.

1. CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA CRÍTICA PARA A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Por que adotar um ponto de vista crítico para as relações internacionais, mais especificamente para a cooperação internacional para o desenvolvimento? As noções de cooperação internacional e de desenvolvimento acompanham a própria história do capitalismo – das relações coloniais, projeto pretensamente universal da modernidade, ao liberalismo multilateral na política internacional – (MILANI, 2018). Com isso, o mito do progresso, a partir de prescrições e modelos vindos de fora e como um processo contínuo e infinito, aparece inerente à própria missão do Estado como algo inexorável. A perspectiva crítica nos permite colocar em análise essa visão política – Quais são seus enunciados? Como ela surgiu? Quais são principais interessados?

Considerando que diferentes ordens promovem diferentes valores e objetivos, a teoria crítica atribui grande importância às discussões que se dedicam à definição dos conceitos, escolhas de ideias-chave e representação do mundo de quem observa. A produção intelectual não é isenta, e as escolhas mentais estão intimamente relacionadas com a identidade e o interesse desse observador (SILVA, 2005). Rumo à ordem mundial pós-hegemônica, Cox (2000) diz que é preciso construir uma nova perspectiva. Contra a produção de conhecimento que se pretenda universal e absoluta, busca-se o conhecimento útil às sociedades no seio das quais são propostos.

Assim, tomamos a ascensão do Sul global como oportunidade de repensar a CID em prol de uma cooperação mais igualitária (horizontal), solidária e aberta a distintos atores, nos moldes do que propõe o autor. Ao enraizar o saber prático em determinadas realidades sociais

alternativas ao mundo euro-atlântico, considerar a possibilidade de introduzir outras visões de mundo e desenvolver consciência política dos problemas contextuais próprios das sociedades que habitam o Sul global, é possível formular uma perspectiva analítica mais sensível e alinhada aos ideais éticos humanos.

Daí nossa ênfase na transformação social e, sobretudo política, do mundo. O vínculo com Cox e sua influência marxista, portanto, nos torna sujeitos históricos⁴. Há uma mudança em curso evidenciada na revisão epistemológica, aquela do pensamento positivista, e ontológica, aquela das ordens pós-hegemônica, pós-Vestefália e pós-globalização. Entendemos a ascensão do Sul global como parte dessa mudança histórica. Marcante na atual política global, ela se revela tanto em termos de saberes do Sul, as ditas ‘Epistemologias do Sul’⁵ (na vertente epistemológica), quanto de práticas cooperativas entre as sociedades do Sul global, pretensamente solidárias e horizontais – a ‘Cooperação Sul-Sul’ (na vertente ontológica). A potência dessa ascensão do Sul global pode ser explicada nas palavras de Cox (2000, p.216): “Em diferentes circunstâncias, as ideias e condições materiais juntam-se para formar modelos consistentes de ação ou estruturas que, por sua vez, são erodidas pela experiência e pelas circunstâncias cambiantes e substituídas por outras estruturas”.

As estruturas históricas, portanto, revelam um marco de ação. Ela se dá por meio de três esferas de atividades (COX, 1981): (1) a organização da produção, as forças sociais engendradas no processo produtivo; (2) as formas de Estado, ou o complexo Estado-sociedade; e (3) as ordens globais, as configurações de forças que definem a problemática da guerra *versus* paz, ou melhor, cooperação e solidariedade *versus* competição e egoísmo/individualismo. A configuração de forças pode formar estruturas particulares a partir da interação entre ideias, instituições e capacidade material (tecnologia, organizações, recursos naturais, dentre outros) de determinado contexto (COX, 1981). A possibilidade de contra-hegemonia está, portanto, nas ideias coletivas que disputam as lógicas hegemônicas e que podem gerar novas estruturas nos países do Sul, alternativas ao desenvolvimento.

Nesta perspectiva, a contra-hegemonia pode coexistir com as práticas hegemônicas, desde que seja possível novos atores, suas narrativas e práticas. Ramos (2021) ressalta a centralidade do populismo como operador particularmente eficiente para o questionamento do *status quo*, uma ferramenta da contra-hegemonia “entendida como esforço de ruptura com as estruturas políticas comprometidas com um sistema econômico global, que se define pela opressão das classes populares” (RAMOS, 2021, p.206). Na contra-hegemonia, portanto, está o potencial de transformação do Sul, possível na CSS. Se ele for capaz de ‘falar’ a partir da periferia do sistema-mundo, tanto no caso dos Estados quanto de todos os grupos sociais excluídos das benesses da ordem mundial vigente, o Sul global se torna capaz de promover uma CSS inovadora e contra-hegemônica. Eis a contribuição da teoria crítica para repensar a CSS.

4 Cox (1981) distingue duas correntes marxistas: a corrente que se baseia na história para explicar e promover mudanças nas relações sociais e que, portanto, se aproxima das teorias críticas (o materialismo histórico) e a corrente que busca um marco analítico para o Estado e a sociedade capitalistas e que assumem caráter teórico de resolução de problemas (o marxismo estrutural); alinhamo-nos à corrente histórica.

5 Boaventura de Sousa Santos notabilizou essa expressão num empreendimento intelectual que se dispôs a abrir-se a outras perspectivas até então silenciadas pelo sistema colonial (SANTOS; MENEZES, 2010).

Mais especificamente quanto à CID nas relações internacionais, a visão crítica oferece importante contraponto à visão liberal. Dentre suas principais teses estão: a CID encontra-se atrelada aos interesses estratégicos do Estado-doador; a CID gera dependência; e a CID reproduz as relações centro-periferia e representações sociais com base no mundo ocidental, ignorando a alteridade e sustentando relações assimétricas (MILANI, 2018). Assim, **é preciso** entender a CSS tanto como uma modalidade da CID, reprodutora da crítica acima, quanto como uma oportunidade de mudança da ordem - da cooperação e do desenvolvimento nela praticados. E isso possui desafios duplos, porque, se por um lado, ela deveria ser capaz de pressionar e inovar nas parcerias cooperativas resistindo à lógica capitalista de competição; por outro, ela deveria ser capaz de reunir e promover alternativas ao desenvolvimento com base nas sociedades do Sul e em suas lógicas. Afinal, a identidade comum do Sul global se formou como uma denúncia da dominação e humilhação provocada pelo Ocidente.

A CSS pode ser uma das ferramentas de construção de uma solidariedade de oposição, de resistência e de bloqueio ao *status quo*, mas também de proposta e de retomada de um pensamento não mais exclusivamente ocidental na definição das normas e regras no plano das relações internacionais. (MILANI, 2018, p. 237)

Com vistas a repensar a CSS e seu potencial de mudança dessa ordem mundial, nos apoiamos em Muñoz (2016) para quem é preciso oportunizar a emergência de novos atores, narrativas e práticas. Trata-se de recuperar as pessoas e as percepções dos afetados pelo desenvolvimento vigente, aqueles que denunciam seus impactos na usurpação de terras, das comunidades indígenas e dos danos ao meio ambiente.

Ao tratar das forças sociais, Cox (1981) ressalta a importância da ordem social nessa ordem mundial. Dessa forma, o autor possibilita-nos considerar a pluriversidade do mundo e introduzir o diverso, neste debate do desenvolvimento. Dentre as três categorias de forças sociais sugeridas pelo autor (capacidades materiais, ideias e instituições), destacamos a relevância das ideias para a discussão, já que nelas são tanto os significados intersubjetivos que perpetuam hábitos e geram expectativas de comportamentos, quanto as imagens coletivas acerca da ordem em que estão imersos os diferentes grupos de pessoas e a partir da qual se tomam decisões. Em torno das ideias, podemos reconhecer esses novos atores, narrativas e práticas oportunizados pela CSS.

Nesse sentido, sugerimos uma perspectiva crítica para a Cooperação Sul-Sul que a concebe como prática contra-hegemônica na ordem mundial e a partir do Sul global como bloco histórico orientado para a possibilidade de promover uma estrutura de desenvolvimento alternativa. Para tanto, partimos do pressuposto de que as iniciativas de CSS são tão diversas quanto as próprias sociedades que integram o Sul global. Entendemos o desenvolvimento contra-hegemônico como aquele processo de transformação de determinada realidade por meio de intervenções planejadas que oferece resistência ao modelo vigente tanto em termos de ação social quanto em termos discursivos (construção e reconstrução das visões de mundo). A partir das três dimensões mencionadas por Cox (1981), que integram a ordem mundial, e dos elementos propostos por Muñoz (2016) para uma outra cooperação, sugerimos algumas perguntas orientadoras e categorias analíticas para identificar a CSS contra-hegemônica.

Tabela 1: Marco analítico para a cooperação Sul-Sul contra-hegemônica

Dimensões da ordem mundial	Elementos para outra cooperação	Perguntas orientadoras	Categorias analíticas
Dimensão política (democracia)	Práticas	Quais são os modelos de participação? Como se dá as relações e articulações entre os atores envolvidos nos projetos?	Direção política: ação de resistência ao modelo capitalista; elaboração de desenhos autônomos locais
Dimensão econômica (organização produtiva)	Narrativas	Quais são os discursos veiculados (escolha dos indivíduos)? De que forma pretende gerir os recursos públicos? Quais conceitos, normas e perspectivas são mobilizados?	Ideologia: construção de visões de mundo por parte dos grupos subalternos
Dimensão social (imagens, sentidos)	Atores	Quais são os valores (morais/ético) em questão? Quais são os grupos sociais e comunidades envolvidos?	Expressões éticas e estéticas: promoção de novas maneiras de pensar, ascensão de grupos subalternos

Fonte: elaboração própria.

Neste quadro, a ordem política se conecta com as práticas da cooperação, porquanto focalizam os processos, a forma de interação (solidárias, igualitárias/horizontais) e a escolha de critérios, objetivos, recursos, etc.; a ordem econômica aparece nas narrativas que refletem as escolhas dos indivíduos e sustentam os modelos de desenvolvimento escolhidos – ‘a arte de bem administrar a casa/meio ambiente (*oikos*)’; e na ordem social, destacam-se os valores e cosmovisões em questão, desde os objetivos comuns e códigos morais que unem os grupos sociais até as particularidades culturais (origens, identidades e ideias) que os diferenciam.

No tocante às possíveis contribuições ontológicas e normativas da CSS, mencionam-se as novas ideias introduzidas pelas sociedades do Sul global. Elas vão além das disputas dos conceitos e normas na governança da CID, porque assentam-se no convívio social, no interior dos Estados, tal qual proposto por Cox. Este é o caso das imagens coletivas acerca da ordem social resultantes da economia solidária e das redes comunitárias existentes; também dos hábitos e comportamentos coletivos e dádivosos que coexistem com a economia liberal de mercado, dos sentidos alternativos atribuídos ao bem-estar humano e das concepções da justiça social e ética.

Mais especificamente, na América Latina e o Caribe, procura-se compreender em que medida se permite que as cosmovisões plurais e alternativas à hegemônica (Norte-atlântica) formem parte da CSS. Nos referimos tanto às redes de reciprocidade formadas em meio à experiência marginal, como forma de cooperar, quanto aos modelos alternativos ao desenvolvimento de sociedades nativas e afrodescendentes, nas iniciativas de intervenção.

2. DOIS MODELOS DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM QUESTÃO

Os dois países enfocados para a discussão proposta por esta pesquisa são a Argentina e o Brasil. Eles foram selecionados pelos pontos semelhantes que apresentam entre si tanto em termos de CSS quanto de políticas de SAN e do peso da agricultura para o sistema de produção e balanço de pagamentos⁶. A despeito de se constituírem como unidades políticas singulares no sistema internacional e sujeitas, portanto, a distintos condicionamentos em razão da sua posição política na ordem mundial⁷ e do pacto sociedade-Estado-mercado⁸, pode-se dizer que ambos se destacam por uma agricultura industrial e por movimentos camponeses e indígenas que se organizam e lutam pela soberania alimentar, desafiando as forças conservadoras-hegemônicas.

Deve-se sinalizar a coexistência de dois modelos de produção agrícola em ambos os países: um vinculado à agroexportação, que usa tecnologia de ponta, mão-de-obra intensiva e o recurso à terra de modo extensivo, monocultora; e outro da agricultura familiar, com cultivos variados e direcionados à subsistência cujo “foco está na gestão do agroecossistema e não no uso de insumos externos, o que, por sua vez, cria uma barreira à crescente dependência de tecnologias agrícolas introduzidas na chamada ‘Revolução Verde’” (NAVES; REIS, 2017, p.310). Ao longo da história, no marco do modo de produção capitalista se estendeu e promoveu o primeiro em detrimento do segundo⁹.

América Latina é a maior região produtora de alimentos do mundo que tem quase a totalidade de seus cultivos dedicados à monocultura de exportação (soja, café, cana-de-açúcar, trigo, cacau e carne bovina). No século XXI, assiste-se a uma fase de reprimarização da economia dos países latino-americanos, impulsionada por mudanças nas tecnologias de produção agrícola e aumento da demanda mundial por alimentos e biocombustíveis, o que não se pode ser negligenciado nesta discussão. Num contexto em que a financeirização da economia tem sido fundamental para o capitalismo global, o desenvolvimento extrativista trazido pelo Consenso das *Commodities* produz novas assimetrias e conflitos sociais, econômicos, ambientais e político-culturais (SYAMPA, 2016)¹⁰. A renda produzida é, na maioria dos casos, voltada ao sistema financeiro e não ao produtivo, e se mantém concentrada na riqueza nas empresas transnacionais e oligarquias que concentram os fatores de produção.

Não obstante, os governos progressistas do Brasil e Argentina, liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo kirchnerismo, respectivamente, impulsionaram políticas de proteção

6 O Brasil é uma das regiões agrícolas mais produtivas do mundo, não somente em volume, mas também em produtividade; junto com a Argentina, lidera a maior variação da produtividade total dos fatores (terra, capital e trabalho) para o setor agrícola (FERREIRA *et. al.*, 2016).

7 Lechini e Giaccaglia (2016) explicam que apesar de a Argentina ser um país de renda média latino-americano, ela não é parte do ‘clube’ das potências emergentes, o que resulta em mais desafios para a inserção internacional nesta agenda da CID.

8 Fausto e Devoto (2004), numa análise comparativa histórica, sinalizam que o Estado como elemento unificador das muitas heterogeneidades no âmbito da sociedade civil é a principal diferença entre o Brasil e a Argentina, por exemplo.

9 Coca (2016) comenta que são 20 anos que a soberania alimentar, sustentada pela Via Campesina em todo mundo, que mostra um regime alimentar alternativo ao corporativista, tendo sido objeto de dispositivos legais por países como o Equador, Bolívia, Venezuela e Nepal; assim, além de ser bandeira de luta de movimento contra-hegemônico, ela também tem sido institucionalizada em alguns casos.

10 Segundo Svampa (2016), as *commodities* forma parte de uma das noções fundamentais da perspectiva neoliberal dominante; os bens comuns naturais são considerados *commodities*, ou seja, produtos padronizados, com escasso valor agregado, orientado à exportação e cujo preço é determinado no mercado internacional.

social, redistribuição de renda e segurança alimentar como parte do seu plano de governo. As políticas de agricultura familiar também se beneficiaram dos fundos no período de 2000-2010 provenientes do *boom* das *commodities*. Assim, os governos progressistas¹¹, em resposta às demandas provenientes dos movimentos sociais rurais, impulsionaram uma série de políticas de proteção social, objeto das iniciativas de CSS “It is worth noting that public support for family farming received low opposition during the 2000s as the potential competitors for the public budget – the agribusiness sector – benefited from the expansion of commodities’ international markets during this decade” (SABOURIN *et al.*, 2020, p. 51).

Assim, houve uma estruturação político-organizacional da agricultura familiar a partir desses governos¹². Isso permitiu um desenvolvimento paralelo entre o agronegócio e a agricultura familiar nos planos de desenvolvimento dos dois países, ainda que a CEPAL revelasse que o tema continua sendo marginal no planejamento da política setorial agropecuária (ARAÚJO, 2016)¹³.

O ápice da importância do tema, entretanto, foi a declaração em 2014 do ano da agricultura familiar pela FAO. Sob a liderança de José Graziano (2012-2019), a experiência brasileira (o Fome Zero), que removeu o Brasil do mapa da fome neste mesmo ano, contribuiu para o desenvolvimento de uma perspectiva e um compromisso global (o *Zero Hunger*)¹⁴. Além disso, não se pode negligenciar o trabalho do Brasil, via Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), na reforma do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) nas Nações Unidas em 2009 para inclusão da representação da sociedade civil em suas atividades.

Neste marco, é relevante o papel do setor agrícola para as iniciativas da CSS para o desenvolvimento do Sul global. Em resposta à Agenda 2030, e como meio estratégico para a política externa, surgem verdadeiras ‘diplomacia para a segurança alimentar e nutricional’ (SAN), no meio político internacional. Especificamente em relação à CSS, o último Relatório da CSS na região (SEGIB, 2018) informa que a agropecuária é o principal setor das iniciativas oferecidas pela Argentina, e o segundo, no caso do Brasil (após a saúde). Os dois países contribuem por meio da CSS de forma mais significativa para o ODS 2 “Fome Zero” e o ODS 3 “Saúde e bem-estar”.

Ao longo do período progressista de 2003 a 2013, os dois poderes regionais comportaram-se de forma distinta em termos de projeção política, mas muito similares em termos da CSS. A despeito de o Brasil ser mais ativo e com atuação extrarregional preponderante, e a Argentina mais retraída e com parcerias mais concentradas na cooperação regional e transfronteiriça

11 Santos (2018) caracteriza a onda progressista sul-americana como sendo a sucessão de governantes identificados com a esquerda, eleitos em reação ao neoliberalismo em anos recentes criticando-a por ter assimilado a razão de mundo mercantil.

12 Conforme explica Araújo (2016), na Argentina, são realizados eventos como a criação do Fórum Nacional da Agricultura Familiar (FONAF), em 2006; a criação das Secretarias de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar no Ministério da Agricultura, Ganaderia y Pesca (MAGyP), em 2009, por meio do decreto Presidencial Nº 571/08 e a criação da Lei de Agricultura Familiar 27.118 para reparação histórica da agricultura familiar; no Brasil, a institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, programa ampliado a partir de 2004 e, posteriormente, a promulgação da Lei 11.326 conhecida como Lei da Agricultura Familiar, e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com uma Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA).

13 As coalizões formadas entre movimentos sociais e agentes públicos durante governos de esquerda na região atinge seu ápice em 2010, quando a janela de oportunidade se fecha (Ferreira *et al.*, 2016) com a nova onda conservadora da direita, um projeto liberal economicista de livre mercado, política em toda a região; neste novo cenário, grupos de agricultura familiar perdem espaço, recursos, peso político e legitimidade num processo de desmantelamento da política de agricultura familiar que se inicia em vários países; um desmantelamento gradual, com mudanças institucionais dispersas e estratégicas justificada pela austeridade econômica, escalando-se até medidas antidemocráticas, que nega a legitimidade e criminaliza os opositores.

14 O fim de seu mandato foi marcado pela publicação da FAO (2019) que conta sobre o desafio para combater a fome (*Zero Hunger Challenge*) desde 2012 no sistema ONU e sobre a década da agricultura familiar na ONU 2019-2028, compromisso assumido pelo sucessor de Graziano, o chinês QuDongyu.

(MALACALZA, 2014), ambos possuem alto volume de projetos de cooperação técnica¹⁵, foco em políticas de desenvolvimento social (o caso da agricultura familiar) e papel preponderante no ‘oferecimento’ das parcerias em relação à frequência em que são recipientes beneficiário das iniciativas¹⁶.

Neste cenário, destaca-se a importância da cooperação em agricultura para as agendas de CSS dos dois países em direção ao continente africano. Num momento em que convergem o interesse dos países latino-americanos na aproximação política-diplomática da África e a utilização da CID como estratégia de crescimento da produção e produtividade agrícola no Sul global, Brasil e da Argentina mostram apreço tanto pelas políticas relacionadas à agricultura, como forma de incrementar seu poder econômico, quanto às relações com o Sul global, para buscar margem de negociação na política internacional.

Entretanto, essa forte presença da agricultura na CSS também mostra uma aparente contradição, tal qual as políticas domésticas, a saber: o desenvolvimento paralelo de iniciativas de agricultura familiar e do agronegócio. Esse dualismo, porém, retrata a politização da CSS. De acordo com Cabral (2020) ao estudar o caso do Brasil, há um ‘binário agonismo’ que é positivo, porquanto além de revelar os binarismos presentes na prática da CSS (Norte-Sul; receptor-doador; agricultura familiar-agronegócio), mostra as disputas de poder inerentes ao grande interesse que desperta entre os atores internos – trata-se dos “conflitos e antagonismo entre um projeto hegemônico e contra hegemônico” (CABRAL, 2020, p. 127, *tradução nossa*)¹⁷. Essa pluralidade de atores na CSS explica, inclusive as várias combinações entre solidariedade e interesse que são possíveis entre seus atores, ao invés de mutuamente excludentes como se costuma apresentar. Segundo Milani (2018), entre os dilemas enfrentados pela democracia liberal está o propósito de expandir o capitalismo e promover o bem-estar.

Assim, a presença da agricultura familiar na CSS do Brasil e da Argentina revela a própria expressão da contra hegemonia. Em sintonia com os movimentos agroecológicos nos dois países, a CSS permite que vozes subalternas encontrem espaço e exerçam influência nas políticas de governo. Trata-se de forças sociais que se organizam e se mobilizam em atividades para a experimentação social, exercício da criatividade com inovação sociocultural, uma “articulação social que estabelece atividades políticas para grupos que visam resistir a práticas hegemônicas na agricultura.” (NAVES; REIS, 2017, p.313). A agroecologia das iniciativas de agricultura familiar responde à preocupação com a deterioração ambiental e exclusão social provocada pela modernização agrícola e resiste às práticas do agronegócio.

15 A cooperação técnica é aquela dos intercâmbios para os quais os países disponibilizam seu saber-fazer e suas experiências em matéria de políticas públicas - dedicando 'horas técnicas' dos servidores públicos. Como um bem que os países colocam à disposição de seus parceiros, os funcionários públicos das instituições governamentais e, em algumas ocasiões, das organizações da sociedade civil que se somam em benefício do interesse público coletivo. Isso faz com que os projetos sejam menos onerosos do que quando preveem a contratação de profissionais nacionais ou estrangeiros do mercado e, também, menos sujeitos às distorções e determinações da 'indústria da ajuda' (MILANI, 2018; CESARINO, 2012).

16 Apesar de a CSS ser pautada pela demanda dos países interessados na parceria, é muito comum fazer a distinção entre aqueles que mais oferecem e os que mais recebem as iniciativas, conforme aparece nos relatórios da CSS publicados pela SEGIB; ao longo dos 10 anos do trabalho do PFICSS para sistematização e harmonização da contabilização dessas iniciativas, essa distinção é parte da sistemática e apresentação do perfil dos países (SEGIB, 2018).

17 No caso argentino, Morasso (2015) também mostra o binarismo presente nos *Plan Estratégico Industrial 2020, Plano Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 e Plan Estratégico Inta 2005 2015* em que estão previstos tanto a consolidação do crescimento do setor agrícola e das indústrias ligadas a ele, quanto o compromisso internacional com a soberania alimentar e a redução da fome concretizado na exportação de tecnologia social argentina.

3. AGRICULTURA FAMILIAR NA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Com apoio do marco analítico apresentado na primeira seção, estabelecemos como variáveis independentes as práticas (dimensão política), os atores (dimensão social) e narrativas (dimensão econômica) para dois tipos de atores – governo e OSC – nos dois países, e como variáveis dependentes, as iniciativas de cooperação técnica selecionadas.

As iniciativas selecionadas são, no Brasil, aquelas relacionadas à CSS em SAN, relacionadas à Estratégia Fome Zero, lançada em 2003; e na Argentina, ao programa *Pro-Huerta*, com trinta anos de existência no plano nacional. A escolha se justifica pelo fato de que ambas as iniciativas de CSS serem comprometidas com a segurança alimentar e o direito humano à alimentação, implementadas como política pública caracterizada pela participação social e subnacional com forte impacto entre populações vulneráveis e avaliadas como bem-sucedidas no cumprimento das metas globais de erradicação da fome (ODS 2) e de bem-estar (ODS 3).

Sabe-se da sensibilidade do contexto africano no tocante ao tema da segurança e soberania alimentar¹⁸, o que somado à oportunidade que o continente oferecia para o desenvolvimento da CSS, resultou numa posição estratégica para a CSS em agricultura de países como o Brasil e a Argentina. Como marco estratégico dos países, citam-se, no caso brasileiro, a realização em 2010 do Foro “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural” no Itamaraty, e, no caso argentino, a realização em 2011 do I Encontro de Ministros da Agricultura “Inovação e Desenvolvimento na Produção de Agroalimentos” na Argentina e África Subsaariana, ancorando-se na estratégia do Ministério argentino para o continente e considerando seu potencial de crescimento e compromisso com a segurança alimentar no nível global (MORASSO, 2015).

A iniciativa brasileira se deu de forma dispersa entre vários programas de caráter inter-setorial da política nacional de segurança alimentar e nutricional transplantados para a CSS, com presença do CONSEA. A iniciativa argentina, por sua vez, está bem configurada como um Programa do governo inter-setorial implementado em parceria com as comunidades para o cultivo hortícola e o estabelecimento de unidades de produção orgânica para o autoconsumo, com participação das províncias e municípios.

Em especial, no caso da cooperação técnica em agricultura familiar da Argentina e do Brasil, a presença de organizações da sociedade civil merece destaque. A literatura mais recente tem defendido a importância dos atores sociais para a CSS (AYLLÓN, 2020), porém ela é parte integrante do Estado, seja integrando os arranjos cooperativos, seja representando as forças sociais subalternas nas disputas pelo modelo de desenvolvimento objeto dos projetos de cooperação técnica. Dessa forma, elas ora influenciam as agendas dos países e organizações internacionais em termos de quais políticas públicas adotar – fortalecendo a demanda por um Estado de

18 Segundo Lima *et al.* (2019, p.17 *apud* MCMICHAEL, 2004) o conceito de segurança alimentar está relacionado com a relação entre Estado-nação e sistema internacional como promotores de políticas públicas; o conceito de soberania alimentar relaciona-se com atores não estatais, os direitos políticos e econômicos dos produtores agrícolas como uma pré-condição para se alcançar a segurança alimentar. Cada um desses conceitos remete a um tipo de produção agrícola, enquanto a segurança alimentar é garantida pela produção agroindustrial, a soberania alimentar está baseada nas relações agroecológicas.

bem-estar social –, ora se envolvem com a operacionalização de iniciativas de cooperação técnica, intercambiando práticas e saberes em benefício do bem-estar local.

Pode-se dizer, contudo, que ambos os países não possuem uma estrutura institucional e mecanismos operativos para CSS sólidos. Há, no presente, uma consolidação gradual das políticas de CID e CSS, o que garante certa estabilidade para a prática das iniciativas em meio a mudanças de governo e respectivos planos de políticas públicas de desenvolvimento e externa (CAIXETA, 2019). A Argentina conta com menos instrumentos de gestão de projetos, sobretudo para o monitoramento e avaliação das iniciativas, mas se mostra mais flexível à participação de entes subnacional e organizações não-governamentais na CSS; o Brasil, por sua vez, pode contar com forte atuação do CONSEA nas práticas de CSS e discussões sobre uma política de CID.

Além disso, é preciso considerar outros atores nessa agenda, como as organizações internacionais (OI), especialmente FAO e PMA. Esse é o caso do “Centro de Excelência contra a Fome”, criado por meio de uma parceria do PMA e do governo do Brasil, que se dedicou à cooperação para a promoção de políticas em matéria de alimentação e nutrição escolar (LIMA *et al.*, 2019). Para a teoria crítica, as OI são verdadeiros mecanismos de reprodução da hegemonia, uma vez que é por meio delas que a norma atinge escopo e legitimidade universal, que a ideologia dos países hegemônicos se desenvolve e que as elites dos países periféricos são cooptadas, iludida pelo discurso da ‘autodeterminação’ (COX, 1983). Contudo, há evidências de algumas vozes do Sul que, por meio da CSS, tem logrado mudar determinadas instituições internacionais, como é o caso da FAO estudado por Milhorange e Soule-Kohndou (2017). A FAO se adaptou ao novo cenário, incorporando as narrativas e práticas da CSS em suas atividades, como forma de afirmar-se no sistema internacional.

Além do impulso dado pelas políticas progressistas, vários fóruns regionais contribuíram para que o tema fosse elevado a uma prioridade da integração regional e, também, tema das concertações multilaterais globais.

(...) some Brazilian organizations target FAO as a means of diffusing and internationalizing their claims, such as the right to food, Family farming promotion, social protection, and social participation. The establishment of the International Year of Family Farming in 2014 has been considered by several Brazilian representatives a successful result of their engagement with FAO according to representatives from the Brazilian Confederation of Agricultural Workers (CONTAG), this constituted an important step in their efforts to include family farming in international agenda, and highlighting its particularities regarding land use, production patterns, and social roles has been achieved through more consistent engagement in FAO. (MILHORANCE; SOULE-KOHNDOU, 2017, p. 474)

Sendo assim, apresentamos na próxima seção as experiências brasileiras e argentina em CSS em SAN, sendo que ao final tecemos algumas considerações, em perspectiva comparada, quanto a seus potenciais contra-hegemônicos. As altas demandas recebidas pelo Brasil e Argentina para cooperar com o Sul global em agricultura familiar é resultado dos casos de sucesso, difundidos internacionalmente.

O caso do Brasil

Poder-se-ia situar a CSS do Brasil em agricultura familiar como parte de uma política externa brasileira em segurança alimentar e nutricional. A criação da Coordenação-geral de Combate à Fome (CG-Fome) no Itamaraty em 2004 reunindo representantes de distintos ministérios ligados à SAN e, também, o envolvimento do CONSEA com a política externa são provas disso. Também a ligação da cooperação internacional brasileira com as iniciativas e princípios do Estratégia Fome Zero – DHAA, resposta emergencial e desenvolvimento estrutural - mostram o caráter difuso e, ao mesmo tempo, abrangente da CSS em agricultura familiar, representada por meio de distintos programas e instituições governamentais envolvidas e que se articulam na política nacional de segurança alimentar e nutricional, elaborada em 2009. Eles são: o Programa de Alimentação Escolar (PNAE/FNDE/MEC), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA/MDA) – ressaltando o PAA África¹⁹ –, o Programa Bolsa Família (PBF/MDS) de redistribuição de renda, os projetos de Bancos de Leite Humano (FIOCRUZ/MS), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF/MDA) e também o Programa Mais Alimentos (MDA e CAMEX/MIDC) que combina transferência de tecnologia e linhas de financiamento para máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros como forma de incentivar o fortalecimento da agricultura familiar nos países onde atua. Assim, uma nova institucionalidade da agricultura familiar surgiu no campo interno (MDA, CONSEA e CAISAN, EMBRAPA, MS, FNDE) e no externo, com o Itamaraty e sua política externa em SAN por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) via cooperação técnica ou da CGFome, via cooperação humanitária.

Não se pode perder de vista a atuação internacionalmente reconhecida da EMBRAPA e do CONSEA na CSS do Brasil, além dos programas citados. O CONSEA atuou pioneiramente na criação da Reaf/MERCOSUL (2004), na Redsan/PALOP (2007) e no Conselho e Estratégia de SAN na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 2011 e 2012, sendo responsável ainda pela criação de estruturas similares em vários países africanos²⁰. O papel do CONSEA na CSS se dá de cinco formas, incluindo a troca de experiência com atores governamentais e da sociedade civil estrangeiros (BEGHIN, 2014). A empresa brasileira de pesquisa em agropecuária possui antigo histórico de cooperação internacional. Inicialmente com o objetivo de solucionar a fome pela transferência de tecnologias para a agricultura tropical, atualmente há controvérsias sobre sua associação com a produção em larga escala (MALUF; SANTARELLI, 2015; BEGHIN, 2014).

Projetos de cooperação técnica (especialmente aqueles liderados pela Embrapa nas áreas de arroz, algodão, cacau, entre outras) abrem cami-

19 Trata-se de uma iniciativa conjunta do governo brasileiro, da FAO, do PMA e do então-Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (Dfid), foi implementando na Etiópia, em Maláui, Moçambique, no Senegal e Níger.

20 Segundo Rodrigues e Rodrigues (2018, p.82 *apud* SARMENTO *et al*, 2015; NACARATO, 2016), dentre os frutos da CSS em SAN, desde a Redsan, incluem: a criação da Estratégia Nacional de SAN de Angola (2009) e a previsão de criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Cabo Verde (2013); a previsão de criação de um Conselho de SAN em Guiné Bissau e em Moçambique; a promulgação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSan) em São Tomé e Príncipe (2012); a previsão de criação do Conselho Nacional para a Soberania, Segurança Alimentar e Nutrição do Timor Leste e a Comissão de Segurança Alimentar (2014).

inho para a instalação de transnacionais brasileiras do agronegócio nos países parceiros, bem como incentivam o aumento da produtividade por via da monocultura, do uso intensivo de agrotóxicos, além da biofortificação de alimentos, como é o caso, por exemplo, da bata doce de polpa alaranjada (BDPA) em Moçambique e Uganda, experiência que conta com o apoio da HarvestPlus, projeto internacional do qual a Embrapa participa por meio do BioFort. (BEGHIN, 2014, p. 48)

Um mapeamento da CSS no setor indicava, em 2013, como se dava os 56 dos 603 projetos e ações da cooperação técnica e humanitária, modalidades que concentram as iniciativas em SAN. Esses projetos foram classificados em 14 diferentes tipologias, com destaque para o fortalecimento da agricultura familiar (20%), produção e processamento de alimentos (18%), acesso à alimentação/nutrição em situação de emergência (16%), alimentação escolar (14%), compras locais da agricultura familiar (5%), transferência de renda com condicionalidades (4%) e fortalecimento das políticas nacionais de SAN (3%). Em número de projetos a África está na frente (32 países), em valor dos projetos é a América Latina e Caribe que lideram a lista de beneficiários (16 países). Em termos das instituições nacionais participantes das iniciativas destaque para a EMBRAPA com uma frequência de participação de quase 12%, seguida do FNDE/MEC com 9%, MDS com 7% e MDA com 3% (BRASIL, 2013). Com isso, pode-se traçar o perfil da CSS do Brasil em SAN, uma cooperação bastante pulverizada.

O papel da FAO e do PMA na validação e elaboração/difusão de estudos, documentos técnicos e recomendações políticas não pode ser desprezado. Eles promoveram o PAA e PNAE como boas práticas, motivando várias demandas do Sul global e suscitando uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível de vários países, além da realização de avaliações dessas práticas para serem replicadas em outros contextos²¹.

Algumas alianças trilaterais em SAN também merecem ser mencionadas. Este é o caso do projeto Brasil-Moçambique-África do Sul para a criação de bancos de sementes nativas em áreas de agricultura familiar, um projeto iniciado pela sociedade civil (IBASE) que ganhou apoio do governo brasileiro e que teve como objetivo opor-se ao modelo dominante do agronegócio ao apresentar um modelo alternativo de agricultura e suscitar a autonomia dos agricultores na escolha de seus cultivos (SUYAMA; POMEROY, 2014).

Os pontos críticos da CSS em agricultura familiar que a debilitam acercado seu potencial contra-hegemônico, são: a falta de transparência e envolvimento dos movimentos sociais desde a fase de desenho até a implementação do projeto e do monitoramento e avaliação; a transferência de programas exitosos inclui a exportação de contradições como aquela das arenas políticas; os princípios como o da não-interferência e da cooperação por demanda dificultam a adaptação a distintos contextos sócio institucionais; e há uma promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimento, como o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que coloca empresas brasileiras em vantagem comparativa com as de outros países do

21 Citam-se a avaliação do PAA África (2012-2013) e análises sobre sua fase II (2014-16) publicadas pelo IPC-IG/PNUD; a avaliação de impacto dos 6 anos (2011-2016) do papel do Centro de Excelência contra a Fome (PMA/Brasil) com destaque para o PNAE na CSS; além dos inúmeros relatórios independentes, como aquele sobre o PNAE/Moçambique do ActionAid (2015).

Sul global e contribui com a violação de direitos humanos e degradação ambiental (BEGHIN, 2014; MALUF; SANTARELI, 2015).

Adicionalmente, sinaliza-se que, com gestão do presidente Bolsonaro a partir de 2019, tanto a CSS e a cooperação/atuação multilateral quanto a agricultura familiar foram preteridas em relação às relações comerciais e agendas de interesse do Norte global, como é o caso do agrogócio. Neste momento, a correlação entre forças hegemônicas e contra-hegemônicas pende para o lado conservador, ao tenta eliminar o espaço de expressão das forças subalternas no interior do Estado brasileiro. Lima et al. (2018) falam de um ‘agrogolpe’ com Temer e Serra, que esvaziou a agenda agroalimentar no Brasil – haja vista a dissolução do CONSEA – e impulsionou iniciativas internacionais em benefício do agronegócio – a eleição de Bolsonaro tem recebido forte apoio dos ruralistas. Desta forma, observamos como os atores vinculados ao capitalismo financeiro internacional tem estendido sua hegemonia socioeconômica em detrimento das forças subalternas da base.

O caso da Argentina

Um dos programas argentinos que têm merecido mais elogios e atenção na CSS da Argentina é o programa *ProHuerta*. Uma política pública inicialmente implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Social da Nação (MDS) e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA), o *ProHuerta* se constituiu em 1990 e se tornou parte do Plano Nacional de Segurança Alimentar a partir de 2003 (Lei 25724)²². Tem como objetivo apoiar grupos familiares urbanos e rurais vulneráveis com a autoprodução agroecológica de alimentos para a ‘segurança e soberania alimentar e o cuidado ambiental’ baseado na produção familiar e na assistência técnica, valoriza-se o saber popular e a participação solidária dos produtores, possibilita intercâmbios de sementes e fertilizantes e impulsiona a economia social.

É importante ressaltar a natureza socioprodutiva do *ProHuerta*, enraizada em práticas e conhecimento popular-tradicional. Ao investigar sobre a agricultura urbana de natureza agroecológica, Lattuca (2006) define o acumulado histórico-cultural materializado nos ‘*parque-huertas*’ – parceria entre a municipalidade, movimento dos *huerteros* e o programa *Pro Huerta* do INTA–. Trata-se de um modelo de cultivo de herança de conhecimento guaraní, um desenho participativo por meio da cogestão do espaço urbano socioprodutivo e com forte participação feminina – não apenas na produção, mas também na organização de feiras e demais ações para circulação dos víveres cultivados–. Assim, é preciso reconhecer a raiz agroecológica do *ProHuerta*, que o aproxima das práticas tradicionais agrícolas, negligenciadas pelo pensamento científico que dá base aos modelos de desenvolvimento hegemônico.

O sucesso do programa na Argentina e, também, em outros países se deve à articulação do Estado com distintos atores. O trabalho em rede e a intervenção a partir da figura dos promotores, elegem um intermediário entre a equipe técnica do INTA e as comunidades destinatárias.

22 Em 2020 se aprova o Plano Argentina Contra a Fome.

Essa capacidade técnica acumulada e a possibilidade de transferir e adaptar essa experiência às necessidades de outro país tiveram um papel relevante.

Replicando la modalidad de trabajo en red con organizaciones sociales y la articulación de la capacitación a través de promotores locales, el Programa logró adaptarse a las condiciones socioculturales domésticas y generar un sentido de apropiación por parte de sus beneficiários [en otros países]. (BIANCHI, 2017, p. 11)

A forte sintonia do *ProHuerta* com os princípios da CSS explica as altas demandas recebidas pela Argentina para seu desenvolvimento e os resultados positivos. Para Díaz (2015, p.5), a experiência no Haiti demonstrou a efetividade do programa para a segurança alimentar, a utilização de tecnologias disponíveis e adaptáveis e o baixo custo envolvido para o alto impacto como política pública. A metodologia de implementação do programa é a sua fortaleza, pois propicia a multiplicação de experiências locais, organiza as atividades com vistas a capacitar as pessoas em situação de vulnerabilidade para serem sujeitos autônomos, nutridos e empreendedores.

As adaptações para melhor adesão à realidade socioeconômica do país-parceiro, destinadas aos agricultores familiares, para o INTA é uma condição para seguir os princípios da horizontalidade e da não condicionalidade da cooperação, respeitando os aspectos tecnológicos, social e organizacional do país parceiro. Assim, o Programa migrou para o continente africano, permitindo que países como Moçambique e Angola também firmassem acordos com a Argentina (MORASSO, 2015 *apud* CASAMIQUELA, 2012).

A destacada parceria do INTA com o *Fondo Argentino para Cooperación Sur-Sur y Triangular* (FO.AR) tem sido bastante dinâmica. Apesar de ela se dar quase que totalmente centrada nos países da América Latina e o Caribe (90%), em sintonia com o portfólio da CSS argentina, há uma cooperação agrícola argentina com o continente africano. Segundo Morasso (2015), 8% da CSS com a África está dedicada a Angola, Quênia, Moçambique, Namíbia e África do Sul, o que se divide em dois grupos, a saber: Angola e Moçambique demandam apoio à auto-produção, com destaque para o *ProHuerta*, com o objetivo de alimentar a população; e África do Sul e Namíbia, à incorporação tecnológica para a produção agrícola, o que requer maquinário produzido por empresas argentinas – num casamento entre a cooperação técnica e o comércio. Com isso, a Argentina segue o estilo do que tem sido feito pelo Brasil e a China, ou seja, a transmissão de práticas agrícola para o cultivo de alimentos se complementa com a exportação de tecnologia argentina.

Algumas notas conclusivas sobre os casos da CSS argentina e brasileira com África nos permite mapear tanto algumas semelhanças quanto diferenças. Acreditamos que essas evidências possam abrir a agenda de pesquisa do campo da CSS em SAN e fortalecer a discussão aqui proposta sobre o caráter contra-hegemônico que pode adquirir algumas iniciativas de CSS.

Entre as diferenças podemos citar: (1) a carteira de projetos de CSS do Brasil é mais pulverizada em distintos programas, refletindo a natureza intersetorial da PSAN do plano doméstico, o que pode dificultar a transferência de políticas por meio da CSS para outros contextos e, também, a avaliação de impactos de curto-médio prazo; (2) O MDA brasileiro coexistiu com o MAPA-EMBRAPA mostrando as disputas internas da política agrícola em andamento no país; na

Argentina, o MAGyP reuniu o agronegócio e a agricultura familiar, mas foi o INTA e o MDS que estiveram na linha de frente da CSS do *ProHuerta*, evidenciando sua missão em prol da inclusão social em detrimento da sua inter-relação com a educação, comércio e pesquisa como no caso brasileiro; (3) o Brasil contou com a participação do CONSEA na CSS, permitindo uma parceria formal do governo com a sociedade civil brasileira nos acordos de cooperação; entretanto, na Argentina, o *ProHuerta* estruturou-se a partir de maior envolvimento ativo das comunidades beneficiárias do país-parceiro na prática do Programa.

Entre as semelhanças, podemos encontrar: (1) a participação ativa dos dois países nas iniciativas multilaterais regionais, como a Reaf/Mercosul, a despeito de o Brasil sair em vantagem em relação à Argentina na cooperação com a África em razão de participar das Redes de SAN nos PALOP e na CPLP e; (2) a instrumentalização da SAN por parte das políticas externas de ambos países e seus ganhos políticos, desde a intensificação de vínculos econômico-diplomáticos, captação de parceiros para a cooperação trilateral, quanto a projeção internacional de suas políticas públicas; e (3) as iniciativas alinhadas a um 'Estado-Providência' que são caracterizadas por agendas intersetoriais, por parcerias entre governo e sociedade e por maior vínculo com saberes populares e com o empoderamento de grupos sociais vulneráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de analisar as potencialidades e os limites da CSS para construir projetos alternativos de desenvolvimento com potencialidade antihegemônica, abordamos os casos da Argentina e do Brasil com a África em matéria de SAN.

Primeiramente, sinalizamos que não é possível caracterizar a CSS como sendo um tipo particular de cooperação que se distingue da AOD, porquanto ela é plural, com tipos e critérios de mensuração definidos pelos países do Sul que a praticam. Destarte, não se pode generalizar as iniciativas de CSS, mas é preciso analisar os casos, porquanto mesmo entre países muito similares e parte de uma mesma região, como são Brasil e Argentina a cooperação técnica em agricultura pode ter diferentes tipos de objetivos, instituições e interesses em jogo. Nesse sentido, cabe indicar que mesmo que a CSS é fundamentalmente intergovernamental, atores da sociedade civil e organismos internacionais têm incidência na elaboração e execução das políticas.

Posteriormente, mediante a análise dos modelos de produção agrícola presentes no Brasil e Argentina, evidenciou-se que há dois paradigmas agrícolas: aquele vinculado à reprodução da economia capitalista, ao agronegócio, que tem sido considerado hegemônico, e aquele que viabiliza uma economia social-solidária, a agroecología, de natureza contra-hegemônica. Essa dicotomia doméstica caracteriza a pauta de CSS do Brasil e da Argentina, sobretudo durante os governos progressistas petistas e kirchneristas em que essas duas políticas coexistiram. No atual cenário brasileiro, marcado por um governo ultraconservador, o agronegócio parece imperar em meio a um notório desmantelamento das políticas de agricultura familiar.

Com base na proposta da teoria crítica de Robert W. Cox (1983) em torno do conceito de contra-hegemonia, notamos que apesar do papel desempenhado pelo Estado na intermediação relativamente autônoma entre as forças sociais e a ordem mundial, no caso dos países analisados, notamos que as forças sociais hegemônicas assumem grande influência sobre o Estado,

instrumentalizando-o para alcance de seus objetivos, em detrimento dos interesses coletivos-sociais e eliminando a possibilidade de pluralidade política e social características do Sul global. Neste debate sobre as potencialidades da CSS de mudar a ordem mundial está mais na superestrutura questionada pelas forças sociais (antihegemônicas) do que na estrutura mantida pelo Estado, que revela seus limites para desafiar a totalidade “Structures and superstructures form an ‘historical bloc’. That is to say the complex contradictory and discordant ensemble of the superstructures is the reflection of the ensemble of the social relations of production” (COX, 1983, p. 167).

Então, propusemos um marco analítico para analisar as iniciativas de CSS que esteja centrado em três dimensões, política, social e econômica, de forma a corresponder aos três elementos sugeridos por Muñoz (2016) a partir da teoria crítica (práticas, narrativas e atores). Aplicado aos casos brasileiro e argentino em SAN, este marco nos permite constatar que: (1) em termos de práticas (na ordem política), implementam-se iniciativas mais participativas, mediante relações e articulações de base comunitária com o apoio estatal; (2) em termos de narrativas (na ordem econômica), da perspectiva do Estado promove-se políticas sociais atentas à inclusão e justiça social no bojo da segurança alimentar, e da perspectiva da sociedade, promovem-se práticas a partir de conhecimentos tradicionais (ancestrais-indígenas) no bojo da soberania alimentar; e (3) em termos de atores (na ordem social), nota-se a presença de populações vulneráveis urbanas e rurais nas iniciativas, com destaque para as mulheres camponesas.

A CSS em agricultura familiar contribui para o alcance da soberania alimentar ao apoiar modelos de produção de alimentos alternativos ao hegemônico. Se até José Martí no início do século XX aventava a importância de uma produção de alimentos autônoma na América Latina para evitar cair na dependência de outros países, é certo que o modelo de base local, ligado ao desenvolvimento territorial (e à reforma agrária) e à autonomia das populações do campo – com o direito de escolher o que, onde e como produzir o próprio alimento –, tem grandes impactos na democracia, nos direitos humanos e, conseqüentemente, na política internacional.

Um ponto a ser destacado é a possibilidade que têm as organizações internacionais de apoiar o desenvolvimento social alternativo, desafiando a tese de Cox (1983, p. 173), para quem há uma ilusão de mudança da ordem mundial que acompanha o papel das organizações internacionais, que estão a serviço da hegemonia. É surpreendente, neste sentido, os achados de Milhorce e Soule-Kohndou (2017) que apresentaram evidências de como a cooperação internacional em SAN, mais especificamente por meio da CSS, contribuiu para mudanças significativas no âmbito da FAO e do PMA.

Nessas iniciativas de CSS, as concepções de justiça do Estado de bem-estar social dobram-se tanto no nível nacional quanto internacional. Pode-se identificar a grande influência da orientação político-partidária dos governos peronistas-kirchneristas ao transferirem políticas sociais para outros países, ainda que suscitando uma série de adaptações não ou mal logradas no contexto de destino; denota-se a importância de atributos institucionais do Estado-providência que levou as instituições brasileiras e argentinas a agir com a devida sensibilidade nas fases de identificação e formulação, garantindo intervenções mais condizentes com a realidade do país-parceiro; e, por fim, observam-se níveis de gastos públicos mais elevados associados aos orçamentos dedicados à CSS - ABC e FO.AR- e às instituições responsáveis pelos projetos – EMBRAPA, INTA, etc. **Há, pois, registro do intento de construção de um novo bloco para**

contar o projeto hegemônico do modelo do agronegócio, num momento histórico que não fez mais do que desafiar a lógica totalitária, porquanto não chegou a construir novas estruturas ou pactos sociedade-Estado-mercado, mas coexistiu com ele.

Os desafios da CSS são imensos e variados. No tocante à SAN, Maluf e Santareli (2015) indicam a necessidade de uma política de cooperação que possibilite maior coordenação das ações e o monitoramento da tensão entre interesses públicos e privados. Sem perder a flexibilidade, pluralidade e autonomia, tão necessárias para o compartilhamento de saberes populares no Sul global, é preciso regulamentar as parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil no tocante à CSS.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, G. dos S. (2016). Soberania alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina: os casos do Brasil e da Argentina. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 19, n. 32, p. 72-90.
- AYLLÓN, B.P. (2020). Agentes sociales de la Cooperación Sur-Sur: experiencias del caso latinoamericano. In: MEDINA, T.O. (ed.) **Visiones y debates de la Cooperación Sur-Sur y Triangular** – actores gubernamentales, sociales y privados. Madrid: Catarata e IUDC, p. 119-138.
- _____. (2014). A América Latina na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: Souza, A.M. (org.) **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, p.175-202.
- BEGHIN, N. A. (2014). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios - Onde estamos e para onde vamos?** Brasília: INESC e OXFAM.
- BIANCHI, E. (2017). Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo: comentarios sobre una dimensión de la Cooperación Sur-Sur y la experiencia argentina en el Programa Pro Huerta en Haití. **Revista Integración y Cooperación Internacional**, n. 24, Rosario [CERIR], jun p. 5-14.
- BRASIL – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) (2013) **Subsídios da CAISAN para a discussão ‘Cooperação Internacional em SAN’** na XIII Plenária do CONSEA.
- CABRAL, L. (2020). Interrogating the binary in Brazil’s agricultural cooperation for development [Vignette]. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (eds.) **Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production**. New York: Routledge, p.123-129.
- CAIXETA, M.B. (2019). Os marcos da cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: as políticas externas e de cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista Integración y Cooperación Internacional**, n. 130, Rosario [CERIR], dic. p. 37-62.

- COCA, E.L.F. (2016). 20 anos da proposta de soberania alimentar: construindo um regime alimentar alternativo. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 19, n. 32 p. 14-33.
- COX, R.W. (2000). Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de IbnKaldun. In: ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 183-218.
- _____ (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. **Millenium Journal of International Studies**, vol. 12 n. 2.
- _____ (1981). Social forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory. **Millenium Journal of International Studies**, vol. 10 n. 2.
- FAUSTO, B.; DEVOTO, F. (2004). **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: 34.
- FERREIRA, C.B.; ARAÚJO, J.A.; TABOSA, J.F.S. e LIMA, J.R.F. (2016). **Produtividade Agrícola nos países da América Latina**. RESR, vol. 54 n. 3, p. 437-458.
- LATTUCA, A. (2006). **Parque Huerta una estrategia de uso del suelo para la agricultura urbana en la ciudad de Rosario, Provincia Santa Fe, Argentina** [Dissertação de Mestrado] Universidad Internacional de Andalucía - Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sostenible.
- LECHINI, G. e GIACCAGLIA, C. (2016). (eds.) **Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global**. Rosario: UNR.
- LIMA, T.; CONSTATINO, A.; THOMAZ, L.F. e ROCHA, R.M. de A. (2019). Alimentação, Segurança Humana e Relações Internacionais: relações de humanidade? In: LIMA, T. et al. **Segurança Alimentar e Relações Internacionais** (org.) João Pessoa: Editora UFPB, p 7-27.
- LIMA, T.; PEREIRA, I. e BARBANTI, O. (2018). O Agrogolpe e a política externa: dismantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **Revista Okara: Geografia em debate**, João Pessoa, vol. 12 n. 2, p.396-421.
- MALACALZA, B. (2014) Escavar más allá de la ‘corteza’. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como ‘semillas’ de las políticas de cooperación Sur-Sur en Brasil e Argentina. IN: LECHINI, G. (comp.) **La Cooperación Sur-Sur em las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI**. Rosario: UNR, pp. 32-51.
- MALUF, R.; SANTARELLI, M. (2015). **Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda**. Texto para Discussão n. 9. CERESAN, CPDA/URRFJ, MNS/UFF e OXFAM.
- MENEZES, R.G.; CAIXETA, M.B. (2021). Desigualdades, Sul global e Cooperação Sul-Sul: miradas desde a América Latina. In: MENEZES, R.G.; CAVALCANTI, L. e SILVA, C.T. **América Latina no século XXI: desigualdades, democracia e desenvolvimento** Vol. 5. Brasília: CRV, p.111-132.
- MILANI, C.R.S. (2018). **Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Appris.
- MILHORANCE, C.; SOULE-KOHNDOU, F. (2017). **South-South Cooperation and Change in International Organizations**. Global Governance n. 23, p. 461-481.
- MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur agrícola argentina con África Subsahariana:

- una histórica que comienza. **Revista Tempo do Mundo (RTM)** vol. 1, n.1, p. 109-137.
- MUÑOZ, E.E. (2016). Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur: prácticas, actores y narrativas. In: LIMA, M.R.S; MILANI, C.R.S. e MUÑOZ, E.E. (eds.) **Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y modelos de desarrollo em América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, p.229-256.
- NACARATO, J.M. (2016). El rol del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la construcción de la agenda de Cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria en Brasil. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**, Brasília, vol. 4 n. 5.
- NAVES, F.; REIS, Y. (2017). Desenhando a resistência: estética e contra-hegemoniano movimento agroecológico no Brasil. **Cadernos EBAP-BR**, vol. 15, n.2, artigo 7, Rio de Janeiro, p. 309-325.
- RAMOS, L. (2021). A contribuição neogramsciana para os estudos internacionais. In: BUGIATO, C. (org.) **Marxismo e Relações Internacionais**. Goiânia: Ed. Phillos Academy, p. 144-178.
- SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. (2020). The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, vol. 2, n. 1, pp. 45-67.
- SANTOS, F.L.B. (2018). **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo:Elefante.
- SANTOS, B.S.; MENESES, M.P. (2010). **Epistemologias do Sul**. 2 ed. Coimbra: Almedina S.A. e CES. [Introdução]
- SEGIB – Secretaria-geral Ibero-americana – Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamerica (2018). Madrid. Disponível em: <<https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-eniberoamerica-2018>> Acesso em: 01/06/21.
- SILVA, M.A.M. (2005) Teoria Crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, vol. 27, n 2, Rio de Janeiro, p. 249-282.
- SUYAMA, B.; POMEROY, M. (2014). **Supporting Autonomy and Resistance: the Brazil-Mozambique-South Africa native seed bank project. Role of Civil Society in South-South Cooperation [Case Study 4]** CSO-SSC.Org & IDS.
- SVAMPA, M. (2016) **Debates Latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependência y populismo**. Buenos Aires: Edhasa.

A teoria crítica de Robert W. Cox como método para uma análise das relações entre China e América Latina

The critical theory of Robert W. Cox as a method for analyzing the relations between China and Latin America

RODRIGO CURTY PEREIRA | rodrigo.curty.p@gmail.com / Doutorando em Geografia no Departamento de Geografia e Gestão Ambiental da Universidade de Waterloo

ANA GARCIA | anasaggioro@gmail.com / Professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio)

Recebimento do artigo Maio de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: A teoria crítica de Robert W. Cox se consolidou como uma das principais críticas metodológicas às teorias tradicionais das Relações Internacionais. Neste artigo, apresentamos as principais contribuições de Cox através das categorias de estrutura histórica (capacidades materiais, ideias e instituições), forças sociais e hegemonia. Em nossa visão, o método coxiano da estrutura histórica e sua análise sobre as diferentes forças sociais que incidem sobre a realidade social e internacional fornecem um instrumental importante para analisar as transformações em curso na ordem mundial. Esse instrumental nos convida a enxergar além dos Estados nacionais e instituições, trazendo o olhar para as forças sociais em disputa. Partindo das formulações de Cox, apresentaremos uma interpretação das relações entre China e América Latina e Caribe. Mostramos que, apesar de romper com a onipresença das potências tradicionais e gerar expectativas de relações mais horizontais, a inserção de multinacionais chinesas na região também é fonte de conflitos. Estes vêm sendo de natureza socioambiental, levando ao questionamento sobre o próprio modelo de desenvolvimento adotado por países latino-americanos, baseado nas indústrias extrativas e infraestruturas a elas vinculadas. **Palavras-chave** Teorias das Relações Internacionais; Robert W. Cox; investimento externo direto; China; América Latina e Caribe.

Abstract: Robert W. Cox's critical theory has been consolidated as one of the main methodological critiques of traditional theories of International Relations. In this article, we present Cox's main contributions through the categories of historical structure (material capacities, ideas and institutions), social forces and hegemony. In our view, the Coxian method of historical structure, and his analysis of the different social forces that affect social and international reality, provide an important instrument to analyze the ongoing transformations in the world order. This instrument invites us to look beyond national states and international institutions to the social forces in dispute. Based on Cox's formulations, we present an interpretation of the relations between China and Latin America and the Caribbean. We show that, despite breaking with the omnipresence of the traditional powers and generating expectations of more horizontal relations, the insertion of Chinese multinationals in the region is also a source of conflicts. These have been of a socio-environmental nature, leading to questions about the very development model adopted by Latin American countries, based on extractive industries and related infrastructures. **Keywords** International Relations Theory; Robert W. Cox; foreign direct investment; China; Latin America and the Caribbean.

Robert W. Cox é um dos mais respeitados teóricos no campo das Relações Internacionais (RI), entretanto, é pouco conhecido (e pouco traduzido) no Brasil¹. Historiador de formação, passou mais de vinte anos na Organização Internacional do Trabalho até se tornar professor. Cox inovou a área quando, ainda nos anos 1980, trouxe a influência do comunista sardo Antonio Gramsci – e suas análises sobre Estado, sociedade civil, transformismo, revolução passiva, bloco histórico, hegemonia, dentre outras categorias importantes – para pensar a “ordem mundial” (termo frequentemente usado por Cox para tratar o sistema internacional). Ao lado de Susan Stange, Cox é considerado por Cohen (2008) um dos intelectuais formadores da área de Economia Política Internacional (sua *British School*) e um dos mais importantes pensadores da *really big question*, a questão da hegemonia. Consideramos que Cox permaneceu tão influente² por ter formulado uma das principais críticas metodológicas às teorias tradicionais das RI.

Neste artigo, apresentamos as críticas metodológicas e epistemológicas às “teorias de solução de problemas” e as contribuições da teoria crítica de Cox. Logo, trazemos algumas das principais categorias formuladas pelo autor, mas inspiradas em Gramsci, a saber, estrutura histórica (formada por capacidades materiais, ideias e instituições), forças sociais e hegemonia. Em nossa visão, o método coxiano da estrutura histórica e sua análise sobre as diferentes forças sociais que incidem sobre a realidade social e internacional fornecem um instrumental importante para analisar as transformações em curso na ordem internacional. Esse instrumental nos convida a enxergar além dos Estados nacionais e instituições, trazendo o olhar para as forças sociais em disputa. Com isso, a análise torna-se mais complexa, e nos instiga a identificar conflitos onde rege aparente consenso.

Partindo das formulações de Cox sobre estrutura histórica, forças sociais e hegemonia, apresentaremos aqui uma interpretação das relações entre China e América Latina e Caribe. É comum ser apontado que não devemos analisar a China com lentes teóricas e categorias ocidentais. Aqui não tratamos de analisar a China em si, mas as relações com países da América Latina e Caribe a partir das dinâmicas capitalistas nas quais essas relações necessariamente estão inseridas. Tais relações vêm sendo analisadas de formas distintas: como uma oportunidade alternativa ao modelo neoliberal e criação de uma nova forma de cooperação Sul-Sul ou, ao contrário, como relações que terminam por reforçar o modelo primário-exportador e os laços de dependência. Através das categorias de Cox pretendemos mostrar que, apesar de romper com a onipresença dos países centrais e gerar expectativas de relações mais horizontais, a inserção de multinacionais chinesas na região também é fonte de conflitos. Estes vêm sendo de natureza socioambiental, levando ao questionamento sobre o próprio modelo de desenvolvimento adotado por países latino-americanos, baseado nas indústrias extrativas e infraestruturas a elas vinculadas.

1 Uma referência de seu trabalho em português é a obra organizada por Stephen Gill, “Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais”, publicada pela editora UFRJ em 2007.

2 Ele se aposentou em 1992 no departamento de Ciência Política da York University e veio a falecer em 2018. As homenagens por ocasião de seu falecimento foram publicadas em <https://www.ppesydney.net/tributes-to-robert-w-cox/>.

A ABORDAGEM COXIANA COMO MÉTODO EM RI/EPI

Com base no pensamento do militante comunista italiano Antonio Gramsci, Robert W. Cox formulou uma das mais importantes críticas de natureza metodológica e epistemológica às teorias tradicionais nas Relações Internacionais e na Economia Política internacional (EPI), que predominaram nessa área nos anos 1980, especialmente o neo-realismo. Em seu seminal artigo de 1981, *Social forces, states and world orders*, Robert W. Cox dividiu o campo teórico, inspirado na Escola de Frankfurt, entre “teorias de solução de problemas” e “teoria crítica”. A premissa que permeia a distinção é a de que “uma teoria é sempre para alguém e para algum propósito” (COX, 1981, p. 128), ou seja, todas as teorias advêm de uma determinada perspectiva, que deriva de uma posição em tempo e espaço, especialmente tempo e espaço político e social. As “teorias de solução de problemas” têm um viés conservador. Elas elaboram, a partir de verificações empíricas, mecanismos e princípios para o melhor funcionamento das relações em uma estrutura previamente dada, que não é questionada. Metodologicamente, elas tentam expressar variáveis livres de valor, ou seja, objetivas e distantes do sujeito que as analisa, operando dentro do viés positivista da ciência. Esses mecanismos e princípios, detectados por elas em determinadas estruturas históricas, acabam perdendo sua contextualização em tempo e espaço (COX, 1981, p. 129). Deste modo, são transformados em tendências gerais do sistema internacional, que são repetidas/repetitivas, ou seja, observáveis e, mais importante, previsíveis. Com isso, tomam uma forma de pensamento derivada de uma fase particular da história e a assumem como universalmente válida. Essas teorias buscam solucionar problemas dentro de determinada ordem social e política que é constante, não problematizando seu surgimento histórico e, portanto, não contemplando uma transformação radical dela. Em outras palavras, busca-se explicar acomodações e ajustes dentro de uma estrutura, e não sua transformação. Resulta que para essas teorias, que são perspectivas históricas e sociais, “o futuro será sempre como o passado” (COX, 1981, p. 131). Segundo o autor, essas teorias interessam aos que se beneficiam de determinada ordem, ou seja, aqueles que falam desde o lócus de poder que, no século XX, foram os EUA.

Cox dirigiu-se especialmente ao realismo. Na chave teórica realista, o sistema de Estados seria análogo ao estado de natureza hobbesiano. Os Estados são os únicos atores relevantes no sistema, eles seriam unidades fechadas, coesas, com um interesse nacional. Os Estados agiriam como atores racionais, devendo o estadista agir livre de preceitos morais. O princípio da anarquia guia a vida internacional, uma vez que Estados não abrem mão de sua soberania, não havendo, portanto, nenhum poder acima deles. O duo anarquia/soberania é, assim, indissociável. A anarquia torna-se um constrangimento estrutural para todos os Estados. Porque os Estados convivem num sistema anárquico, eles precisam acumular poder para sobreviver. A natureza dos Estados e do sistema é conflituosa. Consequentemente, o sistema é de auto-ajuda, pois cada Estado só pode contar consigo para sobreviver. Nesse sistema, um Estado preocupa-se com seus ganhos relativos frente aos outros. Assim, a balança de poder torna-se um mecanismo automático do sistema (WALTZ, 2004; 2002). O pensamento realista das Relações Internacionais é pautado pelas Guerras Mundiais, a Guerra Fria e a dissuasão nuclear. Ele explica de forma mais abrangente as questões de segurança internacional.

Outra importante “teoria de solução de problemas” é o institucionalismo ou o liberalismo nas RI. Para os institucionalistas, apesar da anarquia, Estados cooperam uns com os outros. Em analogia aos indivíduos numa sociedade liberal, os Estados seriam racionais, egoístas e calculariam o custo-benefício da cooperação para maximizar seus ganhos. Sua preocupação é com ganhos absolutos, e não mais relativos. As instituições jogam um papel fundamental no plano internacional. Elas facilitam a cooperação entre os Estados, porque provêem informação, diminuem os custos de barganha e negociação, estabelecem regras e normas que “asseguram” (*lock-in*) as decisões tomadas, condicionando decisões futuras e gerando, assim, estabilidade (KEOHANE, 1988). As instituições intervêm no comportamento dos Estados, não sendo um simples reflexo dos mais poderosos no sistema, ao contrário, podem conter a política de poder através de normas e regras que são iguais para todos, inclusive para as potências (IKENBERRY, 2001a). O pensamento institucionalista ganhou fôlego na década de 1970 com o fim do padrão dólar-ouro e o choque do petróleo. Daí emerge a noção de “interdependência complexa” (KEOHANE; NYE, 1977), notoriamente na visão de pensadores situados nos EUA, enquanto na periferia do sistema, no mesmo período, eram formuladas as reflexões sobre dependência (e não uma “interdependência”).

Tanto o realismo quanto o institucionalismo passam por reformulações, incorporando o prefixo “neo” aos seus nomes. Ambos convergiam em um programa de pesquisa racionalista, uma concepção estreita de ciência, assumindo a premissa da anarquia no sistema internacional, Estados como unidades atomísticas e fechadas, discutindo entre si apenas sobre as possibilidades de cooperação e a importância de instituições (WAEVER, 1996). A convergência entre neo-realismo e neo-institucionalismo no campo teórico “coincide”, no início dos anos 1980, com a convergência política entre Reagan e Thatcher (na China, o início das reformas de Deng Xioping), culminando na política e no ideário neoliberal que veio a prosperar após o fim da Guerra Fria.

Frente à rigidez das teorias de solução de problemas, outras buscaram descortinar as contradições e compreender as transformações na ordem social e política. De acordo com Cox (1981), a “teoria crítica” vai buscar contextualizar os fenômenos explicados pelas “teorias de solução de problemas” em determinadas estruturas históricas, preocupando-se com as especificidades. Ela questiona como esta estrutura surgiu para, então, buscar elementos sobre como ela pode se transformar. A teoria crítica rejeita a possibilidade de um presente constante, que é funcional àqueles no poder. Sua preocupação é com a compreensão do todo com suas complexidades e contradições (COX, 1981, p. 129). Para isso é necessário analisar a totalidade em movimento, e não de forma estática, preocupando-se em vislumbrar “de cima para baixo e de baixo para cima” a realidade social, considerando grupos, classe ou Estados subalternizados, expondo as contradições de certos fenômenos e visões de mundo. Questiona-se quem são os incluídos e os excluídos de certas visões de mundo que informam as teorias. A noção de movimento traz a ideia de prática para a transformação e não apenas para a administração do sistema. Ao desvendar as contradições, é possível verificar como certos consensos foram construídos (e desconstruídos) - por quem, para quem e de que forma - iluminando assim possibilidades de pensar outras formas de mundo, outros imaginários, e outras realidades sociais que estão em constante reconstrução.

Segundo Cox, o materialismo histórico é capaz de corrigir as abordagens convencionais a partir de seus métodos. Em primeiro lugar, a metodologia dialética explora as contradições e o potencial para formas alternativas de desenvolvimento, que surgem da confrontação de forças

sociais opostas numa situação histórica concreta (COX, 1981, p. 133). A teoria crítica vai identificar, portanto, onde certos consensos escondem conflitos. Enquanto o neo-realismo vê o conflito como inerente à condição humana, sendo ele consequência recorrente de estruturas contínuas, a teoria crítica e o materialismo histórico vêm no conflito um processo de contínuo refazer da natureza humana. É a partir dos conflitos e da contestação de dada hegemonia de forças sociais dominantes que impulsionamos transformações estruturais.

Além disso, a teoria crítica adiciona a dimensão vertical à dimensão horizontal de poder entre Estados rivais, apontada pelo realismo. Desse modo, ela foca no imperialismo e nas relações de dominação e subordinação na economia mundial de metrópoles sobre colônias. O materialismo histórico expande a perspectiva da política internacional para a relação entre Estado e sociedade civil, tornando o complexo Estado/sociedade o ente constituinte da ordem mundial. Segundo Cox, Gramsci reconhecia a eficiência de fontes morais e culturais da ação política, mas sempre relacionadas com a esfera econômica. A relação recíproca entre estrutura (relações econômicas) e superestrutura (esfera ético-política) no pensamento de Gramsci permite considerar o complexo Estado-sociedade como entidade constituinte da ordem mundial. Diferencia-se, assim, do realismo, que trata a sociedade de forma separada do Estado, aquela representando interesses particulares sobre a *raison d'Etat*, que é concebida e definida como independente da sociedade civil. Por fim, o materialismo histórico foca no processo produtivo como elemento fundamental para formas históricas particulares do complexo Estado/sociedade, nos convidando a examinar as conexões entre poder na produção, no Estado e nas relações internacionais (COX, 1981, pp. 133-135).

Cox faz a ligação entre metodologia e o conteúdo: as teorias de solução de problemas servem às forças sociais dominantes, que buscam administrar o sistema para manter-se no poder. Já a teoria crítica vai servir àquelas forças sociais que estão em luta e contestação da ordem social. Ele estabelece também a relação entre teoria e período histórico: períodos de aparente estabilidade ou relações fixas de poder favorecem a abordagem de solução de problemas, como foi a Guerra Fria, enquanto que a condição de incerteza sobre as relações de poder apoiam a abordagem crítica, posto que as pessoas buscam entender oportunidades e riscos de mudanças (COX, 1981, p. 130).

ESTRUTURA HISTÓRICA, FORÇAS SOCIAIS E HEGEMONIA

A categoria de estrutura histórica é uma das mais importantes contribuições de Cox. Nas teorias estruturalistas tradicionais de RI, a estrutura é permanentemente anárquica e constrange (de maneira quase mecânica) o comportamento dos Estados (agentes). A estrutura pode mudar apenas de acordo com a distribuição de capacidades materiais entre os Estados, podendo haver momentos históricos de uma estrutura multipolar ou bipolar. Entretanto, o constrangimento estrutural da anarquia é uma constante. Em Cox (1981), as ações se dão sempre dentro de estruturas históricas, que constituem a problemática a ser estudada. O papel da teoria crítica é entender e explicar como determinadas ações são moldadas pela estrutura e como, ao mesmo tempo, certas ações são capazes de transformar a estrutura. A estrutura histórica é um

método que nos permite estudar fenômenos das relações internacionais como estruturas formadas por três tipos de forças: capacidades materiais, ideias e instituições (não há prioridade de uma sobre a outra). As capacidades materiais correspondem às capacidades tecnológicas e organizacionais, recursos naturais, equipamentos e riqueza (COX, 1981, p 136). Capital e, portanto, os fluxos de comércio e investimentos podem ser considerados capacidades materiais. Empresas e setores também se enquadram nesta categoria. As ideias são noções compartilhadas da natureza das relações sociais, ou imagens coletivas sobre a ordem social particular de um determinado grupo (*Ibidem*). Nesse sentido, a ideia de que a mineração, por exemplo, seria positiva para geração de empregos e crescimento econômico pode ser compartilhada por empresários e políticos, mas não por certas comunidades que sofrem com riscos ambientais e sociais causados por esta atividade econômica. As instituições são amálgamas de ideias e capacidades materiais, operando de forma a perpetuar as relações de poder atuais como existem no momento (COX, 1981, p. 137). O Fundo Monetário Internacional é um exemplo de instituição que opera para manter o atual sistema capitalista mundial funcionando sob predominância norte-americana.

Estas estruturas históricas, por sua vez, formam três esferas de atividades: forças sociais (derivadas das relações sociais de produção) formas de Estado (baseadas no complexo Estado/sociedade) e ordem mundial (COX, 1981, p. 138). A estrutura relaciona-se com os agentes, e vice-versa: elas restringem as ações dos agentes, enquanto agentes podem atuar de acordo com a estrutura, ou em oposição a ela. Ao resistir a uma estrutura histórica, os agentes criam alternativas contra-hegemônicas para a realidade atual em que vivem. Portanto, os agentes podem ser “hegemônicos” ou “contra-hegemônicos” e, para Cox, assumem a forma de forças sociais. As forças sociais ultrapassam as fronteiras dos Estados, e as estruturas mundiais podem ser descritas em termos de forças sociais. O mundo pode ser descrito como padrões de forças sociais, no qual os Estados jogam um papel intermediário, mas autônomo, entre estrutura global das forças sociais e configurações locais de forças sociais dentro de certos países (*Ibidem*).

Em entrevista realizada em 2009, Cox argumentou que prefere usar o termo “forças sociais” em vez de classes, pois este refletia a natureza de sociedades industriais, que hoje são mais complexas e diferenciadas. Para ele, hoje, trabalhadores estabelecidos podem ser representados como “privilegiados” frente às massas desempregadas e em empregos precários e informais. Em algumas sociedades, populações indígenas não se encaixariam no conceito de “proletariado”. Para o autor, o termo “forças sociais” é explicitamente vago, forçando-nos a averiguar historicamente e em cada sociedade quem são as populações expropriadas e os agentes de transformação (GARCIA; SÁ, 2013). Estes não estão, portanto, previamente definidos, mas serão construídos em determinados processos de lutas e compartilham de interesse comuns.

Neste sentido, as forças sociais hegemônicas estão interessadas em perpetuar o status quo. Como forças sociais “*top-down*”, elas são parte integrante do mercado, agências onde forças econômicas (*managerial class*) formam uma hegemonia cultural e intelectual para assegurar a ordem capitalista entre as massas. Estas forças dominantes penetram e cooptam partes dos movimentos sociais, especialmente com subsídios econômicos, para garantir a conformidade à ordem vigente. Por sua vez, forças sociais “*bottom-up*” são identificadas como espaços onde excluídos e trabalhadores precarizados se engajam na construção de uma alternativa contra-hegemônica, disputando um novo senso comum na população nacional e internacional (COX, 1999, pp. 7-9; 2001, pp. 56-57). Neste sentido, Cox provê a base material sobre a qual a sociedade civil ganha

um caráter público ou privado. O conceito de sociedade civil é colocado dentro da questão da democracia e direitos sócio-econômicos. É importante notar que esses conjuntos de forças sociais não são homogêneos, e que a sociedade civil (conceito fundamental para Gramsci) tem caráter dialético: é o terreno no qual a ordem social existente é fundamentada, mas também onde uma nova ordem social pode ser fundada (COX, 1999, p. 4). É, portanto, um terreno de disputa. Para identificar as forças sociais em jogo e possíveis alternativas contra-hegemônicas, precisamos estudar os conflitos.

O principal conceito pelo qual Gramsci é trazido para as RI é o de hegemonia. Para o realismo, a hegemonia é baseada no poder do Estado em sua forma simples (instituição de autoridade política), e há pouca diferenciação entre hegemonia, dominação (Estado dominante) e império. A supremacia do poder militar, político e econômico de um Estado dominante é equivalente à hegemonia. Para um expoente do realismo, Robert Gilpin (1981), a hegemonia de um Estado é consequência da vitória de uma guerra gerada pelo desequilíbrio na distribuição de poder no sistema internacional. As grandes transformações na história mundial foram derivadas de guerras hegemônicas entre rivais políticos, cujo resultado é o re-ordenamento do sistema a partir de ideias e valores do Estado vencedor. No pensamento de Gilpin, assim como outros autores realistas e institucionalistas, a paz numa ordem internacional *liberal* equivale à estabilidade, uma vez que ela é assegurada e vigiada por um poder maior, que coordena a política mundial a partir da sua visão de mundo. A noção de uma estabilidade hegemônica nasceu primeiramente com Kindleberger (1973) para quem a crise e a Grande Depressão dos anos 1930 poderiam ter sido evitadas se a Inglaterra tivesse tido capacidade, e os EUA a vontade política, de exercer liderança. Ambos foram incapazes de preservar o “bem público”, voltando-se para si, privilegiando questões particulares em vez de preocupar-se com a estabilidade do sistema como um todo.

As visões de Gilpin e Kindleberger deram origem à chamada “teoria da estabilidade hegemônica”, desenvolvida posteriormente por Keohane (1993), expoente do paradigma institucionalista das RI. De acordo com este autor, o poder como recurso para a estabilidade é mais efetivo em alguns regimes (como o do petróleo) e não em outros (como o regime monetário e de comércio). Os regimes econômicos internacionais fortes dependem de um poder hegemônico, ao passo que fragmentação do poder entre países em competição pode levar à fragmentação do regime. A concentração de poder indica, portanto, estabilidade. Notamos aqui que a hegemonia adquire uma conotação benigna. Para estes teóricos do realismo e do institucionalismo, a desigualdade internacional não é um mal em si, podendo ser “um mal necessário” para garantir a ordem do sistema.

Em termos gramscianos, a hegemonia combina consenso e coerção. Ela é constituída pelas forças sociais dominantes que lideram na sociedade civil e, ao chegaram ao poder do Estado, são capazes de representar seus interesses particulares em termos universais. O projeto hegemônico é, assim, percebido como algo que abarca os interesses de grupos subordinados. Ao mesmo tempo, para se tornar efetivamente universal, a construção de uma ordem hegemônica pressupõe, também, levar em consideração os interesses e tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia deve ser exercida. Cox definiu hegemonia em seu livro de 1987 *Power, Production and World Order* como:

(...) a dominação de um tipo particular onde o Estado dominante cria uma ordem baseada em uma ampla medida de consentimento, funcionando de acordo com princípios gerais que, de fato, asseguram a continuidade da supremacia do Estado ou Estados líderes e classes sociais líderes, mas ao mesmo tempo oferecem alguma medida ou perspectiva de satisfação para os menos poderosos. Em tal ordem, a produção em determinados países torna-se conectada através dos mecanismos de uma economia mundial e ligada aos sistemas mundiais de produção. As classes sociais do Estado dominante encontram aliados em classes de outros países. Os blocos históricos que sustentam Estados particulares tornam-se conectados através dos interesses mútuos e perspectivas ideológicas das classes sociais em diferentes países, e classes globais começam a se formar. Uma sociedade mundial incipiente emerge ao redor do sistema interestatal, e os próprios Estados se internacionalizam na medida em que seus mecanismos e políticas se ajustam aos ritmos da ordem mundial (COX 1987, p. 7, tradução nossa).

Ao falarmos de hegemonia no nível mundial, devemos compreender a forma como as classes dominantes transnacionais chegam a um consenso hegemônico entre os principais países e são capazes de implementar seu projeto em outros países através da atuação de instituições internacionais (e nacionais). Com isso, uma hegemonia mundial é um projeto da classe dominante num determinado Estado dominante, mas vai além dele, sendo capaz de construir globalmente um consenso em torno do seu projeto hegemônico e implementá-lo em outros países do sistema. Desta forma, é necessário pensar o papel das classes e forças sociais na construção da hegemonia mundial e da contra-hegemonia.

Para Cox (1993), um importante mecanismo de universalização de regras e normas da ordem hegemônica são as organizações internacionais. Através delas são incorporadas as regras que facilitam a expansão de ordens mundiais hegemônicas, legitimando ideologicamente as normas desta ordem. Ao mesmo tempo, elas mesmas são produto da hegemonia de um Estado dominante, e são capazes de facilitar a cooptação de elites dos países periféricos e absorver idéias contra-hegemônicas. A construção de uma hegemonia mundial baseada nas organizações internacionais é, especialmente, uma característica da “pax americana” (COX, 1993, p. 62). Contrária à argumentação de institucionalistas, como Ikenberry (2001b), para quem as instituições e organizações internacionais puderam constranger ou auto-limitar o próprio poder dos EUA, para Cox elas serviram para alcançar a universalização de normas, valores e princípios particulares, e políticas que beneficiam interesses particulares do *hegemon*, expandindo e assegurando a manutenção de seu poder.

Em nossa leitura, as críticas metodológicas e epistemológicas às teorias tradicionais na área, realizadas por Cox há 40 anos, continuam relevantes para compreender o momento atual de reordenação e mudança na ordem mundial. Para analisar a atual ascensão da China como uma perspectiva de ordem não-hegemônica ou contra-hegemônica, é necessário identificar e compreender o papel das forças sociais e classes dominantes e contra-hegemônicas, questionando em que medida estão comprometidas com o próprio projeto hegemônico. É necessário abrangermos

e analisarmos a totalidade dos fenômenos, atores e relações sociais, para descortinarmos as tensões e desdobramentos das mudanças e movimentações de estruturas de poder. Assim, o método de Cox nos permite olhar para além dos Estados nacionais e instituições internacionais, trazendo também a análise das forças sociais em disputa. No seguinte tópico, adentraremos ao estudo de caso sobre as relações entre China e América Latina e Caribe (ALC) a partir das categorias propostas por Cox vinculadas às resistências e lutas sociais.

ESTUDO DE CASO: AS RELAÇÕES ENTRE CHINA E AMÉRICA LATINA A PARTIR DA ESTRUTURA HISTÓRICA DE COX

A presença econômica da China na América Latina e no Caribe (ALC) se intensificou significativamente nas últimas duas décadas. Em 2018, a potência asiática era o segundo maior destino das exportações da região, atrás apenas dos Estados Unidos (RAY; WANG, 2019). O Banco de Desenvolvimento da China e o Banco de Importação e Exportação da China emprestaram, conjuntamente, mais de US\$ 140 bilhões para os países latino-americanos entre 2005 e 2018, superando o valor do crédito contraído pela região do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial no mesmo período³ (GALLAGHER; MYERS, 2020). Além disso, o investimento estrangeiro direto (IED) chinês cresceu consideravelmente, tendo o país sido o principal investidor na ALC em termos de fusões e aquisições em 2017 (CEPAL, 2018).

A aproximação chinesa da região tem sido acompanhada por narrativas distintas: de um lado, a ideia de cooperação Sul-Sul e de alternativa às parcerias tradicionalmente mantidas entre os países da ALC e as potências centrais (VADELL, LO BRUTTO; LEITE, 2020; RAY et al, 2015); de outro, as relações sino-latino-americanos podem ser caracterizadas pela desigualdade e dependência (MENEZES; BRAGATTI, 2020; SLIPAK; GHIOTTO, 2019; STALLINGS, 2020). Informados pela teoria crítica de Robert W. Cox, buscamos analisar as relações entre China e ALC no século XXI através do método da estrutura histórica, identificando as capacidades materiais, ideias e instituições prevaescentes, bem como as forças sociais envolvidas, sejam aquelas *top-down* (empresas, Estados e fóruns multilaterais) e *bottom-up* (comunidades locais, sindicatos e movimentos) envolvidas. Para analisar as capacidades materiais que caracterizam a presença da China na América Latina e no Caribe, estudamos principalmente o investimento direto chinês na região, analisando os principais destinos, setores e empresas. Procuramos identificar as principais ideias usadas pelos líderes chineses para descrever seu interesse nas relações com a América Latina e o Caribe. Por fim, fizemos então uso da análise temática (MILES; HUBERMAN, 1994; HERZOG et al, 2019) para identificar as principais causas dos conflitos

3 No último triênio (2017-2019), o crédito chinês para países na região tem sido reduzido consideravelmente. Como resultado, desde 2019, os bancos multilaterais tornaram-se novamente as principais fontes de crédito para os governos latino-americanos (GALLAGHER; MYERS, 2020).

em torno dos projetos envolvendo empresas chinesas e as diferentes forças sociais envolvidas. Na Tabela 1 exemplificamos o método de análise temática.

Tabela 1 - Processo de Análise Temática

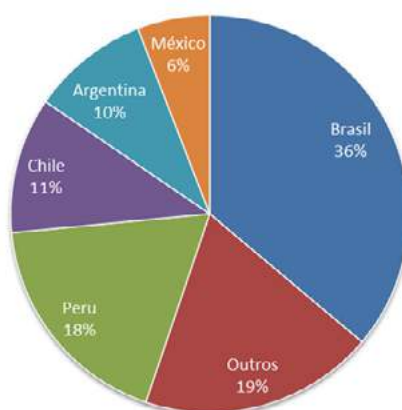
Material analisado	Causa de conflito (ideias) e forças sociais identificadas
“The incinerator plans have been fiercely opposed by the wastepicker movement, residents of Barueri and other civil society organizations” (EJATLAS, 2020).	Forças sociais → Trabalhadores informais, moradores
“Incineration is criticized on the one hand for its adverse impacts on public health and the environment, in particular the generation of toxic ash and emissions” (EJATLAS, 2020).	Causa de conflito → Poluição do ar
“On the other hand, burning waste is problematic from a socio-economic perspective as it disincentives recycling and drives resource use” (EJATLAS, 2020).	Causa de conflito → Preferência por alternativas mais sustentáveis
“It thus directly threatens the livelihoods of wastepickers – in Brazil often working in informality or organized in cooperatives – as their incomes strongly depend on access to recyclable material” (EJATLAS, 2020).	Causa de conflito → Ameaça a modos de produção tradicionais

Capacidades materiais

De acordo com a base de dados da Red ALC-China (2020), o estoque de IED chinês na América Latina e Caribe entre 2000 e 2019 foi igual a US\$ 134,77 bilhões. Em estudo da CEPAL (2018), o país asiático figura como a principal origem de investimentos na região em termos de fusões e aquisições no ano de 2017. Os principais destinos do IED chinês na ALC estão representados no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Porcentagem de IED chinês recebido por país em relação ao IED chinês recebido pela ALC entre 2000 e 2019

Participação do IED chinês na ALC por país
(entre 2000 e 2019)

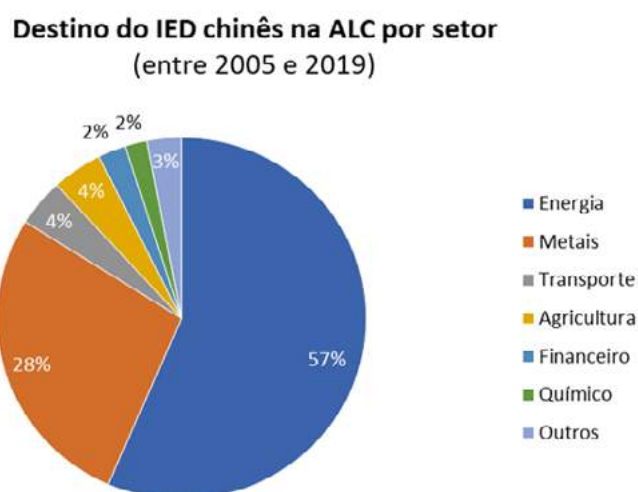


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da RED ALC-CHINA (2020)

O Brasil é o principal destinatário, tendo recebido US\$ 48,70 bilhões nos últimos 20 anos, seguido por Peru, Chile, Argentina e México (DUSSEL PETERS, 2020). Juntos, esses cinco países respondem por 81% do valor total do IED chinês na região. Eles também são alguns dos principais parceiros comerciais da China na região. Em 2013, quando o comércio total entre China e ALC aumentou significativamente, Brasil, Chile, Venezuela e Peru foram os principais exportadores; México, Brasil, Chile, e Argentina foram os maiores importadores (STALLINGS, 2020). Com relação ao financiamento e crédito, Brasil, Equador, Argentina, e Venezuela são os principais destinos, sendo responsáveis por 92% do crédito chinês para a região entre 2005 e 2019 (GALLAGHER; MYERS, 2020).

De acordo com o American Institute e a Heritage Foundation (2020), um total de US\$ 91,04 bilhões em IED chinês foi destinado a projetos no setor de energia, tanto em combustíveis fósseis quanto em fontes renováveis. Os setores de mineração e metalurgia receberam US\$ 96,24 bilhões, representando 70% do valor total dos investimentos chineses na região entre 2005 e 2019. O gráfico a seguir ilustra esses números:

Gráfico 2 - Destino do IED chinês na ALC por setor econômico entre 2005 e 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE e THE HERITAGE FOUNDATION (2020).

Juntos, os setores de energia, metais e agricultura receberam 74% de todo o IED chinês na região desde 2005. Esta tendência também se verifica no que diz respeito ao comércio e finanças. Em 2017, 72% das exportações da ALC para a China foram produtos primários (CEPAL 2018, p. 41). As exportações latino-americanas de soja, minérios de ferro, cobre e petróleo representaram 70% das exportações totais para o país asiático. Por outro lado, para o resto do mundo, as exportações de commodities representaram apenas 27% do total da região no mesmo ano. Em contrapartida, 91% das exportações da China para a região consistiram em produtos manufaturados de baixa, média e alta tecnologia (*Ibidem*). Além disso, de acordo com a China-Latin America Finance Database, 67% do crédito da China na ALC foi para o setor de energia e 20% para infraestrutura (GALLAGHER; MYERS, 2020).

As maiores empresas chinesas na América Latina e no Caribe são State Grid, China Three Gorges (CTG), Sinopec, China National Petroleum Corporation (CNPC), e China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), sendo conjuntamente responsáveis por 35,3% de todo o IED chinês na região desde 2000 (DUSSEL PETERS, 2020). Todas essas empresas atuam no setor de energia. State Grid e CTG investem em usinas hidrelétricas e as outras três atuam no setor de combustíveis fósseis.

Instituições e ideias

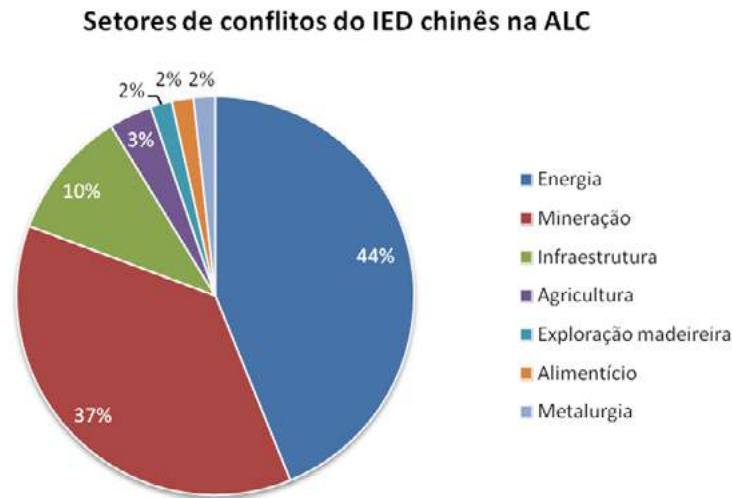
A instituição de maior abrangência nas relações sino-latino-americanas é o Fórum China-CELAC, que une o país asiático e todos os membros da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A política externa da China para a ALC é baseada na estratégia de cooperação 1+3+6 (MFA, 2016). O número um representa um único plano de cooperação para toda a região e o número três representa os três principais motores das relações sino-latino-americanas: comércio, investimento e crédito. O número seis representa as seis áreas prioritárias de cooperação: energia e recursos naturais, infraestrutura, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnologia da informação (MFA, 2016).

Há também uma narrativa geral de cooperação Sul-Sul e de desenvolvimento comum e sustentável em todos esses documentos (MFA, 2016; XINHUA, 2016), contribuindo para a ideia de que as relações China-ALC são caracterizadas por um modelo de cooperação *win-win* e pelo princípio de horizontalidade. O presidente Xi Jinping afirmou diversas vezes que a China e a região são fortemente complementares em suas estruturas econômicas e estratégias de desenvolvimento. Ademais, o policy paper da China para a região em 2016 sustenta que, “[c]om base na igualdade e no benefício mútuo, a parceria abrangente e cooperativa entre a China e a América Latina e o Caribe é orientada para o *desenvolvimento comum*.” (XINHUA, 2016, online, tradução nossa). Ao mesmo tempo, o documento também reconhece a necessidade de diversificar o comércio e os investimentos, contribuindo para aumentar as exportações de produtos de maior valor agregado da ALC para a China (XINHUA, 2016).

Forças Sociais, conflitos e resistências

Nossa revisão bibliográfica revelou 57 casos de conflitos socioambientais envolvendo empresas chinesas na América Latina e Caribe (EJATLAS, 2020; FIDH, 2019; RAY et al, 2015; MARTINEZ, 2014)⁴. Identificamos que os setores que apresentam maior número de conflitos estão relacionados à exploração ou processamento de recursos naturais. Além disso, a maioria dos conflitos aconteceu em apenas três setores: energia, mineração e infraestrutura – os mesmos que concentram o maior volume de IED chinês. O Gráfico 3 relaciona a distribuição dos conflitos por setor econômico.

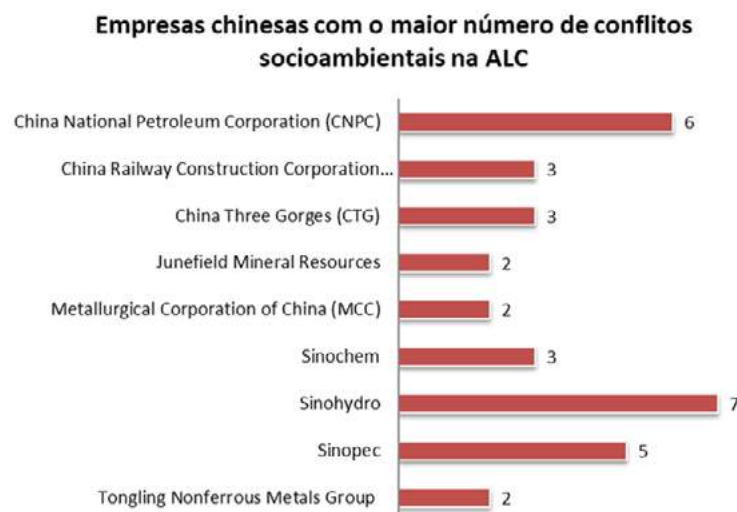
4 Dentre os casos, identificamos apenas cinco registrados antes dos anos 2000, todos os demais tiveram lugar nas décadas de 2000 e 2010.

Gráfico 3 - Setores de conflitos do investimento chinês na América Latina e Caribe

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de EJATLAS, 2020; FIDH, 2019; RAY et al, 2015; MARTINEZ, 2014.

Através da análise temática, verificamos que as principais causas de conflito são: poluição da água (n = 18), não realização de estudo de impacto ambiental (n = 17) ou consulta pública (n = 15), e operação em áreas protegidas (n = 17) ou territórios indígenas (n = 16). Outras causas menos comuns incluem violações de leis trabalhistas, agressões físicas e até mortes, além de outras violações de direitos ambientais e sociais.

Algumas das principais empresas chinesas envolvidas em conflitos na região são construtoras, petrolíferas, hidrelétricas e mineradoras. Os grupos mais comuns que se opõem a seus projetos são grupos de justiça ambiental, organizações de justiça social, comunidades indígenas e moradores das comunidades atingidas. Os Gráficos 5 e 6 expõem as forças sociais mais comumente envolvidas nesses conflitos.

Gráfico 4 - Empresas chinesas por número de conflitos socioambientais na ALC

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de EJATLAS, 2020; FIDH, 2019; RAY et al, 2015; MARTINEZ, 2014.

Gráfico 5 - Forças Sociais e Número de Casos

Número de casos envolvendo cada tipo de força social subalterna



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de EJATLAS, 2020; FIDH, 2019; RAY et al, 2015; MARTINEZ, 2014.

Podemos observar que, em termos gerais, os investimentos diretos chineses na ALC estão concentrados nos setores primários, o que também é refletido no comércio, sendo setores que precisamente têm maior potencial de impacto sobre o meio ambiente e as populações da região. Ray et al (2015) sustentam que as exportações da ALC para a China geram 20% menos empregos por milhão de dólares do que as exportações totais; consomem duas vezes mais água e geram 12% a mais de gases de efeito estufa por dólar (RAY et al, 2015, p. 2). Apesar disso, os autores defendem que as empresas chinesas têm um desempenho melhor do que outras empresas multinacionais atuando na região no que diz respeito aos impactos ambientais e sociais causados por seus investimentos. Eles citam o caso da Minera Chinalco, subsidiária chinesa que atua no setor de mineração no Peru. Segundo Ray et al (2015), a empresa teve uma iniciativa sem precedentes na região de Morococha, onde construiu voluntariamente uma vila com moderna infraestrutura para os moradores que tiveram que ser realocados por conta do investimento. Outras fontes sustentam, no entanto, que embora esse processo tenha sido feito por meio de consulta pública, a decisão da comunidade sobre a localização da nova aldeia não foi acatada (EJATLAS, 2014). Os residentes se queixam de que o local final escolhido pela empresa era demasiado húmido, propenso a terremotos e altamente poluído por mercúrio (EJATLAS, 2014).

CONCLUSÃO

Neste artigo, objetivamos discutir a teoria crítica de Robert W. Cox e suas contribuições metodológicas para analisar um dos principais temas da atualidade, as relações entre China e América Latina e Caribe. Apresentamos as diferenças entre as “teorias de solução de problemas”, particularmente o neorealismo e o neoinstitucionalismo, e a teoria crítica. Logo, discutimos algumas das principais categorias de Cox, a estrutura histórica (formada por capacidades

materiais, ideias e instituições), forças sociais e hegemonia. Nesta última, apresentamos as diferenças entre a análise da hegemonia internacional com base em Gramsci, proposta por Cox, as leituras realistas e de regimes internacionais. Argumentamos que Cox nos ajuda a enxergar além dos Estados e instituições internacionais, nos fornecendo um instrumental teórico para entender as forças sociais que incidem sobre Estados e instituições, e que nos revelam contradições e conflitos onde rege aparente consenso.

Buscamos elucidar as relações entre China e América Latina e Caribe mediante as categorias coxianas, identificando capacidades materiais, instituições, ideias prevalescentes e forças sociais em disputa. Nosso olhar parte da América Latina, região que ocupa hoje um lugar estratégico no contexto de transformações na ordem mundial e disputa de hegemonia entre EUA e China. Se a região, de um lado, ainda encontra-se sob influência direta da grande potência mundial no continente, de outro, está integrada à China pelas cadeias minerais e agrícolas. Na aparência, o continente latino-americano não ocupa um lugar central nas políticas externas dos EUA ou da China; na essência, no entanto, nenhum deles pode prescindir de aumentar sua influência estratégica na região.

Conforme apontamos, são comuns as análises das relações entre América Latina e China sob a ótica da cooperação Sul-Sul ou como novas relações de dependência. O país asiático se apresenta, de um lado, como parceiro alternativo que não impõe condicionalidades econômicas ou políticas, tal como fazem as potências ocidentais. Por outro lado, nas relações com a China, os países da região se especializaram na exportação de recursos minerais e agrícolas, e receberam investimentos de multinacionais chinesas concentradas nos setores de energia e de recursos naturais. Esses mesmos setores têm, historicamente, impactos sociais e ambientais, e são focos de conflitos nos territórios onde os projetos são implementados. Neste sentido, uma análise das forças sociais em disputa – empresas, governos, bancos ou, por outro lado, comunidades locais, indígenas, trabalhadores – nos fornece uma visão da totalidade dos fenômenos e atores sociais, políticos e econômicos. A América Latina e Caribe é uma região de intensas lutas sociais⁵. São essas lutas sociais, de natureza emancipatória, que poderão forjar uma mudança de modelo (e, conseqüentemente, dos rumos dos governos da região nas suas relações com a China) em direção a uma estratégia de desenvolvimento baseada nos direitos socioeconômicos das populações trabalhadoras e na justiça ambiental. O legado de Cox nos ajuda a compreender as mudanças na ordem social e internacional e a constituição de contra-hegemonias.

5 São exemplos importantes as mobilizações massivas no Chile, que tomaram as ruas desde 2019 e conquistaram a formação de uma nova assembleia constituinte; a conquista do direito parcial ao aborto, resultado de intensas lutas do movimento feminista na Argentina; mobilizações permanentes nas ruas do Equador e Colômbia; a eleição de líderes progressistas na Bolívia (que derrotou o golpe de 2019) e no Peru (derrotando o fujimorismo). Cf. Vladimir Safafle. 'Uma revolução molecular assombra a América Latina'. *El País*, 19 Maio 2021; 'América do Sul, a grande convulsão'. *El País*, 20 Junho 2021.

REFERÊNCIAS

- CEPAL (2018). **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China**. Santiago: United Nations Publication.
- COX, Robert W. (1999). **Civil society in the turn of the millenium: prospects for an alternative world order**. *Review of International Studies*, 25, 3–28. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (ed.): **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1987). **Production, Power and World Order. Social forces in the marking of history**. New York: Columbia University Press.
- _____. (1981). **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory**. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. 126 – 155. London: SAGE Publications.
- COX, Robert W. (2001). The way ahead: toward a new ontology of the world order. In: WYNJONES, Richard (ed.). **Critical Theory and World Politics**. London: Lynne Rienner Publisher.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2020). **Monitor de la OFDI China en América Latina y el Caribe 2020**. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- EJATLAS [2020]. **The Global Atlas of Environmental Justice**. EJATLAS. Disponível em: <<https://ejatlas.org/>>. Acesso em: 04/06/20.
- _____. (2014). **Morococho (displacement), Toromocho project, Perú**. EJATLAS, 08 abr. Disponível em: <<https://ejatlas.org/conflict/morococho-displacement-toromocho-project-peru>>. Acesso em: 24/06/20.
- FIDH. (2019). **Examen Periódico Universal, Tercer Ciclo de Evaluación de las Obligaciones Extraterritoriales de la República Popular de China desde Sociedad Civil: Casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú**. Paris: Fédération internationale pour les droits humains.
- GALLAGHER, K.; MYERS, M. (2020). **Scaling Back: Chinese Development Finance in LAC, 2019**. Washington D.C.: Inter-American Dialogue.
- GARCIA, Ana S.; SÁ, Miguel B. (2013). **“Overcoming the Blockage”**. An interview with **Robert W. Cox**. *Estudos Internacionais*, v. 1, n. 2, jul-dez, p. 303-318. Belo Horizonte: PUC-Minas.
- GILPIN, Robert. (1981). **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERZOG, C.; HANDKE, C.; HITTERS, E. (2019). Analyzing Talk and Text II: Thematic Analysis. In: VAN DEN BULK, H.; PUPPIS, M.; DONDEERS, K.; VAN AUDENHOVE, L. (Org.). **The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research**. p. 233-247. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- IKENBERRY, John. (2001a). **After Victory. Institutions, strategic restraint, and the building of order after major wars**. New Jersey: Princeton University Press.
- IKENBERRY, John (2001b). **Getting hegemony right**. *The National Interest*, Spring, n. 63, p. 17-24. Washington D.C.: Center for the National Interest.

- KINDLEBERGER, Charles (1973). **The World Depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press.
- KEOHANE, Robert (1993). **Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, colección Estudios Internacionales.
- _____ (1988). **International Institutions: two approaches**. *International Studies Quarterly*, 32, 379-396. Oxford: Oxford University Press.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (1977). **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown.
- MARTÍNEZ, O. B. (2014). La geopolítica petrolera China en Ecuador y el área andina. **Tensões Mundiais**, v. 10, n. 18, 2014. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará.
- MENEZES, Roberto Goulart; BRAGATTI, Milton (2020). **Dragon in the “backyard”: China’s investment and trade in Latin America in the context of crisis**. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 3, p. 446-461. São Paulo: Editora 34.
- MFA of China (2016). **Basic Information About China-CELAC Forum**. Beijing: Ministry of Foreign Affairs of China.
- MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. M. (1994). **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**. Thousand Oaks: Sage Publications. <http://hdl.handle.net/2027/mdp.39015050352072>.
- RAY, Rebecca; GALLAGHER, Kevin P.; Andres, LOPEZ; SANBORN, Cynthia (2015). **China in Latin America: Lessons for South-South cooperation and Sustainable Development**. Boston: Boston University.
- RAY, Rebecca; WANG, Kehan (2019). **China-Latina America Economic Bulletin**, 2019 Edition. Boston: Boston University.
- RED ALC-China (2020). **América Latina y el Caribe: OFDI china a nivel de empresa (2000-2019)**. Disponível em: <<https://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/80-america-latina-y-el-caribe>>. Acesso em: 14/06/20.
- SLIPAK, Ariel; GHIOTTO, Luciana. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemonía. **Cuadernos del CEL**, v. 4, n. 7, p. 26-55. San Martín: Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- STALLINGS, Barbara (2020). **Dependency in the Twenty-First Century? The Political Economy of China-Latin American Relations**. Cambridge: Cambridge University Press.
- THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE; THE HERITAGE FOUNDATION [2020]. **China Global Investment Tracker**. Disponível em: <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>. Acesso em: 17/04/20.
- UNCTAD (2020). **World Investment Report: International Production Beyond the Pandemic**. New York: United Nations Publications.
- VADELL, Javier; LO BRUTTO, Giuseppe; LEITE, Alexandre Cesar Cunha. (2020). **The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 2, p. 1-22. Brasília: Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília.
- WAEVER, Ole (1996). The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, S. et al.

(eds.). **International Theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press.

WALTZ, Kenneth. (2004). **O Homem, o Estado e a Guerra. Uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes.

_____ (2002). **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Editora Gradiva.

XINHUA. (2016). **Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. Xinhua, 24 nov. Disponível em: <http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm>. Acesso em: 13/07/20.

Reflexões sobre teoria na obra de Robert W. Cox: contingência histórica como juízo central

Reflections on theory in the work of Robert W. Cox: historical contingency as main postulate

GABRIEL GARCIA | philiasmaximus@gmail.com / Mestrando no programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Membro do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI). Bolsista FAPESP.

RAFAEL ARAÚJO SALDANHA | rafa.saldanha@gmail.com / Doutor pelo Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor Substituto da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Brasil.

Recebimento do artigo Maio de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: O seguinte trabalho tem como objetivo examinar na obra de Robert W. Cox a relação entre o uso pelo autor de uma análise contingencial da história e suas reflexões sobre teoria. Nele, focamos como o seu conceito de contingencialidade histórica se relaciona com suas reflexões sobre a divisão entre *problem solving theory* e *critical theory*, os usos sociais do conhecimento teórico e as relações do autor com a tradição teórica do marxismo. Para tal, analisamos o método historicista criado por Cox e como ele atribui a Giambattista Vico o papel de autor fundador da corrente historicista. O trabalho é dividido em três partes: 1. Na primeira, abordamos os principais escritos de Cox até 1987; 2. Nos aprofundamos na interpretação do autor sobre contingencialidade histórica ao abordar a interpretação de Benedetto Croce sobre os escritos de Giambattista Vico; 3. Por último, abordamos os escritos do autor após 1987. As conclusões do trabalho apontam para: o antideterminismo histórico como elemento central para o pensamento teórico do autor, a separação de seus trabalhos em duas fases distintas tendo como ano divisor 1987 e a sua identificação na primeira fase com o marxismo, mas através de uma corrente de sua própria autoria batizada de marxismo historicista. **Palavras-chave** Robert W. Cox, Giambattista Vico, Contingência Histórica

Abstract: The following work aims to examine in the work of Robert W. Cox the relationship between the author's use of a contingent analysis of history and his reflections on theory. In it, we focus on how his concept of historical contingency is related to his reflections on the division between problem solving theory and critical theory, the social uses of theoretical knowledge and the author's relations with the theoretical tradition of Marxism. To this end, we analyze the historicist method created by Cox and how he attributes to Giambattista Vico the role of founding author of the historicist current. The work is divided into three parts: 1. In the first, we cover Cox's main writings until 1987; 2. We go deeper into the author's interpretation of historical contingency by addressing Benedetto Croce's interpretation of the writings of Giambattista Vico; 3. Finally, we address the author's writings after 1987. The work's conclusions point to: historical anti-determinism as a central element for the author's theoretical thought, the separation of his works into two distinct phases with 1987 as the divisive year and the momentary identification of the thinker in the first phase with Marxism, but through a current of its own authorship called historicist Marxism. **Keywords** Robert W. Cox, Giambattista Vico, Historical Contingency

INTRODUÇÃO

O seguinte trabalho tem como objetivo examinar na obra de Robert Warburton Cox a relação entre o conceito de contingencialidade histórica e as reflexões do autor sobre teoria. Ao nos atentarmos sobre tal conceito, observamos como ele cumpre uma função central nas reflexões do autor sobre teoria, sendo o elemento que estabelece a divisão entre *problem solving theory* (PST) e *critical theory* (CT). A contingencialidade histórica é uma ideia constante ao longo do desenvolvimento de uma obra que apresenta profundas mudanças, ideia que ancora as diferentes reflexões de Cox sobre o papel da teoria e a divisão criada pelo autor entre os dois tipos de teoria.

Argumentar que a história é contingente é afirmar que todo resultado histórico depende de uma série de condições anteriores múltiplas; que cada uma dessas condições anteriores depende, por sua vez, de outras condições múltiplas. A contingência informa como eventos e tendências históricas resultam de uma variedade de fatores que se juntam, tais fatores não sendo predeterminados ou inevitáveis. É a ideia de que o que é como é, também poderia ter sido diferente. Que nenhum acontecimento histórico estava determinado ou acontecimento impossível, a contingência preserva uma carga de incerteza, causalidade ou imprevisibilidade na análise histórica. Segundo Schuyler (1959, p. 329, tradução nossa), “a causalidade na história é sempre múltipla, e destacar qualquer antecedente como causa fundamental é uma operação altamente subjetiva” e “a busca por causas fundamentais ou supremas na história é [...] necessariamente fútil”. O papel da contingência é evitar determinismos ou fatalismos na análise histórica, nada na história estava/era inevitável ou determinado a acontecer. É ter a ideia de que não existem grandes regras na história que dividem o que é de todas as possibilidades do que poderia ter sido. Como veremos ao longo do trabalho, em Cox a análise contingencial da história se localiza tensionada entre dois polos, localizada necessariamente no meio sem em nenhum deles recair, o primeiro sendo o de interpretar a história como o relato das ações individuais sem qualquer possibilidade de sistematização e o segundo de uma história regida por leis impessoais no qual apenas bastaria deciframos tais leis. Segundo Schuyler (1959, p. 329, tradução nossa):

No caleidoscópio do passado não podemos, via de regra, classificar efeitos e causas com precisão, nem podemos pesar eventos nas escalas meticolosas que a ciência exige. Mesmo quando as causas são razoavelmente claras, sua classificação nos escapa. Não podemos dizer qual é a causa central, quais são aproximadas, ou eficientes, ou finais. Devemos nos contentar com generalizações, que são apenas generalizações e não leis, com efeitos amplos e cores não bem delineadas.

Na investigação das reflexões de Cox sobre teoria e o papel que ela desempenha, abordamos seus principais escritos, de 1970 em diante. A análise aqui realizada divide seu trabalho em duas grandes fases, a chamada por Cox, como veremos, de fase OIT (Organização Internacional do Trabalho) que encapsula sua saída da OIT no início da década de 1970 até 1987, e a fase posterior e definitiva de seu pensamento que engloba os escritos de 1987 até o final de sua vida. Apesar de todas as mudanças no pensamento do autor entre um período e outro, usamos o

conceito da história contingencial, após analisar como ele se manifesta inicialmente em sua obra, como fio condutor para entender as diferentes reflexões sobre teoria do autor em cada período.

Considerado o pai da teoria crítica nas relações internacionais, a rotulação ou inscrição dos escritos de Cox sob uma tradição teórica específica é uma questão de disputa que o próprio autor na fase posterior de seu pensamento rejeitava. Posteriormente lhe agradava a sua descrição feita por sua amiga e colega Susan Strange (1988, p. 269, tradução nossa): “ele é um excêntrico no melhor sentido inglês da palavra, um solitário, um fugitivo dos campos intelectuais vitoriosos.” Por isso, no seguinte trabalho não visamos seguir no caminho de, como posto na apresentação de uma de suas obras, “críticas paroquiais que tentavam classificá-lo como marxista (ou atacá-lo por não ser marxista o suficiente), neogramsciano (embora às vezes o repreendendo por interpretar Gramsci mal)” (HOLMAN, Otto *et al.*, 2002, p. ix, tradução nossa). Nem de análises que pela similitude do nome Teoria Crítica atribuem os escritos de Cox com a Escola de Frankfurt, para aqueles que relacionam ambos Cox (2012, p. 5, tradução nossa) afirma: “eu nunca desenvolvi meu trabalho nessa direção! Estou perfeitamente de acordo com a ideia de que a Escola de Frankfurt fez muitas coisas úteis, mas não fizeram parte da minha herança intelectual”. Ao contrário de análises que têm como intenção aproximar ou afastar o autor de determinada tradição, buscamos entender Cox pelos seus próprios termos, ou seja, pela própria tradição historicista criada pelo autor, para assim se atentar para o distintamente “coxiano” em sua obra. Tradição historicista que para Cox tem como ponto de origem, como veremos, o pensamento de Giambattista Vico e sua análise contingencial da história.

O esforço aqui realizado, exatamente por evitar buscar em alguma tradição ou ponto externo do autor para avaliar seus escritos, é apoiado na ideia da história contingencial, que é interna e constante ao longo de sua obra, para analisar como Cox, segundo suas próprias ideias, se relaciona com as distintas tradições de pensamento. Apesar das identificações do autor com diferentes tradições não ser uma constante, ao longo de sua obra Cox manteve fixa a ideia que determinava as correntes de pensamento das quais ele se afastava, o autor fugia de qualquer visão julgada por ele, determinista da história. Essa recusa central estabelece pela maneira constante com que é realizada, questões centrais no pensamento teórico do autor, sendo tal análise da dinâmica interna de seus escritos mais produtiva do que tentar lhe atribuir uma tradição teórica externa. A ideia de uma história contingencial nos possibilita observar a lógica na qual o pensamento de Cox se apoia, tanto em *Social Forces, States and World Orders* (1981), considerado o ponto inicial da teoria crítica nas relações internacionais, quanto na fase posterior de seu pensamento. Esse tema é central no decorrer de toda a obra de Cox, sendo pela primeira vez abordado, como veremos, com suas reflexões sobre o romance *Guerra e Paz* (1865) do escritor russo Liev Tolstói.

O seguinte trabalho é dividido em três partes: 1. Na primeira seção abordamos os escritos de Cox após a sua saída da Organização Internacional do Trabalho (OIT) até o ano de 1987. Principalmente aqueles realizados entre a publicação de *Social Forces, States and World Orders* (1981) e *Production, Power and World Order* (1987). Nos atentando às diferenças entre PST e CT, o papel da teoria e a relação do autor com a tradição teórica do marxismo. Aqui identificamos o espaço que a contingencialidade histórica ocupa em suas reflexões; 2. Na segunda parte, para nos aprofundarmos nas influências de seu conceito particular de contingencialidade, analisamos a interpretação de Benedetto Croce do conceito de providência divina na obra de Giambattista Vico; 3. Por último abordamos os escritos do autor após 1987, nos atentando às

principais mudanças ao analisar novamente as diferenças entre PST e CT, o papel da teoria no mundo e sua relação com a tradição teórica do marxismo.

A seguinte investigação sobre a relação entre o conceito de contingencialidade histórica e as reflexões de Cox sobre teoria apontam para as seguintes conclusões: primeiro a contingência histórica como ideia central na qual as reflexões teóricas do autor se ancoram, segundo uma cisão no pensamento do pensador em duas fases distintas tendo como ano decisivo 1987 e por último a sua identificação na primeira fase com a corrente do marxismo, mas através de uma corrente de sua própria autoria batizada de marxismo historicista.

1 O MARXISMO HISTORICISTA DE ROBERT COX ATÉ 1987

Cox (1996b, p. 87, tradução nossa) inicia seu artigo *Social Forces, States and World Orders* (1981) com uma preocupação com a qual visa se distinguir de outras concepções teóricas, a de ao analisar a ordem mundial como um todo tomar cuidado em não recair na “reificação de um sistema mundial particular.” Sendo toda teoria uma perspectiva particular de alguém com interesses, apesar de uma teoria sofisticada visar transcender a sua própria perspectiva inicial, toda teoria que se representa como “divorciada de um ponto de vista localizado no tempo e espaço”, ou seja, fora da história, deve ser examinada como “ideologia” (COX, 1996b, p. 87, tradução nossa).

Com tal intenção o autor cria a divisão entre a *problem-solving theory* (PST) e *critical theory* (CT) no estudo das relações internacionais, a primeira se retém à perspectiva da qual ela parte e visa resolver problemas dentro de uma ordem estabelecida, a segunda ao refletir e extrapolar a sua perspectiva inicial é capaz de visualizar uma ordem alternativa além da estabelecida. Segundo Cox (1996b, pp. 88-89, tradução nossa), enquanto a PST interpreta o “mundo como o encontra, com as relações sociais e de poder predominantes e as instituições nas quais elas estão organizadas [...] sem questionar tais padrões”, a CT “não considera as instituições e as relações sociais de poder como garantidas, mas as questiona ao se preocupar com suas origens e como e se elas podem estar em processo de mudança”. A CT lida com o constante processo de mudança histórica enquanto a PST é “não histórica ou a-histórica, uma vez que, de fato, postula um presente contínuo (a permanência das instituições e relações de poder que constituem seus parâmetros)” (COX, 1996b, p. 89, tradução nossa).

A capacidade da PST em lidar com problemas dentro de uma ordem estabelecida se dá por partir da falsa premissa da fixidez de tal ordem, tal fixidez não é apenas uma preferência metodológica, mas determinada pelo viés ideológico (COX, 1996b, p. 89). De tal maneira, a PST pode ser representada ou englobada na perspectiva mais ampla da CT como servindo a interesses particulares que estão adequados à ordem estabelecida e visam sua conservação. Segundo Cox (1996b, p. 90, tradução nossa), a CT “contém teorias de resolução de problemas dentro de si, mas as contém na forma de ideologias identificáveis, apontando assim para suas consequências conservadoras”. De tal maneira, a CT partindo das condições de um presente historicamente temporário retém um elemento de utopismo ao ser capaz de apresentar alternativas à ordem

vigente, “um objetivo principal da teoria crítica, portanto, é esclarecer essa gama de alternativas possíveis” (COX, 1996b, p. 90, tradução nossa).

Os essencialismos não históricos subjacentes na perspectiva neorrealista e liberal internacional, sobre a natureza do homem, do estado e as relações interestatais, prendem tais abordagens em um determinismo no qual para tais essências o futuro é apenas a repetição do passado. Em resposta a ambos essencialismos, Cox (1996b, p. 93, tradução nossa) menciona o filósofo Giambattista Vico, para quem a natureza humana e suas instituições “não deve ser pensada em termos de substância imutável, mas sim como uma criação contínua de novas formas, [...] a perspectiva vichiana enfatiza mudança”. Segundo Cox (1996b, p. 94, tradução nossa), tal fixidez pode ser entendida, além dos interesses que a sustentam, pela ideia de Vico da “ vaidade acadêmica”, na qual os estudiosos assumem que “o que eles sabem é tão antigo quanto o mundo, ao assumir uma forma de pensamento derivada de uma fase particular da história e assumir que ela é universalmente válida”. Para Cox (1996b, p. 94, tradução nossa), tal erro é de maneira geral a “fundamentação falha de toda teoria de resolução de problemas [...]. A abordagem vichiana, por contraste, é a da teoria crítica”.

Em seu pós-escrito ao artigo aqui debatido, publicado em 1985 no livro *Neorealism and its critics*, Cox discorre sobre o método usado por cada tipo de teoria, identificando a PST com o método positivista e a CT com o método histórico. Enquanto o positivismo visa a criação de leis universais e divorciadas da história que “afirmam transcender a história” engessando assim uma determinada ordem social, o método historicista segue na tradição de Vico ao assumir que “a natureza humana e as estruturas de interações sociais mudam” sendo capaz de “explicar transformações de uma estrutura para outra”, compreendendo as mudanças no passado e as possíveis opções de futuras transformações (COX, 1985, p. 244, tradução nossa). Cox (1985, pp. 247-248, tradução nossa, grifo nosso) assume seu historicismo como localizado entre duas maneiras opostas de interpretar a história:

Existem dois conceitos opostos de história [...]. Um é uma separação metodológica em que os eventos são concebidos como uma série infinita de dados objetivados. Essa abordagem busca leis universais de comportamento. O realismo estrutural, como observado, é uma de suas manifestações. O outro vê a subjetividade da ação histórica como determinada e objetivada pelo processo histórico. Ele procura descobrir as “leis do movimento” da história. Ambos os conceitos de história se prestam prontamente à ideologia: aquele que se torna uma ideologia reificando o status quo; o outro é a ideologia que sustenta a revolução, revelando a certeza de um futuro particular. *Ambos removem o elemento de incerteza inerente à expectativa historicista* de desenvolvimento dialético decorrente das contradições das forças existentes.

Além da contingência histórica, ou seja, ter uma perspectiva histórica não determinista, ser basilar para a definição do autor do que é teoria crítica, ela também fundamenta a sua teoria crítica de então, batizada de marxismo historicista. A contingência é o conceito que divide o marxismo em diferentes vertentes, estando presente na que Cox se entende como membro. Segundo Cox (1985, p. 248, tradução nossa) existe uma tradição marxista determinista “que pretende revelar as leis do

movimento da história. E há um marxismo historicista que rejeita a noção de leis objetivas da história e se concentra na luta de classes como o modelo heurístico para a compreensão da mudança estrutural.” Com o intuito de se afastar das tradições marxistas deterministas e se aproximar de um marxismo historicista, ele se identifica como materialista histórico (COX, 1985, p. 249). Em tal período de sua obra, Cox encontra em seu materialismo histórico uma teoria na qual uma abordagem através das contradições da ordem estabelecida não engessa o andar histórico escapando ao determinismo, dando então seguimento ao constante fluxo de mudança. Segundo Cox (1996b, p. 95, tradução nossa):

No nível da história real, a dialética é o potencial para formas alternativas de desenvolvimento decorrentes do confronto de forças sociais opostas em qualquer situação histórica concreta. [...] O materialismo histórico vê no conflito o processo de um contínuo refazer da natureza humana e a criação de novos padrões de relações sociais que mudam a regra do jogo e a partir dos quais - se o materialismo histórico permanece fiel à sua própria lógica e método - pode-se esperar que novas formas de conflito surjam. Em outras palavras [...], o materialismo histórico vê o conflito como uma possível causa de mudança estrutural.

Em tal momento de sua obra, Cox identifica o materialismo histórico com a sua interpretação do marxismo. Cox realiza o mesmo movimento feito pelo historiador marxista E.P. Thompson descrito no ensaio *Poverty of theory* (1978). No ensaio que exerceu forte influência em Cox, é descrito que E.P. Thompson (1978) “no final de sua vida, ele deixou de se considerar um marxista - não porque ele não respeitasse mais a tradição, mas porque o termo adquiriu uma conotação quase religiosa”, como o termo parecia envolver argumentos que eram irrelevantes para o desenvolvimento positivo da tradição marxista, “ele preferia se chamar de materialista histórico”. De maneira equivalente Cox (1985, pp. 248-249, tradução nossa) ao dividir o marxismo entre a vertente determinista e historicista, se identifica afirmando que “é obviamente na última dessas correntes marxistas que este escritor se sente mais confortável” e que “se não fosse pela diversidade contraditória do pensamento marxista, ele ficaria feliz em se reconhecer como marxista¹, mas como as coisas estão no complexo mundo do marxismo, ele prefere ser identificado simplesmente como materialista histórico”.

Cox interpreta seu marxismo como seguidor da corrente historicista iniciada por Giambattista Vico e perpetuada por Benedetto Croce, George Sorel e Antonio Gramsci. Segundo Cox (1996a, p. 29), “Gramsci descende diretamente de Vico, com Sorel e Benedetto Croce como intermediários, e Marx como o pensador a ser interpretado por meio dessa corrente filosófica”. A perspectiva historicista é anterior, e através dela que Marx e o marxismo livre de determinismos é interpretado. Cox (1996b, p. 93) entende que “para Vico, as formas de mente em constante mudança foram moldadas pelo complexo de relações sociais em cuja gênese a luta de classes

1 No texto, Cox (1985, p.249) usa o termo “(in a parody of Reaganite rhetoric) as your friendly neighbourhood Marxist-leninist subversive”. Parodiando as ideias conservadoras da época para quais atrás de qualquer marxismo, que até poderia ter a aparência de simples teoria, se escondia um revolucionário doutrinário fiel a união soviética. A ironia tem intenção de sinalizar que seu marxismo historicista é uma escolha teórica distinta do marxismo como “ideologia que apóia a superpotência rival”. Optamos por traduzir diretamente o termo.

desempenhou o papel principal, como o fez mais tarde para Marx”. Cox entende seu marxismo como uma continuação da tradição historicista iniciada por Vico, na qual a mudança de estruturas em uma ordem histórica específica através da contradição está relacionada ao conflito de classes.

Como é conhecido, o caminho escolhido por Cox para desenvolver seu marxismo historicista se dá através da adaptação de Gramsci para as relações internacionais. Segundo Cox (1996c, p. 125, tradução nossa), conceitos de Gramsci apenas tomam precisão quando aproximados de uma determinada situação histórica particular, “essa é a força do historicismo de Gramsci” e o termo historicismo é frequentemente mal compreendido e criticado por “aqueles que buscam uma forma de conhecimento mais abstrata, sistemática, universalista e não histórica”. De acordo com Cox (1996c, p. 125, tradução nossa), para Gramsci, “nada poderia estar mais longe de sua mente do que um marxismo que consiste em uma exegese dos textos sagrados com o propósito de refinar um conjunto atemporal de categorias e conceitos”. A atitude de adaptação de Gramsci com o marxismo mencionada por Cox é a mesma realizada pelo próprio Cox com Gramsci, conhecimento que justamente pelo seu historicismo requer uma nova interpretação.

O estudo de uma ordem hegemônica é importante segundo Cox (1985, p. 247, tradução nossa, grifo nosso) para compreender: “a) *que ela funciona principalmente por consentimento de acordo com princípios universalistas* e b) que se apoia em uma certa estrutura de poder e serve para manter essa estrutura”, ou seja, uma ordem histórica específica de poder que através de princípios universais ou não históricos visa se fixar e perpetuar indefinidamente impedindo a possibilidade de mudança inerente à história. Para Cox, o estudo da ordem hegemônica auxilia a enxergar na prática as estruturas de poder que visam e causam o engessamento histórico, ao perpetuar e legitimar uma configuração específica de relações de dominação entre classes e a sua ordem correspondente.

Em seu livro *Production power and world order* (1987), ao realizar sua adaptação de Gramsci para as relações internacionais, como veremos adiante, é a fase do pensamento de Cox focado nas relações de produção. Segundo Cox (1987, p. 2, tradução nossa), “afirmar a centralidade da produção, de fato, leva diretamente à questão da classe social. A organização da produção cria as distinções de poder entre empregador e trabalhador, senhor e camponês, que formam a base das diferenças de classe”. Em tal período de seu pensamento, a relação de poder entre classes dominantes e dominadas, dominação que é sustentada por uma estrutura de poder hegemônica, é ideológica por ser uma ordem historicamente específica formada por classes dominantes que busca se perpetuar através de valores universais indefinidamente.

A centralidade do conceito de dominação de classes é acompanhada por uma observação com a qual Cox (1987, p. 2, tradução nossa) discorda sobre como “alguns não marxistas admitiram que a classe pode ter explicado o conflito e a mudança no início do passado industrial, mas se tornou irrelevante em tempos mais recentes” e como “alguns marxistas até se juntaram na conspiração para remover a classe da panóplia da explicação histórica contemporânea”. Cox (1987, pp. 3,4, tradução nossa) por compreender exatamente que “as relações de classe forneceram o elo entre economia e política, entre produção e poder”, através de sua leitura de Gramsci, visa estabelecer uma “abordagem fresca para a dinâmica da formação de classes” para compreender as relações de dominação de classe em uma ordem historicamente específica que se apresenta como universal, ou seja, o funcionamento e legitimidade da hegemonia no âmbito internacional.

Até agora, identificamos no pensamento de Cox um mecanismo teórico anterior e condicionante de sua definição posterior e condicionado de teoria crítica e seu marxismo/materialismo

histórico. Podemos identificar tal mecanismo primário, condição necessária para ser crítico, como o da contingência histórica. Contingência para a qual nenhum elemento humano é fixo, sendo a mudança constante e a análise histórica deve ser aberta por tal análise em um presente específico ao reconhecer as distintas possibilidades de futuro. Em suma, que a análise histórica, pela natureza contingencial da história, deve sempre carregar consigo em seu núcleo uma carga de incerteza ou indeterminação. A criação e adesão de Cox à teoria crítica e seu materialismo histórico ou marxismo historicista, como observamos, se dá pelo autor entender ambos como não deterministas e relacionados a uma visão contingencial da história. É em torno deste mecanismo que Cox usa seu conceito de ideologia em tal fase de sua obra, através da avaliação entre conhecimento ideológico pela sua certeza determinista ou crítico pela abertura contingencial.

Apesar de Cox já ter inserido os escritos de Gramsci em sua análise em *Labor and Hegemony* (1977), a análise ideológica consistia apenas em abordar distintas perspectivas, na “tentativa em reconstruir as estruturas mentais através das quais os indivíduos e grupos percebem o seu campo de ação” (COX, 1996f, p. 475, tradução nossa). Em tal período, apesar de fazer uso de Gramsci, Cox ainda não articulava a sua ideia de uma história contingencial para avaliar a divisão e validade das teorias e uma definição de ideologia, ato realizado pela primeira vez apenas com a publicação de *Social forces, states and world orders* (1981).

Segundo Cox (1996a, pp. 26-27, tradução nossa), podemos chamar tal período de “minha fase OIT” que foi “articulada primeiro e mais completamente nos dois artigos publicados no Millennium em 1981 e 1983” e encerrada com a publicação de *Production, power and world order* em 1987, “fase de meu pensamento que surgiu de meu foco nas relações de produção”. Os temas abordados até aqui se reservam a um período específico do pensamento de Cox, sua fase OIT, período em que através de sua história contingencial, como observamos aqui, ele desenvolve seus pensamentos mais populares como a divisão entre PST e CT, e sua adaptação de Gramsci no campo das relações internacionais.

Devemos agora buscar definir esse núcleo de necessária indeterminação que reside no centro das reflexões de Cox, alimentando seu duplo movimento de distanciamento dos determinismos das leis universais do positivismo e de um marxismo não histórico. Para entender sobre quais critérios funciona a sua contingencialidade devemos buscar essa resposta dentro de sua corrente historicista, especificamente na interpretação de Benedetto Croce sobre o conceito de providência divina em Vico.

2 A PROVIDÊNCIA DIVINA EM VICO COMO CONCEITO SECULARIZADO DE HISTÓRIA CONTINGENCIAL

Giambattista Vico, considerado por Cox como o criador da vertente historicista, nasceu no ano de 1668 em Nápoles e ocupou um cargo professoral no campo da retórica. Um grande crítico do projeto iluminista, o reconhecimento das ideias de Vico e a sua celebração como

um pensador reconhecido se deu apenas de maneira póstuma. O ambiente intelectual no qual Vico estava inserido, e se opunha, era aquele tomado pela revolução cartesiana do conhecimento, no qual se estabelecia o princípio cartesiano fundamentado no pensamento geométrico e no postulado de que o conhecimento deve estar ancorado em verdades autoevidentes. Ideias claras e distintas deveriam ser o critério de verdade e ponto de partida de reflexões subsequentes. Segundo Croce (1913, p. 2, tradução nossa), tal pensamento implica que para Descartes “todo o conhecimento que não tinha sido ou não podia ser reduzido a uma percepção clara e distinta e dedução geométrica estava fadado a perder aos seus olhos todo valor e importância”, rendendo a história baseada no relato como ilusão baseada nos sentidos, não apta a ser verdadeiro conhecimento. Posto de maneira poética por Croce (*Ibidem*, p. 2, tradução nossa) “a luz do dia do método matemático inutilizou as lâmpadas que, enquanto nos guiam na escuridão, lançam sombras enganosas”.

Segundo Croce (*Ibidem*, p. 19, tradução nossa), no projeto descartiano que “projetou uma ciência humana perfeita deduzida da consciência interna humana”, Vico se contrapondo a perfectibilidade da consciência humana e o excesso de confiança dali gerado, reserva ao divino a posição do saber total não apreensível ao humano e “contentou-se em produzir uma metafísica digna da fraqueza do homem”, na qual dentro das limitações humanas, a sua “era uma filosofia da humildade, como a cartesiana era a da autoconfiança” (*Ibidem*, p. 26, tradução nossa). Para Vico, ao contrário do plano divino, “a verdade alcançada no mundo do homem não era estática, mas dinâmica, não era uma descoberta, mas um produto, não era consciência, mas ter ciência” (*Ibidem*, p. 26, tradução nossa). Segundo Pereira Filho (2004, p. 45), “Vico coloca o homem no seu devido lugar, mostrando a fraqueza de sua condição e a incapacidade de se atingir o *verum* absoluto, posto como um ideal perpetuamente buscado, mas nunca alcançado de modo absoluto”.

Para Assmann (1985, p. 57) “o fato de que se pense a própria ideia como clara e distinta, segundo Vico, pode convencer-nos pela sua aparente autoevidência, e nada é mais fácil do que pensar que nossas crenças sejam por si evidentes”, o importante seria “dispor de um princípio que nos permita distinguir o que se pode conhecer do que não se pode”. Por tal questionamento surge o princípio vichiano de *verum ipsum factum*, traduzido como “o verdadeiro é o que foi feito”, ou “o verdadeiro e o que foi feito se identificam” (ASSMANN, 1985, p. 57). De tal maneira, ao contrário da natureza que seria apenas realmente cognoscível a Deus, a história é uma construção humana capaz de ser conhecida pelo homem. Segundo Assmann (*Ibidem*, p. 58) “a história é história da gênese e do desenvolvimento das sociedades e das suas instituições”, nas quais estão inclusas “a linguagem, mitos, leis, costumes, estruturas sociais e subjetivas mutáveis”. As sociedades humanas ao longo do tempo, ou seja, o estudo da história, por serem obras humanas, são então pelo princípio de *verum ipsum factum*, ao contrário da visão cartesiana, conhecimento do qual se pode estabelecer saber verdadeiro.

Segundo Croce (1913, p. 34, tradução nossa) podemos entender o esforço de Vico em criar “uma ciência empírica do homem e da sociedade, extraíndo seus materiais de esquemas que não são nem as categorias extratemporais da filosofia nem os fatos individuais da história” embora tal ciência “nunca possa ser construída sem categorias filosóficas e fatos históricos”. A nova ciência de Vico ocupa a posição intermediária entre a análise histórica através de categorias atemporais e um empirismo que entenderia a história como a constatação e acúmulo de fatos, entre o pensamento abstrato e a experiência factual, segundo Pereira Filho (2004, p. 93) para Vico:

Não há como “provar” de fora dos limites da mente humana que a história tem sentido, não há como impor dogmaticamente este sentido. No entanto, é preciso admiti-lo para não permanecer num domínio empírico ou abstrato, transitando de um fato a outro, de um acidente a outro, como se a história ou a vida de cada nação se resumisse a um acúmulo de informações sem organicidade interna.

Entre o sentido da história inapreensível ao humano e o domínio dos fatos empíricos que Vico estabelece o conceito de providência divina. A história é ação humana, mas a própria ação carrega uma dimensão e consequências que lhe escapam e pertencem a providência divina, que pode ser observada apenas através do estudo histórico. As consequências da ação de uma pessoa no presente não são previsíveis no futuro e muito menos o dos povos que formam as nações, o desenvolvimento e resultados das ações individuais e coletivas não são determinados pelos próprios agentes nem são puro caos, tais resultados são mediados pelo funcionamento da providência. O sentido ou direção das ações coletivas na história é algo reservado ao divino, não diretamente apreensível pelo conhecimento humano, apenas podendo ser interpretado de maneira indireta pela ação da providência divina.

Apesar da tradição historicista de Cox se aproximar de uma interpretação hegeliana de Vico, como a realizada por Croce, ela se diferencia por entender que o sentido ou propósito da história humana reside, como dito por Berlin (2000, p. 245) “além do controle humano ou da razão”, sendo essa “uma diferença decisiva entre a posição de Vico e a de Hegel”².

A história para Vico apesar de ser assunto humano não é independente da vontade divina, vontade que não se manifesta na história como fator sobrenatural que impede a ação, consciente e não, dos homens e das nações, mas se estabelece por aquilo que escapa às intenções e consciência das ações humanas. A autonomia da sociedade humana, a intencionalidade de suas ações não entra em choque com a providência divina. Segundo Assmann (1985, p. 58), “o plano da história é completamente humano, mas não preexiste na forma de uma intencionalidade não realizada encaminhando-se para sua própria e gradual realização”, de tal maneira, as ações humanas na história retêm um elemento que escapa às suas próprias intenções e consciência, elemento que é relacionado à providência divina.

A harmonia causada pela autonomia das ações humanas estarem de acordo com a organização divina do mundo, é explicada para Vico pela junção de ambos no conceito da providência divina. Segundo Pereira Filho (2004, p. 46), a alma ou mente humana escapa da posição estática da teologia e é apreendida em sua potência viva e criadora na história, “o homem estaria disposto a meio caminho entre transcendência e imanência, entre o superior e o inferior, entre Deus e o mundo”. A liberdade humana não estaria em desavença com a vontade celeste, segundo Pereira Filho (2004, p. 94):

2 Temos ciência que Croce realiza uma leitura Hegeliana de Vico, ou melhor, enxergando o autor napolitano como um predecessor do idealismo alemão, leitura que também é seguida por Cox. Mas no seguinte trabalho abordamos a tradição historicista criada por Cox e a sua interpretação dos autores na qual enxerga um fio condutor historicista traçado de Vico à Gramsci do qual Hegel está excluído. A descon sideração contraditória por Hegel é evidente, questão sobre a qual um texto mais extenso poderia se deter, mas como dito na introdução, não temos como intenção apontar possíveis críticas aos construtos teóricos de Cox, e sim, apreender sua própria lógica de funcionamento interna.

Na economia interna da Ciência Nova, a providência funcionaria assim como um limite teórico que serve de guia para que se possa olhar para o conjunto da história de forma racional. A providência não é uma razão justificadora ou ordem metafísica absoluta externa ao domínio do humano. Ao contrário, ela é o polo estruturador de sentido que transcende e ilumina a realidade histórica a partir do interior da mente humana. Fica claro que os princípios que movem a história e dão regularidade aos fatos humanos ao longo do tempo não devem ser simplesmente procurados acima ou fora da história, numa espécie de esquema transcendente e abstrato, pré-concebido por uma “divina mente legisladora”. Tais princípios ou categorias objetivas só nos são acessíveis se forem encontrados de forma imanente, ou seja, “no interior das modificações de nossa própria mente humana”

A ideia religiosa de providência divina é convertida em Vico em conceito que denota a racionalidade e a autossuficiência do processo histórico que por via de regra é desconhecida aos agentes participantes na história, a história das nações é mediada por tal conceito. Segundo Croce (1913, p. 115, tradução nossa), a providência de Vico estabelece um meio termo entre uma primeira interpretação na qual os indivíduos históricos são autônomos plenamente conscientes e conhecedores das intenções e consequências de suas ações e a segunda interpretação que assume “o indivíduo, que a princípio era tudo e preenchia todo o palco com sua postura e declamação, é agora, neste segundo aspecto da história, menos que nada” ao ser determinado pelo destino da vontade divina.

O indivíduo que se interpreta como pleno responsável de suas ações ignora aquilo que escapa às suas próprias intencionalidades, para Croce (1913, p. 113, tradução nossa), “as próprias pessoas que são diretamente responsáveis por determinado fato, via de regra, não o sabem, ou o sabem de uma maneira muito imperfeita e falaciosa”. Segundo Croce (1913, p. 114, tradução nossa), as atividades humanas são então envolvidas pelo véu criado pelas ilusões que os indivíduos detêm das próprias atividades individuais, resultando que “o historiador superficial se agarra ao véu e, em sua tentativa de descrever o curso dos eventos, usa essas ilusões para fazer sua voz ser ouvida”, interpretando o acaso e inconsciência das ações individuais como plena consciência de tal maneira ignorando o desconhecimento relacionado ao divino em suas próprias ações.

Croce (1913, p. 116, tradução nossa) diz que o conceito de providência divina de Vico supera a interpretação individualista e determinista da história, mencionadas aqui, para o autor:

A ideia que transcende e corrige igualmente as visões individualista e supra individualista da história é a ideia da história como racional. A história é feita por indivíduos: mas a individualidade nada mais é do que a concretude do universal, e toda ação individual, simplesmente porque é individual, é supra individual. Nem o individual nem o universal existem como uma coisa distinta: a coisa real é o único curso da história, cujos aspectos abstratos são a individualidade sem universalidade e a universalidade sem individualidade. Este único curso da história é coerente em

todas as suas determinações, como uma obra de arte que é ao mesmo tempo múltipla e única, na qual cada palavra é inseparável das demais, cada tonalidade de cor relacionada a todas as outras, cada linha conectada com todas as outras linhas. Somente com base nessa compreensão a história pode ser compreendida. Caso contrário, a história deve permanecer ininteligível, como uma série de palavras sem sentido ou as ações incoerentes de um louco.

A ideia da história como um processo dotado de racionalidade própria que escapa a seus participantes imediatos é a ideia de divina providência de Vico sem o cunho religioso. O núcleo de indeterminação necessária que é a providência divina se traduz ao ser secularizado como a análise contingencial da história na qual a transformação de todos os assuntos humanos é constante. Uma transformação constante que pode ser analisada, mas não é previsível, nem sua lógica é completamente apreensível por ela sempre trazer consigo o elemento da contingência ou indeterminação para os agentes inseridos na história. Segundo Croce (1913, p. 116, tradução nossa), então:

A história, então, não é obra do destino nem do acaso, mas da necessidade que não é determinação e da liberdade que não é acaso. E já que a visão religiosa, de que a história é obra de Deus, tem essa vantagem e superioridade sobre as outras, que introduz uma causa para a história diferente do destino ou do acaso e, portanto, não propriamente falando uma causa, mas uma atividade criativa, uma mente livre e inteligente, é natural que por gratidão a esta visão superior, não menos do que pela adequação da linguagem, devamos ser levados a dar à racionalidade da história o nome de Deus que governa e governa todas as coisas, e chamá-lo de Providência Divina. Ao chamá-lo dessa forma, ao mesmo tempo eliminamos do termo seu excesso místico que estabelece Deus e sua providência como destino ou acaso.

A interpretação feita por Croce (1913, p. 117, tradução nossa) do conceito de providência divina tem uso duplo ao servir como “uma crítica das ilusões individuais, quando se apresentam como toda e única realidade da história, e como uma crítica da transcendência divina” quando ela se põe como destino. O mundo das nações e sua história descende da divina providência, resultado “de uma mente muito diferente, às vezes bastante oposta, sempre superior, aos fins particulares colocados diante de si pelos homens: cujos fins restritos foram transformados em meios para fins mais amplos” (*Ibidem*, p. 118, tradução nossa). Essa heterogeneidade entre intenção e resultado significa que a intenção e significância das ações dos homens transcendem essas próprias ações. Conciliar o conhecimento humano e sua liberdade com a intenção divina está na origem na noção ambígua da providência divina.

A harmonia entre a liberdade terrena com o plano divino é garantida nem pelo conhecimento humano e suas intenções, nem pela revelação divina, mas sim pelos trabalhos imanentes da providência que molda os eventos humanos e seus resultados através de sua agência invisível e imanente, mas absolutamente influente. Apesar de a história ser um processo racional, é

impossível o humano se afirmar como pleno conhecedor de tal racionalidade, conhecimento reservado ao divino.

A análise aqui realizada revela como o conceito de divina providência traz em si essa carga de incerteza ou desconhecimento no processo histórico que escapa aos indivíduos de uma determinada ordem histórica. Podemos então traçar melhor os parâmetros dentro dos quais a ideia de contingência histórica de Cox está inserida, sobre quais coordenadas está o seu entendimento de uma indeterminação necessária na análise histórica. Ideia vichiana da providência divina que é interpretada como história contingencial e que como observamos fundamenta o marxismo ou materialismo histórico de Cox em sua fase OIT.

Uma ordem mundial historicamente específica e as teorias correspondentes que buscam perpetuar tal ordem, ao buscarem suas justificações através de abstrações atemporais impedem a constante mudança causada pela racionalidade própria do processo histórico que escapa a tais agentes. A interpretação atemporal de uma ordem específica que visa se perpetuar indefinidamente se põe contra o historicismo no qual a contingência preserva as distintas possibilidades que podem resultar do incerto processo histórico.

De tal maneira, Cox critica através da posição intermediária que a secularização da ideia da divina providência de Vico lhe proporciona, tanto aqueles que presumem a plena consciência dos agentes individuais pelas suas ações e o processo histórico como apenas a sua soma, quanto aqueles que interpretam a história através de leis abstratas universais retirando a contingência da análise. A análise de Cox gira em torno dessa posição divina de pleno conhecimento necessariamente desocupada, da qual ele se distingue tanto de agentes individuais e ordens específicas presos no véu da ilusão gerado por suas próprias ações interpretadas como plenamente conscientes, quanto daqueles que pensam ter encontrado as leis abstratas universais independentes da empiria que movem o processo histórico. Ambas as perspectivas, incorretas ao retirar a carga de contingência na análise histórica, se interpretam como externos a ela, assumindo uma posição de pleno conhecimento semelhante a divina.

O materialismo histórico de Cox, em tal época identificado com a teoria crítica e o marxismo, é o caminho para interpretar a história e o mundo sem recair nas reificações causadas ao desconsiderar a indeterminação ou ocupar a posição de pleno conhecimento. Em ignorar o sempre desconhecimento das ações humanas ou assumir o pleno conhecimento de leis atemporais. Em torno de tais considerações que Cox fundamenta a sua definição de teoria crítica e entende um marxismo específico como maneira de interpretar a história contingencialmente e avaliar o ideológico nas PST e a ordem mundial vigente justificada por tais teóricos. O conhecimento falso é aquele que ao descontingencializar a história supõe ser externo a ela, espaço externo de pleno conhecimento reservado unicamente para o não humanamente apreensível, ocupado pelo divino e mediado pela providência.

Após o desenvolvimento de tais questões, mencionamos que tal temática surge pela primeira vez não pelo seu contato com Vico, mas com o escritor russo Tolstói no final da década de 1950 com a leitura do romance Guerra e Paz. Segundo Cox (2013, p. 167, tradução nossa): “uma ocasião para pensar sobre o método histórico como base para meu estudo projetado veio a mim durante um feriado de verão, quando eu estava lendo Guerra e paz”. De acordo com Cox (*Ibidem*, p. 168, tradução nossa), Tolstói recusava a ideia de que a história segue uma lógica inteligível, ela seria “nada além do caos de inúmeras vontades individuais” onde tudo é acidental, mas:

Ao mesmo tempo, Tolstói acreditava na inevitabilidade do processo histórico. A infinidade de ações conscientes no caos de eventos em curso, Tolstói pensava que se tornavam integrados em movimentos impessoais de mudança histórica. Essa integração em movimentos coerentes do caos entre vontades e ações individuais foi, para Tolstói, obra da Providência. A noção de “causa” atribuída à vontade humana era uma ilusão. O resultado da infinita variedade de vontades humanas individuais em um evento ou época histórica foi dirigido pela Providência, a vontade de Deus que é desconhecida para os humanos. Tolstói ficou confuso com essa incomensurabilidade do conhecimento empírico humano necessariamente incompleto da infinidade das vontades e ações humanas, de um lado, e da obra da Providência, incognoscível para os humanos, do outro.

Mas, segundo Cox (2013, p. 170, tradução nossa), a visão de Tolstói retirava da humanidade qualquer autonomia e capacidade criativa, a coesão das atividades humanas coletivas era apenas uma questão referente à providência divina, “Tolstói não poderia dar nenhuma explicação para a coesão das sociedades, nações e exércitos. A atividade humana foi reduzida a uma série caótica de ações individuais, a única força unificadora sendo o desígnio da Providência.” Os estudos de Cox (*Ibidem*, p. 167,) resultaram em um ensaio não publicado chamado “*Tolstoy and the Task of History Today*”, no qual seu antigo professor Charles Bayley ao ler sugeriu “uma comparação da ideia de história de Tolstói com a de Giambattista Vico”, autor no qual como vimos Cox posteriormente encontra a versão definitiva de providência divina que secularizada sustenta uma análise contingencial da história.

Observamos como a secularização do conceito de providência divina serve como juízo central para as reflexões do autor, distinguindo dos determinismos o que ele chamava de marxismo historicista. Agora nos detemos sobre como esse mesmo juízo é mobilizado em seus escritos após 1987.

3 O HISTORIADOR E A PLURALIDADE CIVILIZACIONAL NO MUNDO GLOBALIZADO: O PENSAMENTO DE ROBERT COX NO PÓS-GUERRA FRIA

Após identificar o mecanismo teórico da necessidade contingencial presente no historicismo de Cox, agora nos detemos sobre os escritos posteriores e desenvolvimento do pensamento do autor em torno de tal conceito. Se em sua fase OIT esse mecanismo teórico era vinculado ao marxismo historicista desenvolvido pelo autor, agora abordamos o pensamento de Cox posterior à Guerra Fria, no qual a temática muda e o foco recai no processo de globalização, civilizações e sociedade civil. Cox (1996e, p. 191, tradução nossa) ao tratar sobre

o processo de globalização no qual o mercado “libertando-se dos laços das sociedades nacionais, sujeitando uma sociedade global às suas leis”, afirma como “nenhuma contra tendência desafia efetivamente o impulso da globalização”, sendo ela apenas delineada em diversas forças sociais da sociedade civil. A esquerda estando assolada por um vácuo intelectual em relação ao processo de globalização se rendeu à nova configuração global ou estaria presa em posicionamentos passados keynesianos divididos mais que nunca por um sectarismo polemista (COX, 1996e, p. 191). Segundo Cox (*Ibidem*, p. 192, tradução nossa):

No cerne do desafio está a questão da força motriz para a mudança. Um efeito da globalização da produção é que não se pode mais falar muito significativamente da classe trabalhadora como uma força social unificada em nível nacional, muito menos mundial. A classe trabalhadora agora tem uma existência objetiva fragmentada e uma consciência comum muito problemática. Na nova estrutura social emergente, as categorias definidas apenas em relação à produção são complicadas pelas categorias de gênero, etnia, religião e região, uma vez que estas são frequentemente a base para segmentação. Essas categorias não deslocam a produção como fator primordial na estruturação da sociedade.

Pelas mudanças na sociedade, causadas pelo processo de globalização, a questão de classe deve ser deixada de lado pelo surgimento de novas forças sociais na sociedade civil com identificações não relacionadas a sua posição no mundo da produção, segundo Cox (1996e, p. 191, tradução nossa), “a base política da ação social para enfrentar as tendências emergentes têm que ser repensada e recomposta em relação às estratégias do passado”. A nova solução para Cox (*Ibidem*, p. 207, tradução nossa) contra a lógica de mercado global, dá-se pelo “surgimento de uma cultura política alternativa que daria maior escopo à ação coletiva”, sendo ela composta por “respostas locais a problemas globais”, sendo a globalização contra-atacada “por uma nova globalização embutida na sociedade”.

Agora a disputa hegemônica não passa mais pela questão da dominação de classes no nacional e internacional, mas é interpretado como um problema de convivência entre diferentes civilizações³ no mesmo mundo globalizado com uma única sociedade civil mundial interligada. Cox (1996d, p. 152, tradução nossa) define então o conteúdo normativo de uma ordem pós-hegemônica que deve ser buscada pela análise histórica contingencial, como baseada na “busca de um terreno comum entre as tradições constituintes das civilizações”, através do “reconhecimento

3 Cox (2002d, p.161) define como civilizações os agrupamentos humanos localizados em locais geográficos específicos e compartilhando uma série de práticas materiais e simbólicas alinhadas entre si e cambiantes ao longo do tempo. Historicamente as práticas materiais de cada entidade eram unificadas através da religião. Segundo o autor (2002d, p.161, grifo do autor, tradução nossa): “É comum hoje em dia chamar civilizações pelos nomes das religiões - judaico-cristã, islâmica, confucionista e assim por diante. A religião permitiu que as pessoas abrangidas por uma civilização desenvolvessem uma consciência compartilhada e símbolos através dos quais eles poderiam se comunicar significativamente um com o outro. Mito, religião e linguagem eram todos a mesma coisa até que a linguagem se secularizou e se racionalizou. aqueles conjuntos de os símbolos que tornaram possível a comunicação significativa entre os participantes de uma civilização material podem ser chamados de conjuntos de significados intersubjetivos. O mundo material forneceu uma base comum de experiência; a religião forneceu uma base comum de subjetividade. *Uma definição temporária de civilização pode ser um ajuste ou correspondência entre as condições materiais de existência e significados intersubjetivos*”

mútuo de tradições distintas” e o desenvolvimento de uma “supraintersubjetividade que forneceria uma ponte entre as subjetividades distintas e separadas das diferentes tradições de civilização coexistentes”. Os caminhos que causariam a união entre diferentes civilizações e subjetividades devem ser buscados, como veremos, pela análise historicista. Para Cox (1996a, p. 35, tradução nossa), a desintegração das distintas civilizações causada pela força homogeneizantes da globalização e preservação da pluralidade das distintas civilizações, é em parte combatida pela responsabilidade ética do intelectual em “encarnar os valores da civilização e expressá-los ao nível da comunidade local, para que possam infundir [...] uma nova solidariedade social e política”, nas respectivas sociedades civis. Segundo Cox (2002c, p. 187, tradução nossa), o desafio contemporâneo é encorajar a formação de intelectuais “que podem tanto articular as visões de possíveis sociedades futuras com base na experiência de diferentes formações sociais existentes quanto se tornarem elos entre essas diferentes visões e movimentos”.

A ideia da divina providência continua presente como contingência histórica balizando o pensamento de Cox, agora preocupado com o tema da convivência entre civilizações através de laços compartilhados, sendo a análise histórica contingencial, ou historicista, capaz de realizar tal feito de construir pontes entre civilizações ao superar sua própria especificidade histórica sem recair nos polos do determinismo de regras universais ou acúmulo de fatos empíricos. O pensamento historicista impede a universalização de uma civilização sobre outras, possibilitando o estabelecimento de laços entre elas. Cox (2002c, p. 45, tradução nossa) descreve a teoria de Vico de maneira análoga a sua problemática das civilizações. Segundo o autor, Vico estava “tentando discernir um padrão nos estágios de desenvolvimento da mente e da sociedade, mudanças que vieram de dentro das diferentes comunidades humanas cujas trajetórias constituíram civilizações históricas”. Segundo Cox (2002c, p. 46, tradução nossa), tais padrões presentes no desenvolvimento de cada civilização escapa a cada uma de suas fases históricas, “Vico encontrou esses padrões de desenvolvimento não nas intenções dos atores históricos, mas nas consequências agregadas de suas ações”, que como vimos anteriormente é o conceito de providência divina que “marca a distinção entre a busca de motivos particulares e as consequências agregadas daí resultantes”.

Para Cox (2002c, p. 46, tradução nossa), o historiador é “a ligação autoconsciente entre os problemas do presente e do passado que os torna inteligíveis”, sendo “o problema para o historiador como imaginar os processos mentais de pessoas cujas mentes são constituídas de forma diferente da própria do historiador, e desta forma ser capaz de reconstruir mentalmente seu mundo e suas ações”. Contra pós-modernistas que “questionam a possibilidade de fazer isso” ou até mesmo “condenam a própria tentativa como usurpação imperialista da identidade de outras pessoas”, Cox (2002c, p.45, tradução nossa) responde que “negar essa possibilidade é negar a história” e, por implicação, “permanecer vinculado à própria perspectiva particular sobre o mundo e o próprio aparelho de julgamento historicamente condicionado”. Segundo Cox (2002c, p. 56, tradução nossa):

O desafio de Vico para o nosso tempo é que nos esforçamos para compreender um mundo plural de civilizações coexistentes. Seu pensamento pode ajudar a compreender e conviver com a diversidade. O primeiro requisito é alcançar uma consciência de nossa própria relatividade - a

particularidade de nosso próprio condicionamento histórico. O próximo é ser capaz de entrar empaticamente, através do que Vico chamou de fantasia, nos processos mentais de outra civilização

Segundo Cox (2002c, p. 56, tradução nossa), esse pluralismo civilizacional em Vico, no qual “a inspiração de Vico nos incita a aceitar a visão de uma pluralidade de culturas e civilizações, cada uma com suas verdades, e a buscar compatibilidades e reconciliação entre elas”, se contrapõe com a visão descartiana que afirma apenas uma verdade universal de uma civilização específica e “nos alerta contra sucumbir à força homogeneizadora de uma única civilização global”. O historicismo é capaz de lidar com a pluralidade civilizacional enquanto o positivismo apenas representa a verdade de uma civilização específica que se interpreta como universal. Segundo Cox (2013, p. 174, tradução nossa):

Em suma, a compreensão histórica desafiaria o universalismo intelectual ou cultural derivado de uma convicção da superioridade dos sistemas jurídicos, institucionais e filosóficos da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Isso desafiaria uma atitude teleológica em relação às sociedades não ocidentais, uma expectativa de que elas se desenvolveriam na direção ocidental; na verdade, deveria ser ajudada, ou se necessário forçada, a fazê-lo.

Cox evita que a interpretação histórica derive em um completo relativismo que justifique a existência de tudo apenas pelo fato de existir, afirmando que o historiador deve partir de seu próprio senso de moralidade, e que apesar de “o próprio senso de moralidade do historiador poder ser influenciado pela opinião comum de seu próprio meio” ele pode ser “menos determinado por ela na medida em que ele ou ela se torna consciente disso” (*Ibidem*, p. 174, tradução nossa). Segundo Cox, o historiador ao recusar explicações universais deterministas recusa a abordagem que “dá segurança moral, o conforto da certeza, a convicção de estar certo”, já que a moralidade da responsabilidade pessoal do historiador é simultaneamente “pessimista e criativa - pessimista em reconhecer os fortes constrangimentos que a história coloca sobre o pensamento e a ação, criativa em apresentar uma escolha moral clara dentro do reino do possível”. Segundo Cox (2013, p. 174, tradução nossa):

As interpretações e julgamentos do historiador carregam, em última análise, a marca da responsabilidade pessoal. Essa responsabilidade pessoal é mais forte do que a noção de que a história é portadora de uma ordem moral que se desdobra progressivamente, seja com base na Razão, no Progresso ou no Materialismo Dialético; ou a noção de uma moralidade absoluta aplicável em todos os tempos e lugares.

O novo foco de Cox em uma sociedade civil de alcance global estabelecida entre diferentes civilizações parte de uma reformulação do conceito para o autor. Anteriormente, o conceito de sociedade civil em um sentido gramsciano expressava espaço habitado pelos valores

consensuais da ordem hegemônica que formava a legitimidade de tal ordem, como dito por Cox (2002b, p. 32, tradução nossa), “inicialmente referia-se à ordem burguesa, ao domínio dos interesses privados que o Estado existia para regular em nome do interesse geral”. Agora ela é vista como um espaço independente, de autonomia emancipatória, segundo Cox (2002b, p. 36, tradução nossa), “agora a sociedade civil é vista como sendo distinta do poder estatal e corporativo, na medida em que esses dois são percebidos como integrados em uma estrutura de autoridade compreensiva”, resultando que “o termo sociedade civil é agora mais comumente reservado para grupos autônomos (autônomos em relação ao estado e ao poder corporativo) capazes de expressar e perseguir objetivos coletivos de melhoria social e emancipação.” O elemento de combate a hegemonia é mantido, mas a sociedade civil que antes era o centro da legitimidade hegemônica agora é o espaço de onde parte a resistência de cada civilização distinta contra o processo de globalização de uma civilização única. Segundo Cox (2002e, p. 185, tradução nossa):

A luta entre as forças sociais é a principal dinâmica de mudança nas sociedades. Na tradição europeia, isso foi entendido por Giambattista Vico no início do século XVIII e por Karl Marx no século XIX. Essa percepção continua válida no início do século XXI. A natureza do conflito de classes, entretanto, está mudando, não mais ligada tão intimamente à propriedade nos meios de produção como Marx a via, mas se expandindo para incluir outras formas de dominação e subordinação e de interesses particulares versus o bem-estar geral. A arena da luta social está na sociedade civil, razão pela qual os desenvolvimentos na sociedade civil são a chave para compreender as mudanças civilizacionais.

Devemos destacar que em tal momento para Cox (2002c, p. 51, tradução nossa) a ideia de luta de classes, criada por Vico, se afasta da de Marx, “a apropriação de Vico por Marx foi unilateral” já que ele “via a produção material como a principal causa em relação à qual mentalidades e instituições eram consequências”, sendo que por outro lado “Vico tinha uma visão mais orgânica em que religião, língua, moral e organização econômica e social eram um todo interativo”.

A ideia de uma história contingencial ainda estabelece que o intelectual deve ir contra o impulso de aproximar seu conhecimento historicamente condicionado com o conhecimento absoluto, mas ela agora é operacionalizada de maneira distinta para definir a nova divisão estabelecida pelo autor entre o positivismo ou PST, e o historicismo ou CT. Apesar de Cox manter os termos usados entre os dois métodos ou teorias e a história contingencial como parâmetro de divisão entre eles, os termos assim como a divisão é reformulada daquela em sua fase OIT abordada anteriormente.

Segundo Cox (1996d, p. 144, tradução nossa), ontologias que residem na base de toda reflexão, estabelecem “a estrutura básica das entidades relevantes e suas relações”. A ontologia e epistemologia derivadas de acontecimentos históricos mesmo que elas visem se interpretar como separadas da história, estabelecem o senso de realidade e campo de ações possíveis dos agentes, “as ontologias com as quais as pessoas interagem com o mundo derivam de sua experiência histórica e, por sua vez, tornam-se incorporadas ao mundo que constroem” (*Ibidem*, p. 145, tradução nossa). Segundo Cox (*Ibidem*, p. 145, tradução nossa):

essas estruturas mentais incorporadas de pensamento e prática - as realidades não físicas da vida política e social - podem persistir por longos períodos de tempo, apenas para se tornarem problemáticas, para serem questionadas, quando as pessoas enfrentam novos conjuntos de problemas que as velhas ontologias não parecem capazes de responder ou lidar com. Em tais períodos, as certezas sobre a ontologia dão lugar ao ceticismo

Segundo Cox (1996d, p. 146, tradução nossa), devemos ir contra o impulso em “dotar nossa sabedoria prática de universalidade” e que “desconstruir as construções ontológicas do presente passageiro é um primeiro passo em direção a um conhecimento mais pertinente, mas ainda relativo”. Para o autor (*Ibidem*, p. 146, tradução nossa), “fases históricas distintas, com suas ontologias historicamente específicas, não são isoladas umas das outras como mutuamente incompreensíveis”. A capacidade de compreender a mudança das distintas fases históricas de nossa civilização no passado ou de outras civilizações através do método historicista, torna o processo histórico inteligível. Segundo Cox (*Ibidem*, p. 146, tradução nossa), a capacidade de refletir historicamente gera:

O conhecimento da história, não apenas dos eventos, mas das regularidades ou princípios gerais que ajudam a explicar a mudança histórica, pode, por sua vez, se tornar um guia para a ação. A história, portanto, gera teoria. Esta teoria não é um conhecimento absoluto, não é uma revelação final ou uma completude de um conhecimento racional sobre as leis da história, é uma forma de conhecimento que transcende a época histórica específica que torna a época inteligível em uma perspectiva mais ampla - não a perspectiva de eternidade que está fora da história.

Em tempos de mudanças, a atenção é voltada para as ontologias e epistemologias historicamente específicas de uma determinada estrutura. Segundo Cox (1996d, p. 147, tradução nossa), o positivismo tem como propósito levar a “atividade anormal que foi foco da atenção como objeto de estudo em um relacionamento compatível com o todo relativamente estável”, no “positivismo existe uma identidade implícita entre o analista-observador e o todo social estável”. Segundo Cox (1996d, p. 147, tradução nossa), “o positivismo está menos adaptado à investigação de mudanças complexas e abrangentes”, já a epistemologia historicamente orientada, “é mais adequada como um guia de ação para a mudança estrutural”. Segundo Cox (*Ibidem*, p. 147, tradução nossa):

Uma mudança de ontologias é inerente ao próprio processo de mudança estrutural histórica. As entidades significativas são a estrutura emergente e os processos por meio dos quais emergem. A reflexão sobre a mudança desacredita ontologias antigas e produz uma sugestão de uma possível nova ontologia. O uso da nova ontologia se torna heurística para estratégias de ação na ordem mundial emergente.

Posto de outra maneira, Cox (1996g, p. 525, tradução nossa) afirma que existem “dois tipos de teoria que correspondem a dois tipos de tempo”, a PST relacionada com “o tempo do imediatismo, os problemas que pressionam por uma resposta imediata” e a TC, que lida com “o tempo de mudança de médio e longo prazo”. Segundo Cox (1996g, p. 525, tradução nossa), a relação entre ambas as teorias é complementar já que “a relação entre os dois tempos é a relação entre agência e estrutura”.

A diferença entre ambas as teorias agora é uma questão de capacidade explicativa. Segundo Cox (2002a, p. xxii, tradução nossa), “em tempos relativamente estáveis, a abordagem de resolução de problemas do positivismo parece tudo o que é necessário para lidar com os distúrbios da ordem social”, mas quando uma ordem social se encontra em crise inteiramente com sua legitimidade em declínio, “então o método histórico é chamado para explicação”, já que apenas ele consegue interpretar o “todo em suas várias partes, investigações sobre as origens das estruturas históricas e as possibilidades de transformação estrutural”, entendendo os motivos da crise da ordem social que escapa ao escopo de suas próprias abordagens positivistas limitadas pela sua condição histórica específica. A relação entre ambas as teorias não é mais definida pela disputa entre relações de poder, mas pela sua complementaridade, segundo Cox (2010), “acho que as duas são distintas, mas não mutuamente exclusivas. Não defendo a teoria crítica excluindo a teoria da resolução de problemas”.

A divisão entre ambas as teorias e respectivos métodos permanece a mesma, uma retém a análise histórica contingencial e a outra não, mas a relação entre ambas mudou. A divisão entre uma visão historicista e positivista antes era determinada por interesses presentes em relações de poder desiguais que visavam ao atender interesses particulares perpetuar uma ordem histórica específica. O universalismo não histórico, a descontingencialização da história, era a maneira de legitimação de uma ordem e obscurecimento dos interesses ali presentes. A arbitrariedade de uma ordem específica era por uma questão de poder autorrepresentada como eterna e externa à história, visando se perpetuar indefinidamente impedindo a mudança constante no processo histórico.

Após a fase OIT do pensamento de Cox, a relação de poder entre a PST e CT desaparece. O positivismo agora é interpretado por pertencer a um determinado momento histórico, por estar vinculado exclusivamente a uma determinada fase histórica de uma civilização. O positivismo não disputa mais a interpretação do mundo com a análise historicista. O positivismo gerado em um momento histórico específico agora não é capaz de lidar com algo externo a tal momento sem se tornar anacrônico. A diferença entre a PST e CT, não é vinculada às relações de poder dentro de uma sociedade e à luta por emancipação, mas agora é uma questão de capacidade explicativa e alcance temporal de cada teoria. O tema de uma visão contingencial da história que definia a dominação de uma ordem que visa se perpetuar a-temporalmente agora é reformulado. A visão historicista é capaz de explicar a mudança histórica que o positivismo, ao servir e pertencer a uma fase histórica específica, não é capaz.

A relação entre ambas agora é de complementaridade, a PST é reservada ao curto prazo, limitada pelas suas condições históricas, servindo a agentes dentro de uma ordem específica. Como vimos anteriormente, a CT agora é determinada pela capacidade da análise histórica se elevar de seu momento histórico específico sem recair no universalismo não histórico. O alcance e capacidade explicativa do historicismo, ao contrário do positivismo, não é limitado pelas suas próprias condições históricas. Na história contingencial, na qual as ações dos agentes resultam em processos e consequências que escapam às intenções e consequências desses próprios agentes, tal processo de

transformação constante não consegue ser apreendido pelo método positivista. Apenas o historicismo, apreendendo a história como contingencial, seria capaz de lidar com a mudança estrutural.

O conceito de Cox sobre ideologia surgiu e definido na divisão de ambas as teorias, como vimos anteriormente na fase OIT, agora é inexistente. Nenhuma delas contém elementos de falsidade ou mistificação da realidade social e a divisão se dá então pela distinta capacidade explicativa de cada uma sobre diferentes dimensões complementares da realidade.

Como vimos anteriormente, se Cox usava o termo materialismo histórico como sinônimo de marxismo historicista distanciado das vertentes deterministas, agora ele mantém o termo materialismo histórico para descrever o seu método, mas se distanciando de uma identificação com o marxismo e se aproximando de Vico. Segundo Cox (2002b, p. 27-28, tradução nossa), “usei o termo materialismo histórico, que alguns igualam ao marxismo ou, se eles próprios são marxistas, consideram o marxismo a única versão válida dele”. Para o autor, “não tenho pretensões ao título de marxista”, apesar de ter a “noção de que Marx forneceu algumas hipóteses históricas que podem ser úteis para a compreensão de alguns problemas históricos, mas não são tão úteis para outros”, afirmando que “Vico fornece a base do meu pensamento teórico assim como ele surgiu”. Segundo Cox (2010, tradução nossa), “embora não seja marxista, acredito que muito se pode aprender com o pensamento marxista”, afirmando que “identifiquei minha abordagem como ‘materialismo histórico’, mas eu a vinculei não tanto a Marx, mas a Giambattista Vico”, o apreço de Gramsci agora não se dá tanto por ter adaptado o marxismo ao historicismo, mas porque “Gramsci deu continuidade à tradição vichiana”.

Cox não identifica mais sua teoria crítica ou historicismo com o marxismo historicista anteriormente criado. O marxismo como um todo, apesar de ter oferecido pensadores que foram exceção, lições e utilidade no passado, é apresentado como tendo uma visão não contingencial da história por ter sua própria meta-história, que ao estabelecer leis assume um ponto de vista externo a ela. Segundo Cox (2013, p. 17, tradução nossa):

Rejeito a noção de pensamento desencarnado, de uma mente cósmica impessoal que age propositalmente por meio das pessoas, levando-as a algum ponto final coletivo. Essa ideia tem raízes profundas no Ocidente, desde a ideia cristã da Providência Divina até a visão marxista da sociedade comunista e sua contraparte, o “fim da história” liberal democrático do Sr. Fukuyama. Mas está em nítido contraste com a existência de uma multiplicidade de visões conflitantes da sociedade mundial; e quando qualquer forma de teleologia histórica é saudada como salvação e mobiliza o poder militar e econômico para se tornar uma profecia autorrealizável, ela causa destruição na humanidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica contingencial se mostra como ponto central e permanente do qual partem os julgamentos de Cox sobre teoria. Observamos como essa lógica fixa

nos possibilita ver as grandes mudanças em seu pensamento durante suas distintas fases, nos proporcionando uma chave coesa e interna para compreender seus escritos. As conclusões deste trabalho indicam uma profunda cisão no pensamento de Cox após o ano de 1987. Seria um erro interpretar a sua obra como um bloco único e coeso sem se atentar para as profundas mudanças entre um período e outro. Apesar de usar os mesmos nomes para os termos, eles não retêm o mesmo significado no decorrer de seu pensamento.

A constância da profunda recusa de Cox em tomar parte em interpretações do mundo vistas por ele como deterministas e como ao longo de sua vida ia mudando seu julgamento sobre quais eram as interpretações deterministas, abrem uma janela para esse mecanismo teórico que sempre reservava a Cox um não lugar, definindo o autor primeiramente pelo seu não pertencimento a uma visão determinista. A tradição historicista de Cox, apesar de se transformar profundamente ao longo de sua obra, está sempre sob o signo da necessária contingência histórica.

Podemos revisitar o questionamento sobre a rotulação do autor e a sua fidelidade à tradição marxista, respondendo ele segundo o desenvolvimento de sua própria obra. Não vamos aqui responder, nos baseando em algum ponto externo, se Cox era marxista ou não. Mas podemos fazer a afirmação de que Cox por um período de seu pensamento se aproximou e se identificou pelos seus próprios termos com seu marxismo historicista, e posteriormente pelos mesmos termos se afastou, abandonando tal categoria. Sempre se identificando com a sua cambiante visão historicista. Podemos, assim, responder que Cox foi por um momento marxista à sua própria maneira, uma resposta adequadamente “coxiana” para uma pergunta tão direta.

REFERÊNCIAS

- ASSMANN, Selvino (1985). Vico, um gênio solitário e renovador. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 7, n. 4, p. 55-66, jun.
- BERLIN, Isaiah. **Three Critics of the Enlightenment: VICO, HAMANN, HERDER**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2000.
- CROCE, Benedetto (1913). **The philosophy of Giambattista Vico**. Nova Iorque: The Macmillan Company.
- COX, Robert W. (2013). **Universal Foreigner: the individual and the world**. [S.L]: World Scientific.
- _____ (1987). **Production, Power and World Order: social forces in the making of history**. Nova Iorque: Columbia University Press.
- _____ (2012). “For Someone and for Some Purpose” An Interview with Robert W. Cox. In: BRINCAT, Shannon; LIMA, Laura; NUNES, Joao. **Critical Theory in International Relations and Security Studies**. [S.L]: Routledge. p. 1-26. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/328214914_For_Someone_and_for_Some_Purpose_An_Interview_with_Robert_W_Cox> Acesso em: 15/01/21
- _____ (2010). **Robert Cox on World Orders, Historical Change, and the Purpose of Theory in International Relations**. Disponível em: <<http://www.theory-talks.org/2010/03/>>

- theory-talk-37.html>. Acesso em: 15/01/21
- _____ (2002a). Preface. In: COX, Robert W; SCHECHTER, Michael G.. **The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization**. Nova Iorque: Routledge. p. xiii-xxiv.
- _____ (2002b). Reflections and transitions. In: COX, Robert W; SCHECHTER, Michael G.. **The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization**. Nova Iorque: Routledge. Cap.2. p. 26-43.
- _____ (2002c). Vico, then and now. In: COX, Robert W; SCHECHTER, Michael G.. **The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization**. Nova Iorque: Routledge. Cap.3. p. 44-56.
- _____ (2002d). Conceptual guidelines for a plural world In: COX, Robert W; SCHECHTER, Michael G. **The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization**. Nova Iorque: Routledge. Cap.9. p. 157-175.
- _____ (2002e). Civilizations and world order. In: COX, Robert W; SCHECHTER, Michael G.. **The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization**. Nova Iorque: Routledge. Cap.10. p. 176-188.
- _____ (1996a). Influences and commitments. In: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 2. p. 19-40.
- _____ (1996b). Social forces, states and world order: beyond international relations. In: COX, Robert Warburton, Timothy J. Sinclair. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 6. p. 85-123.
- _____ (1996c). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 7. p. 124-143.
- _____ (1996d). Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun. In: COX, Robert Warburton, Timothy J. Sinclair. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 8. p. 144-173.
- _____ (1996e). The global political economy and social choice. In: COX, Robert Warburton, Timothy J. Sinclair. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. Cap. 10. p. 191-208.
- _____ (1996f). Labour and Hegemony: a reply. In: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. Cap. 20. p. 471-493.
- _____ (1996g) Globalization, multilateralism and democracy. In: COX, Robert Warburton, Timothy J. Sinclair. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 22. p. 524-537.
- _____ (1985). Social forces, states and world order: beyond international relations (Post Scriptum). In: KEOHEANE, Robert O. **Neorealism and its critics**. Nova Iorque: Columbia University Press. Cap. 8. p. 204-254.
- HOLMAN, Otto *et al.* Series editors' preface. In: COX, Robert W; SCHECHTER, Michael G. **The Political Economy of a Plural World: critical reflections on power, morals and civilization**. Nova Iorque: Routledge. Cap Series editors' preface. p. ix-x.
- PEREIRA FILHO, A. J. (2004). **Vico e a fratura moderna: o princípio do verum-factum e a**

idéia de história na Ciência Nova. 2004. 208 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://filosofia.fflch.usp.br/sites/filosofia.fflch.usp.br/files/posgraduacao/defesas/2005_mes/diss_05_mes_pereira_filho.pdf>. Acesso em: 20/07/21.

SCHUYLER, Robert Livingston (1959). Contingency in history. **Political Science Quarterly**, Nova Iorque, v. 3, n. 74, p. 321-333, set.

STRANGE, Susan (1988). Production, power and world order: social forces in the making of history. **International Affairs**, [S.L.], v. 64, n. 2, p. 269-270. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2307/2621861>> Acesso em: 10/01/21.

THOMPSON, E.P. (1978). **The Poverty of Theory**: or an orrery of errors. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/thompson-ep/1978/pot/intro.htm>>. Acesso em: 10/01/21.

Em defesa do ecletismo: apontamentos críticos sobre o segregacionismo interno entre as Teorias Marxistas de Relações Internacionais

In defense of eclecticism: critical notes on the
internal segregations between Marxist theories
of International Relations

MIGUEL BORBA DE SÁ | mbds@fe.uc.pt / Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal.

JAIME CÉSAR COELHO | jccoelho@ineu.org.br / Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

Recebimento do artigo Maio de 2021 | **Aceite** Setembro de 2021

Resumo: No âmbito da disciplina acadêmica de Relações Internacionais (RI) há uma tendência a dar-se excessiva atenção aos debates (e disputas) intradisciplinares em detrimento de análises concretas de fenômenos políticos. O marxismo não tem sido uma exceção a esta tendência, já que as duas principais abordagens marxistas de RI – Teorias do Sistema-Mundo e Teoria Crítica Neogramsciana – são frequentemente forjadas uma contra a outra. O artigo usa a trajetória de Robert W. Cox com fio condutor para questionar esta segregação mútua com o intuito de chamar atenção para os profundos desafios políticos do mundo atual, nomeadamente a ascensão de movimentos e líderes políticos de extrema-direita ao redor do planeta. Para tanto, o artigo recupera os estágios iniciais destas duas abordagens marxistas de RI, mostrando que desde suas origens houve colaboração, senão interpenetração direta, entre ambas. Em seguida, são expostas as inconsistências reveladas por críticas ortodoxas à obra de Cox que são baseadas em apelos para rejeitar-se o ecletismo nos trabalhos de ciências sociais. A conclusão relembra os dilemas da política do início do século XXI e oferece algumas avenidas de investigação que podem contribuir para a tarefa de superar o academicismo dentro das tradições marxistas de RI. **Palavras-chave** Robert Cox; Marxismo; Ecletismo; Sistema-Mundo; Gramsci.

Abstract: Within the academic discipline of International Relations (IR) there is a tendency to give excessive attention to intra-disciplinary debates (and disputes) in detriment of concrete analysis of political phenomena. Marxism has not been an exception to such tendency, as the two main Marxist approaches to IR – World-Systems Theory and Neogramscian Critical Theory – are often played out against each other. The article uses the trajectory of Robert W. Cox as a driving force in order to question such mutual segregation with the aim of calling attention to the deep political challenges of today's world, namely the rise of far-right movements and politicians across the globe. In order to do that, the article recuperates the early stages of those two Marxist approaches to IR, showing that since their origins there was mutual learning, if not outright interpenetration, between each other. It then exposes some of the inconsistencies revealed by orthodox critiques of Cox's work that are based on appeals to reject eclecticism in social scientific work. The conclusion recalls the urgent political predicaments of early 21st century politics and offers some avenues of investigation that can contribute to the task of overcoming academicism within IR's Marxist traditions. **Keywords** Robert Cox; Marxism; Eclecticism; World-System; Gramsci.

INTRODUÇÃO

There is little to be gained by pursuing the issue of fixing a label on my intellectual identity. I do not shy away from the word ‘eclectic’. The problem facing anyone who seeks to define the ‘problematic’ of the contemporary world is to draw upon and in so far as possible integrate modes of understanding from different sources so as to yield a result that both explains adequately and orients action. That is the only valid test, not whether you follow correctly some pre-established model. It is more useful to leave intellectual identities aside and address the question of what are the important things to focus upon.
(COX, 2002, p. 29)

O objetivo deste artigo é mostrar a importância do ‘ecletismo’ de Robert W. Cox na interpretação das ordens mundiais e, assim, trazer uma contribuição acerca das possíveis aproximações entre a perspectiva coxiana e outras abordagens críticas. Defende-se que o ecletismo do autor não pressupõe uma falta de coerência interna em sua abordagem, além de permitir diálogos frutíferos com outras vertentes da teoria social contemporânea. Desta forma, o presente artigo oferece um olhar alternativo sobre a separação, hoje naturalizada, entre as duas correntes marxistas mais em voga nos debates acadêmicos em Relações Internacionais (RI) – a Teoria Crítica Gramsciana e as Teorias do Sistema-Mundo – ao sugerir que há notáveis convergências entre as mesmas.

Utilizando a obra de Robert W. Cox como fio condutor, demonstra-se que sua entrada definitiva no mundo acadêmico, após décadas como diretor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi gradativamente levando-o a demarcar sua produção justamente frente às correntes que o haviam inspirado no momento de sua virada gramsciana, como as Teorias da Dependência e do Sistema-Mundo. Argumenta-se que a Teoria Crítica histórico-materialista de Robert Cox é, em alguma medida, tributária dos *insights* provenientes daquilo que seria criticado por ele mesmo, anos depois, como demasiadamente esquemático, ou mesmo determinista.

O artigo utiliza passagens do próprio Cox como representante-mor da chamada “Escola Italiana das RI” (GILL, 2007, p. 65), assim como recorre a autores canônicos do Sistema-Mundo, como Giovanni Arrighi, para questionar a dicotomia que opõe as duas abordagens marxistas mais conhecidas nas RI, posto que ambas as vertentes foram muitas vezes combinadas – e não apenas apartadas – pelos usos de seus principais expoentes. Por fim, registra-se que nem mesmo os marxismos que evitam encaixar-se em alguma dessas duas escolas conseguem escapar à lógica acadêmica que impele à consolidação de pequenos nichos, como ilustrado pela crítica de Alfredo Saad-Filho e Allison Ayers (2008) ao próprio Cox – acusado de ‘ecletismo intelectual’ – como se o ato de romper com ortodoxias implicasse, automaticamente, em demérito analítico.

Na conclusão, indaga-se a que interesses pode servir a manutenção desta postura filistina, justo quando a política mundial, quer entendida como Ordem Mundial (numa dinâmica de duração mais curta) ou como Sistema-Mundo (na longa duração), apresenta desafios de grande envergadura para as classes trabalhadoras e para os povos oprimidos de todo planeta. Se “toda teoria é *para* alguém *para* algum propósito”, conforme o adágio mais citado de Robert Cox

(1981, p. 128), compete aos intelectuais críticos, organicamente vinculados à luta pela superação do sistema capitalista, questionar com veemência as práticas que insistem em alimentar cisões analíticas orientadas ao regozijo interno de pequenas audiências e pouco baseadas em pesquisas históricas solidamente referenciadas.

1. ROBERT COX, SISTEMA-MUNDO E TEORIAS DA DEPENDÊNCIA.

No final de sua vida, Robert Cox concedeu uma longa entrevista a jovens pesquisadores brasileiros que o visitaram em Toronto (BORBA DE SÁ; GARCIA, 2013). Já aposentado, o célebre autor gramsciano das RI mantinha, contudo, perceptível vigor intelectual, bem como um senso político aguçado e interessado pelas questões candentes da Ordem Mundial após a crise financeira de 2008-2009. Quando indagado sobre sua relação, pessoal e teórica, com as teorias do Sistema-Mundo, ele foi peremptório ao demarcar sua posição frente ao que classificou como algo “interessante para brincar”, mas que não considerava como uma boa “maneira de se entender o mundo”. Após contar uma anedota sobre um encontro “gelado” no elevador com Andre Gúnder Frank, Cox deixa bem clara sua posição, que merece, portanto, ser lida na íntegra:

I find the work of Wallerstein and Gunder Frank interesting. I have never known them personally, I had made contact with Gunder Frank... I met him again in an elevator in Chicago not so long ago... It was a rather frosty greeting, it's hard to be unfriendly when you are in an elevator... But I could see he must have had a long-standing grudge against me, I forgot from what (*laughs*). Anyway, I think the World System theory has a “macro concept”, capitalism, as being one system that was global, and what happens in the world would be the internal contradictions of capitalism at the world level. As a theoretical model, it's interesting to play with, but I don't think of it as being a way of understanding the world. I am too much of a historian to accept a model like that other than as a tool, seeing where it works and doesn't work, not just accept it as a definition for world problems. The alternative to that was a theory in that context called the “articulation of modes of production”, where there were capitalist sectors and non-capitalist sectors. There is some relationship between them, the world is a much more complicated pattern of relationships. It seems to me a more realistic way of thinking. It has something to do also with the relationship of the productive forces and relations of production, in the Marxist terminology. Some people are stuck by the productive forces idea, which was that everything depends on the development of industry and of the proletariat, until the proletariat is strong enough to change the world. In a way, the Soviet Union adopted the forces of production model, developing big industry and subordinating agriculture. And the Chinese took the opposite route,

saying “no, the relations of production, they can change the world”. So we have the “cultural revolution”, we have the “great leap forward”, they create chaos and confusion by saying we just rely on the relations of production to make these changes. They are both wrong in the sense that there has to be some sort of balance and a gradual development of change. (COX *apud* BORBA DE SÁ; GARCIA, 2013, p. 312-313)

Em linguagem estritamente marxista, Cox fazia referência ao que é conhecido nas ciências sociais, em geral, como o debate metateórico sobre a relação *agente-estrutura*. Sua resposta sugere que tanto o determinismo estrutural (a crença soviética no avanço das forças produtivas) como o voluntarismo da revolução cultural chinesa tendem a dar “errado”, clamando por uma *práxis* política que combine as duas dimensões de maneira mais “equilibrada”. Por um lado, esta ponderação ajuda a desfazer certas caricaturas sobre as abordagens gramscianas de RI, injustamente acusadas de foco excessivo na agência humana devido à ênfase posta nas ‘forças sociais’. Mas, por outro, reitera o preconceito comum contra a abordagem do Sistema-Mundo, como se nesta vertente quase não houvesse espaço para que os agentes fizessem sua própria História, pois “tudo o que acontece no mundo” seria mero epifenômeno das “contradições internas do capitalismo” global, conforme suas palavras acima (*Ibidem*, p. 312-313).

Mas nem sempre foi assim. No momento de sua virada em direção ao que seria uma longa e exclusiva carreira acadêmica, após décadas no alto escalão da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Robert Cox tinha outra visão acerca do papel desempenhado pelas teorias do Sistema-Mundo e da Dependência, as quais ele confluía numa só, mas de maneira bastante elogiosa, à época. Pois, quando de sua metamorfose profissional em direção à docência universitária, o ex-burocrata internacional valeu-se justamente das Teorias da Dependência e do Sistema-Mundo para romper com o *mainstream* da disciplina de RI.

O ensaio que marca sua transição data de 1977, é intitulado *Decision Making* e foi escrito em parceria com Harold Jacobson, acadêmico de carreira na Universidade de Michigan (COX; JACOBSON, 1996). Nele, os autores expandem o argumento de um livro que haviam publicado cinco anos antes sobre processos decisórios em organizações multilaterais (COX; JACOBSON, 1972). Nesta nova colaboração, introduzem, pela primeira vez, as categorias de análise de inspiração marxista em seu arcabouço analítico – tanto as gramscianas, como as sistêmico-dependencistas.

Até aquele momento, Robert Cox dedicara-se com exclusividade ao tema das organizações multilaterais, no que pode ser entendido como um esforço de compreensão intelectual de seu próprio ambiente de trabalho. Em realidade, seria mais rigoroso considerá-lo como um profissional híbrido, alguém que foi construindo uma carreira acadêmica em paralelo ao seu ofício na OIT, já que desde os anos 1960 as suas contribuições ao campo de estudos sobre organizações multilaterais eram influentes a ponto de Cox ser editor de volumes sobre o tema e de organizar congressos que reuniam os principais especialistas na matéria (COX, 1969). Com efeito, antes mesmo de sua virada gramsciana, Cox já trazia elementos críticos em suas análises, ao salientar o papel das “ideologias organizacionais” e o “espectro de um novo colonialismo” representados, por exemplo, pela imposição de condicionalidades por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre países africanos e asiáticos (COX, 1969, p. 43; COX; JACOBSON, 1996, p. 353).

Segundo o próprio Cox, no entanto, seu pensamento anterior ainda era tributário de concepções “estadocêntricas”, por um lado, e de individualismo metodológico, por outro: “aquilo que não pudesse ser explicado pelo ambiente, deveria ser entendido como o resultado dos processos internos de tomada de decisão” (COX; JACOBSON, 1996, p. 354). Em um momento de estabilidade da economia-política ocidental, como foram os “anos dourados” (HOBSBAWM, 1995, p. 253) do capitalismo ocidental no pós-II Guerra, era possível fazer uma análise da tomada de decisão que focasse apenas nestas duas variáveis, “posição” e “personalidade” (COX; JACOBSON, *Op. Cit.* 353). Mas, diante das múltiplas crises dos anos 1970, um “alargamento do escopo de investigação” (*Ibidem*, p. 356) tornava-se necessário. Tal alargamento dar-se-ia em duas direções: (i) na concepção de *poder* utilizada, que deveria abarcar também a noção de “poder social” (i.e., de classe); e (ii) na prioridade ontológica conferida à estrutura de poder internacional, concebida como uma “totalidade” cuja análise excede aquilo que a mera soma das partes permitia enxergar (*Ibidem*, p. 351, 358).¹

Assim, a guinada analítica de Robert Cox, marcada pelo abandono daquilo que ele mesmo classificaria, em 1981, como uma *teoria de solução de problemas* em direção a uma *teoria crítica*, está marcada pelas abordagens marxistas mais em voga em fins dos anos 1970. Primeiramente, introduz-se a noção de Sistema-Mundo a fim de alcançar uma dimensão ontológica mais ampla: “a totalidade é o sistema-mundo de relações de poder” (COX; JACOBSON, 1996, p. 351). Para não deixar dúvidas quanto a sua aderência àquilo que décadas mais tarde seria taxado como determinista, os autores reafirmam tal afiliação teórica mais adiante:

The thesis presented here is that for the late 1970’s a somewhat different approach to the study of decision making in international organization is required than the approach we adopted in the late 1960s (...) An approach commensurate with the preoccupations of the present must begin with the **world system of power relations**. International institutions have to be seen as functioning within that larger system. The starting-point would be a **structural** picture of power relations which is always the starting-point of the decision process. The approach would then focus on the points of conflict within the system that seem to suggest a potential for **structural** transformation. (COX; JACOBSON, 1996, p. 356, grifo nosso)

Em seguida, uma seção inteira seria dedicada à construção de seu próprio “modelo do sistema-mundo” (*Ibidem*, p. 359-361), logo antes das seções sobre “Ideologia” e “Hegemonia”, nas quais são introduzidas, pela primeira vez, as categorias gramscianas que dariam fama ao mais conhecido teórico crítico de RI. Seu “modelo de sistema-mundo” é, naquela altura, idêntico, em matéria de formulação, aos demais então disponíveis: “tal sistema-mundo deve ser definido em

1 Os autores são categóricos quanto à mudança de prioridade ontológica exigida pela realidade em transformação, que deixa de ser explicável pelas abordagens então disponíveis nas RI, listando os seguintes eventos: colapso do sistema de Bretton Woods; choque do petróleo; retirada dos EUA da Indochina; as lutas contra o *apartheid* na África do Sul; o relativo sucesso do Movimento dos Não-Alinhados na busca por uma Nova Ordem Econômica Internacional; e o papel mais ativo da República Popular da China em assuntos mundiais (COX; JACOBSON, 1996, p. 351).

termos de posições funcionais nas relações de produção”, sendo que “entre centro e periferia existem áreas semiperiféricas lutando para não perder a habilidade de almejar um *status* de centro” (COX; JACOBSON, 1996, p. 359).

O único adendo feito é para lembrar que “os conceitos de ‘centro’ e ‘periferia’ são, ao mesmo tempo, funcionais e geográficos” (*Ibidem*, p. 359). Nada, portanto, que demonstre qualquer desconforto, metodológico ou normativo, com a abordagem reivindicada. Ademais, fica patente que o recurso à teorização marxista do Sistema-Mundo, até mesmo pela lógica sequencial da apresentação dos argumentos, é a ponte que liga o pensamento anterior de Robert Cox a sua futura Teoria Crítica Gramsciana que viria a consagrá-lo, pouco depois, nas RI. Sem a noção de Sistema-Mundo, portanto, ele não chegara (e não chegaria, conforme sua própria apresentação) à noção de Hegemonia. Assim, a categoria gramsciana de Hegemonia surge para incrementar a perspectiva do Sistema-Mundo, resultando numa visão mais profunda do exercício efetivo do poder.

Entretanto, não é apenas o Sistema-Mundo que aparece como via de acesso a um novo, e superior, entendimento da política mundial. Curiosamente, a outra tradição teórica que serve de modelo teórico (e inspiração normativa) para a virada crítica de Cox também possui em André Günder Frank um dos seus principais expoentes, uma vez que seu ensaio sobre o “Desenvolvimento do Subdesenvolvimento” (1966) é considerado um dos grandes clássicos das Teorias da Dependência. Apesar dos desentendimentos ulteriores, no momento original de sua estreia como teórico crítico, Robert Cox também precisou incorporar aspectos centrais da tradição *dependentista* (ainda que suas referências fossem limitadas à bibliografia disponível em inglês e francês). Deste modo, é importante compreender que as Teorias da Dependência significaram, para ele, um caminho em direção à Gramsci também.

Pois, é mediante a leitura dos textos *dependentistas* que os autores chegam ao “terceiro nível” de relações de poder², aquele que surge “conceitualmente fora da esfera estatal, no âmbito da sociedade” (COX; JACOBSON, 1996, p. 358). Neste momento de introdução da *dimensão social do poder*, a análise torna-se irremediavelmente marxista: “Este é o nível do poder social, ou das relações entre classes dominantes e grupos sociais subordinados. Poder social pode ser expresso em termos de produção ou consumo”. É precisamente aí que sua dívida com as Teorias da Dependência torna-se explícita: “[o] conceito de dependência refere-se ao poder social nas relações transnacionais”. A incorporação desta noção de poder social, mais completa, permite a Cox e Jacobson (1996), por exemplo, irem além de teorias como as da “interdependência”, já que as Teorias da Dependência “são mais explícitas” em apresentar o controle de alguns “grupos sociais” sobre outros na “estrutura internacional” de suas relações de poder (*Ibidem*, p. 358).

Vê-se, desta forma, que as lacunas identificadas em seu pensamento anterior são preenchidas pelas duas variantes marxistas disponíveis até então. Enquanto a interpretação do Sistema-Mundo alarga a percepção analítica em direção ao peso da dimensão estrutural na tomada-de-decisão das unidades do sistema, as Teorias da Dependência conferem uma dimensão social ao poder internacional, até então restrito à ontologia estadocêntrica e mesclada com certo grau de individualismo metodológico, típicos das RI após o ‘Segundo Grande Debate’ realizado

2 Os primeiros, seriam, respectivamente, poder “militar” e “econômico”, entre os Estados, entendidos como unidades unitárias (COX; JACOBSON, 1996, p. 357-358).

na esteira da revolução behaviorista das ciências sociais norte-americanas (HOFFMAN, 1977). Ao incorporarem ambas as formas de marxismo, Cox e Jacobson (1996), vale dizer, em nenhum momento demonstram qualquer reserva ou reticência contra seu uso. Trata-se, sem dúvida, de uma guinada decisiva em direção ao *marxismo realmente existente* nas RI até então.

Daquele ponto em diante, conceitos como “capitalismo dependente”, “estrutura” e “sistema mundo” passariam a integrar a análise de forma recorrente. Mais ainda, são eles que ajudam a manter o equilíbrio entre agentes (poder social) e estruturas (sistema-mundo capitalista). Contudo, a discussão não está preocupada, em primeiro plano, em resolver o dilema meta-teórico sobre qual dos ângulos merece maior ênfase. Os marxismos que são conjuntamente mobilizados estão à serviço de uma tarefa maior, para Cox e Jacobson: construir uma abordagem das RI a partir das lutas entre as classes sociais e suas frações, i.e., entre as *forças sociais* que ficariam associadas ao nome de Cox a partir de seu artigo seminal de 1981:

To summarize, a working definition of world power relations has to bridge the conventional distinction between state and society. An appropriate conceptualization of the world system would take account of (a) the structure of international production relations, from the standpoint of control over production [...] Thus production relations can be a common yardstick, to which other levels of power can be reduced. **This approach views the world system primarily in terms of social power.** (COX; JACOBSON, 1996, p. 359, grifo nosso).

Antes de chegar ao conceito de hegemonia de Gramsci, como ponto final, e logicamente compreensível, nesta jornada em direção ao marxismo, Cox e Jacobson ainda dedicam uma pequena seção ao estudo das “ideologias das organizações internacionais” (*Ibidem*, p. 362-363). Importa perceber que a discussão anterior sobre Sistema-Mundo e Dependência é incorporada na análise como forma de dar entendimento ao que eles consideram importante a ser investigado na política mundial. Ainda que a noção de ideologia empregada seja retirada de Karl Mannheim, não se trata de mera bricolagem de retalhos, mas de elementos que vão sendo incorporados na análise de modo a construir um edifício teórico consistente. “A questão fundamental a se perguntar sobre as ideologias é: elas sustentam o status quo de relações de poder, ou elas tendem a miná-lo e revisá-lo?”, indagam os autores, para logo concluírem, mediante recurso aos marxismos incorporados, que “[t]odas as ideologias vistas eram sustentadoras do status quo. Todas tomavam as relações de poder social e as estruturas existentes da economia mundial como um enquadramento dado” (*Ibidem*, p. 363).³ O passo seguinte, em direção à noção de gramsciana de Hegemonia, apoia-se nesta base teórica já construída. “Os aspectos ideológicos e materiais do poder estão unidos no conceito de hegemonia” (*Ibidem*, p. 363). Assim começa aquilo que viria a ser rotulado como a abordagem gramsciana das RI: pelas mãos das Teorias da Dependência e do Sistema-Mundo.

3 As ideologias que caracterizam as diferentes instituições multilaterais discutidas pelos autores são, respectivamente: *funcionalismo*, *transnacionalismo*, *desenvolvimentismo* e *globalismo* (COX; JACOBSON, 1996, p. 362-363).

2. SISTEMA-MUNDO, HEGEMONIA E GRAMSCI: PARADIGMAS INCOMENSURÁVEIS?

Além da Teoria Crítica Gramsciana, a outra grande vertente marxista das RI, aquela que orbita em torno da noção de Sistema-Mundo, também é capaz de incorrer na prática de criar e defender pequenos nichos acadêmicos que muitas vezes estão mais ligados às disputas intra e inter-departamentos universitários do que a, questões de ordem teórica, ou política, *stricto sensu*. No Brasil, esta situação tampouco é melhor, uma vez que se importou a disciplina anglo-americana como principal referência da comunidade epistêmica que foi constituída em torno das RI no país. E nela, a nova geração de aderentes ao paradigma teórico do Sistema-Mundo parece igualmente interessada em demarcar seu espaço particular, no qual Gramsci não mereceria um lugar de destaque.

Outra vez, é importante recordar que nem sempre foi assim. E, mais importante, afirmar que não é necessário que continue sendo assim, principalmente em um momento em que tantos desafios se avolumam na política mundial do século XXI, com a ascensão da extrema-direita em escala mundial e o acirramento militar entre as grandes potências na crise (terminal?) da *Pax Americana*. Por isso, importa salientar que um dos principais nomes das teorias do Sistema-Mundo, Giovanni Arrighi, mostra que o segregacionismo interno entre as vertentes marxistas de maior destaque nas RI é um fenômeno sem *necessidade histórica* (para usar um termo caro aos marxismos mais teleológicos). Com ajuda de Arrighi (1982; 2007), pode-se ver que o sectarismo é real, mas de modo algum inevitável.

Em artigo de 1990, reeditado em uma coletânea gramsciana organizada por Stephen Gill em 1993 (e posteriormente republicada no Brasil, em 2007), Arrighi entrega-se a uma discussão teórico-metodológica sobre o pensamento de Antonio Gramsci aplicado às RI. Sua primeira reivindicação é de que o conceito gramsciano de Hegemonia difere – e supera – as outras formas de empregar o mesmo termo “nas décadas de 1970 e 1980”, quando se originou uma “onda de estudos sobre ascensão e declínio das ‘hegemonias’” (ARRIGHI, 2007, p. 227). Os usos anteriores, incluindo o de seu colega Immanuel Wallerstein, entenderiam a noção como equivalente a ‘domínio’ e, pior, tomariam o sistema no qual tais hegemonias são exercidas como um ambiente imutável. Daí a importância de se resgatar Gramsci para pensar as RI (ARRIGHI, 2007, p. 227-228).

Ainda que não seja sempre associado à chamada Escola Italiana das RI, Arrighi (2007) explica didaticamente tanto o conteúdo quanto as fontes do pensamento de Antonio Gramsci (citando a Maquiavel, por exemplo, sem as ressalvas habituais feitas fora da Itália). Segundo sua análise, a noção de *hegemonia* é crucial para o aprimoramento das teorias de RI, dentre outras razões, por refinar o conceito de ‘anarquia internacional’, que não deve ser confundido com o de ‘caos sistêmico’: enquanto o primeiro designa ausência de poder central, sendo uma “anarquia ordenada”, o segundo diz respeito a uma crise de hegemonia no Sistema-Mundo, “uma situação de completa, e aparentemente irremediável, falta de organização”, que clama por ordem. É por isso que, em tais situações (muito raras, de *longa duração*, no sentido braudeliano) “[q]ualquer Estado que tenha condições de satisfazer essa demanda de todo o sistema obtém, por conseguinte, a oportunidade de se tornar hegemônico” (*Ibidem*, p. 231).

Percebe-se de imediato que não há qualquer incompatibilidade, seja teórica ou política, entre a escola do Sistema-Mundo e o pensamento do líder comunista e grande pensador sardo. Mais adiante, Arrighi (2007) não apenas aprofunda o uso de Gramsci, mas propõe uma origem internacional para o conceito gramsciano de *hegemonia*, algo que, se comprovado, complicaria as genealogias mutuamente exclusivistas das duas grandes abordagens marxistas das RI. Afinal, se o conceito de *hegemonia* sempre fora internacional, até para o próprio Gramsci, como delimitar o início desta vertente supostamente dedicada a transplantar este autor para as RI? No entanto, Arrighi (2007) vai ainda mais longe nesta complicação dos nichos acadêmicos, sugerindo sutilmente que foi ele (um teórico do Sistema-Mundo) o primeiro a resgatar as principais categorias de Gramsci para as RI, antes mesmo do famoso artigo de Cox (2007) sobre método - *Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais* - publicado originalmente em 1983.

Como a palavra hegemonia, em seu sentido etimológico de “liderança”, e em seu sentido derivado de “dominação”, refere-se normalmente a relações entre Estados, é inteiramente possível que Gramsci tenha usado o termo metaforicamente para esclarecer relações entre grupos sociais por meio de uma analogia com as relações entre os Estados. Ao transpor o conceito gramsciano de hegemonia social derivada das relações intra-Estados para as relações interestados – como foi feito implicitamente por mim (Arrighi, 1982) e explicitamente por Cox (1983; 1987), Kehane (1984a), Gill (1986a) e Gill e Law (1988), entre outros – podemos estar refazendo em sentido inverso o processo mental de Gramsci. (ARRIGHI, 2007, p. 229)

Pioneirismos à parte, chama a atenção o uso do plural (‘podemos’), que denota a autoinserção de Arrighi naquilo que viria a ser conhecido como a Escola Italiana das RI. No referido ensaio em que “implicitamente” operou este processo mental de Gramsci, em sentido inverso, pela primeira vez, Arrighi (1982) já dava mostras de que, pelo menos em seus primórdios, as abordagens gramscianas e mundo-sistêmicas das RI compartilhavam mais elementos do que geralmente se supõe. Para aqueles que querem enfatizar as diferenças, esquecendo-se das semelhanças entre ambas, pode ser desconcertante ver Giovanni Arrighi e Robert Cox manejando os mesmos conceitos, na mesma época, com o mesmo intuito.

Tomemos as noções de *ordem mundial* e *sistema-mundo*, por exemplo, por vezes apresentadas como se fossem de um antagonismo absoluto. Como visto acima, o giro gramsciano de Cox (1977) fora operado via teorias da Dependência e do Sistema-Mundo. Agora, a mesma simbiose pode ser observada também com Arrighi (1982) que, de saída, já apresenta, *avant la lettre*, o conceito supostamente coxiano de “ordem mundial” como certo sinônimo de “economia-mundo” (com hífen, sem ressalvas) para, em seguida, referir-se à *Pax Americana*, tema caro à Robert W. Cox (1987), como sendo a “hegemonia dos EUA” (ARRIGHI, 1982, p. 55-56)⁴.

4 Arrighi também se refere a esta hegemonia como sendo a “US imperial order” (2007, p. 62). Como é sabido pelos seguidores de Robert Cox, um de seus mais importantes capítulos de sua obra-maior (COX, 1987a) versa, justamente, sobre a *Pax Americana*, nesses termos. Na próxima seção, far-se-á menção ao desafio proposto à Cox por Ayers e Saad-Filho (2008) sobre quem forneceria a melhor caracterização sobre a ascensão e crise da referida *Pax Americana*.

Nas suas origens, portanto, tais tradições de pensamento não se comportavam como paradigmas incomensuráveis que não dialogavam entre si, antes pelo contrário. Havia grandes zonas de interpenetração entre elas: o fato de Arrighi (1982; 2007) usar Gramsci para aperfeiçoar a abordagem do Sistema-Mundo de seu colega Immanuel Wallerstein reproduz, por sinal, o mesmo percurso teórico de Cox e Jacobson (1996), visto na seção anterior.

Stephen Gill, o grande discípulo – talvez herdeiro intelectual – de Robert W. Cox na Universidade de York, em Toronto, é outro que dá mostras de que é possível evitar o segregacionismo interno entre os marxismos. Fiel ao espírito original de seu mestre, cuja relação de intimidade Gill faz questão de mostrar até em notas de rodapé nas quais cita “bilhetes” de Cox para si (GILL, 2007, p. 70), ele não apenas demonstra-se desinteressado em “distinções acadêmicas de utilidade limitada”, como declara abertamente seu propósito reconstruir “a teoria histórico-materialista” de modo abrangente. Para ele, a agenda de “pesquisas pós-hegemônicas” deveria incluir os legados de “Karl Marx, Fernand Braudel, Karl Polanyi, Robert Cox e outros” (*Ibidem*, p. 41). A preocupação que motiva o presente artigo já lhe chamava a atenção, em 1993, aquando da publicação original de seu livro⁵:

Em outras palavras, as notas de Gramsci sobre relações internacionais precisam ser relacionadas à reconstrução do pensamento histórico materialista em sentido mais amplo, a fim de evitar um novo sectarismo intelectual [...] As ideias marxistas desenvolvidas num gueto teórico sofrem de falta de relevância. (GILL, 2007, p. 41-44)

O alerta de Gill parece, nos dias atuais, desgraçadamente atual. Ciente da necessidade de uma “nova síntese intelectual e prática”, que conduza à redefinição da ideia de socialismo e à “autodefesa da sociedade contra a investida desintegradora e atomizante das forças de mercado globalizadoras”, Gill tinha como meta superar a marginalização do marxismo nas RI, fruto de sua “orientação teórica norte-americana”, mas também das “limitações” do tipo de marxismo que lá havia sido empregado até então (2007, p. 42-46), dentre as quais ele não refere à perspectiva do Sistema-Mundo, mas sim ao marxismo com desvios totalitários.

Para não deixar dúvidas, o discípulo de Cox vaticina que “não existe uma única escola gramsciana ou ‘italiana’”, agregando que o uso do adjetivo “italiano” adveio de um resenhista anônimo que falara de uma “nova escola italiana de relações internacionais” (*Ibidem*, p. 41-42). Apesar de ter incorporado e difundido o termo, Gill (2007, p. 41) adverte que o faz “com certa ironia, hesitação e deferência aos nossos dois colaboradores italianos (Giovanni Arrighi e Enrico Augelli)”. Além da rejeição do stalinismo enquanto projeto político, em termos estritamente teóricos, a demarcação frente a outros marxismos se dá por meio da recusa do estruturalismo francês dos anos 1960 e 1970:

5 Vale notar, ademais, a existência de outra antiga recuperação de Gramsci de interesse para as RI, mas que não foi subsumida na chamada ‘Escola Italiana’ de economia-política: trata-se da contribuição de Stuart Hall (2003), em ensaio no qual sugere pontes e sintonias entre os estudos subalternos indianos, Gramsci e as preocupações com ‘raça e etnicidade’ dos estudos multiculturais e pós-coloniais (HALL, 2003, p. 294-334).

Em primeiro lugar, a abordagem gramsciana nos estudos internacionais é uma crítica epistemológica e ontológica ao empirismo e ao positivismo que estão na base das teorizações predominantes. Isso acontece porque a abordagem gramsciana é uma forma específica de historicismo não estruturalista. Como observou Robert Cox (1987), a noção de estrutura em Gramsci opõe-se aos estruturalismos de Louis Althusser e Etienne Balibar (Althusser e Balibar, 1979). (GILL, 2007, p. 67).

O próprio Cox (1987a), ao iniciar a sua obra de maior peso, também nomeava os filósofos estruturalistas – e não apenas os marxistas – como defensores de uma noção de estrutura que ele recusava, como se existissem “independentemente das pessoas” (*Ibidem* p. 4). Além de declarar que “tal significado”, que “pensa as pessoas apenas como portadoras de estruturas” não é aquele que ele emprega no livro, Cox nomeia, um por um, os filósofos frente aos quais ele deseja demarcar sua posição, nenhum dos quais possuindo qualquer relação com as teorias do Sistema-Mundo (*Ibidem* p. 4)⁶. Cumpre notar que é justamente nesta abertura onde Cox (1987a) assume todo seu ecletismo intelectual, discutido a seguir, ao inspirar-se em conceitos de autores como Giambattista Vico (*cosa*) e Gottfried Leibniz (*monads*) como fontes para pensar o seu próprio conceito de estrutura histórica (*Ibidem*, p. 405-406).

Quando se dirige ao Sistema-Mundo, Cox inicialmente repete o movimento original de sua virada gramsciana, utilizando esta categoria como uma forma adequada de se pensar as relações mundiais de poder. E quando discorda de Immanuel Wallerstein em debates de fundo, *e.g.*, sobre a idade do capitalismo, Cox (1987a) não o toma como *alter-ego* em nenhuma polêmica direta. Pelo contrário, utiliza vastas passagens da obra do teórico do Sistema-Mundo para embasar e ilustrar a sua própria teoria (neste ponto, mais weberiana do que gramsciana) sobre os “modos de relações sociais de produção” (COX, 1987a, p. 35-36).

Mais adiante, Wallerstein (1974) também é incorporado, *ipsis litteris*, sem ressalvas, para descrever os sistemas de colonização ibérica nas Américas que se encaixariam no tipo ideal que Cox chamou de “reprodução simples”, como, por exemplo, o sistema de *encomienda* na “América Espanhola (e arranjos comparáveis no Brasil)” (COX, 1987a, p. 41). O contraste é notável nas atitudes perante os marxismos: mesmo ao descolar-se sutilmente da concepção de ‘modo de produção capitalista’ de Wallerstein, Cox (1987a) faz questão de ressaltar que, “no entanto, ela abarca uma variedade de formas através das quais as coisas comercializadas são produzidas”; no mesmo instante, por outro lado, Althusser é acusado de rebaixar as categorias “marxianas” ao nível das teorias do funcionalismo sociológico de Talcott Parsons, algo deveras mais grave (*Ibidem*, p. 411).

Ao fim, depreende-se que, seja em sua obra-mor, ou aquando de seu *debut* gramsciano, Robert Cox seguiu usando as teorias do Sistema-Mundo para construir a sua própria abordagem

6 Na nota de rodapé número 5 do “Tema” de abertura do livro, Cox afirma: “This is a standpoint of much French structuralism, from Claude Lévy-Strauss to Louis Althusser, and also of the linguistics of Noam Chomsky” (1987a, p. 405). Não surpreende, pois, que sejam estes os adversários intelectuais de Cox dentro do marxismo, uma vez que o autor gramsciano das RI filia-se explicitamente aos postulados de E.P. Thompson sobre a formação das classes sociais, rejeitando, assim, tanto o “empiricismo” quanto o “dogmatismo” (COX, 1987a, p. 407-8). Como é sabido, um dos grandes embates teórico-políticos de Thompson fora direcionado contra Althusser, no qual acusa o filósofo francês de cometer ‘um planetário de erros’ (e outras coisas piores, como adulterar citações de Marx). Ver, a respeito, o seu *A Miséria da Teoria* (THOMPSON, 1981).

das RI. Ao explicar a diferença entre “estruturas de ordens mundiais hegemônicas e não hegemônicas” (1987a, p.7), ele comparte da leitura de Arrighi (2007) vista acima. Ambas produzem um amálgama frutífero – e não uma mútua exclusão – entre as noções de Hegemonia e Sistema-Mundo:

I am using the term hegemony here as meaning more than the dominance of a single power. It means dominance of a particular kind where the dominant state creates an order based ideologically on a broad measure of consent, functioning according to general principles that in fact ensure the continuing supremacy of the leading state or states and leading social classes but at the same time offer some measure or prospect of satisfaction to the less powerful. In such an order, production in particular countries becomes connected through the mechanisms of a world economy and linked into world systems of production. The social classes of the dominant countries find allies in classes within other countries. (COX, 1987a, p. 7)

O máximo que pode ser dito, portanto, é que Robert Cox e Giovanni Arrighi baseiam-se nas noções de Sistema-Mundo disponíveis em seu tempo e tratam de expandir seu alcance analítico mediante a justaposição de ferramentas teóricas gramscianas, capazes de refinar – mas sem jamais dispensar – o arcabouço conceitual anterior, geralmente identificado com o trabalho de Immanuel Wallerstein, cuja grandeza não escapara à apreciação de nenhum deles durante a gestação de suas respectivas ferramentas analíticas. Cabe indagar, portanto, diante de uma origem simbiótica e fraterna, que tipo de forças foram capazes de ir produzindo, com o tempo, pequenas ortodoxias mutuamente divorciadas entre si. Eis a indagação que a última seção deste artigo busca enfrentar.

3. EM DEFESA DO ECLETISMO: ROBERT COX E OS DESAFIOS DA ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA.

O mais célebre aforismo das teorias críticas de RI – “Teoria é sempre *para* alguém e *para* algum propósito” (COX, 1981, p. 128) – permanece válido quatro décadas após sua formulação marcante. Deve-se, portanto, direcionar o mesmo tipo de escrutínio epistemológico elaborado por Cox (1981) também às teorias que se reivindicam críticas. Se os desafios já eram largos na época em que Stephen Gill (2007) [original de 1993] clamava por uma espécie de *frente única* contra as forças de mercado globalizadoras na incipiente ‘nova ordem mundial’ do pós-Guerra Fria, hoje, aqueles mesmos desafios continuam vivos e são acrescidos da crise de hegemonia entre as potências dentro desta mesma ordem. Uma crise que, dentre outros fatores,

está implicada no movimento de ascensão de uma nova forma de direita radical em escala internacional. Afinal, como é notório, a crítica ao ‘globalismo’ é justamente um dos motes nos discursos de seus principais expoentes políticos mundo afora, como Bolsonaro, Salvini ou Trump (PENA, 2019).

À luz de uma conjuntura tão premente, vale propor a questão acerca de quais propósitos devemos considerar válidos, hoje em dia, para o tipo de *Teoria Crítica*, no sentido originalmente atribuído ao termo por um fugitivo do nazi-fascismo, como Max Horkheimer (1975). Em outras palavras, para aqueles que pretendem transformar a realidade enquanto interpretam-na e explicam-na, contribuindo, assim, para o esforço social de emancipação das relações de poder existentes, que valor poderia ter, hoje, a sustentação de “guetos teóricos”? (GILL, 2007, p. 44) A obra de Robert Cox oferece pistas para refletir sobre as razões de ser desta situação – e também sobre possíveis saídas com vistas à superação de tais tendências.

Por um lado, a noção coxiana de “internacionalização do Estado” (COX, 1987a, p. 228) ajuda-nos a pensar sobre os impactos que tal fenômeno produziu sobre as universidades do mundo ocidental e suas semiperiferias. Para Cox (1987, p. 220), a ordem mundial do pós-II Guerra já era ‘neoliberal’ desde 1945, sendo que as transformações advindas como resultado da crise dos anos 1970 abriram a possibilidade de diferentes cenários para o futuro da *Pax Americana*. De modo rigorosamente materialista histórico, Cox (1987a) acredita que tal internacionalização de uma forma específica de Estado liberal seja a contraparte lógica dos processos prévios de internacionalização da produção em escala global. Os exemplos mais conhecidos da tese coxiana da internacionalização do Estado referem-se ao *status* elevado que bancos centrais autônomos (ou mesmo independentes) alcançaram, assim como dos ministérios de finanças que passam a servir como correia de transmissão dos instrumentos privados e públicos da governança econômica internacional (*Ibidem*, p. 228).

A internacionalização da forma de Estado que Cox classifica como ‘hiperliberal’, começa a dar-se por cima da internacionalização da forma de Estado ‘neoliberal’ que, em sua nomenclatura particular, correspondente à era keynesiana ou de *Liberalismo Inserido* (RUGGIE, 1982)⁷. Assim, uma de suas principais hipóteses trata justamente dos processos de *emulação-reprodução* de saberes desempenhado por certas agências governamentais, em uma gama crescente de países, cuja função principal seria a disseminação de normas e ‘boas práticas’ de caráter tecnocrático – “neoliberal” e “hiperliberal” – sobre as políticas públicas nacionais, independente da natureza política do governo e das flutuações da vida democrática em um dado país (*Ibidem*, p. 286).

A internacionalização do Estado implica a homogeneização das regulações nacionais, conforme o mapa cognitivo construído a partir das demandas do ‘mercado’. Trata-se, conforme Gill (1995), de *constitucionalizar* o máximo possível as demandas do capital monopolista. Estes aspectos combinam princípios gerais com práticas intersubjetivas. O disciplinamento dos Estados Nacionais é também o disciplinamento dos corpos sociais e dos indivíduos que neles habitam, e, é por isso que nenhuma dimensão da vida social se lhes escapa. Essa intersubjetividade está a serviço, sobretudo, do aumento da produtividade, no que a significação meritocrática, competitiva, consumarista e individualista é internalizada nas práticas do cotidiano,

7 Cox (1987a, p. 220-8) prefere denominar como “neoliberal” o tipo de Estado emergente na ordem mundial do pós-II Guerra, a fim de não o confundir com o tipo de Estado Liberal do século XIX.

seja nas relações sociais primárias (de família, vizinhança, etc.), seja nas práticas institucionais (universidades, igrejas, etc.).

Cox (1987a) nos ajuda a perceber, deste modo, o cariz político desta introdução quase simultânea, em diversos países, dos paradigmas competitivos, ditos meritocráticos: *rankings*, agências semiautônomas de gestão tecnocrática do ensino superior; financiamento à pesquisa condicionado a resultados mensuráveis; normalização do paradigma behaviorista de *estímulo-resposta* (via *punição-recompensa*) em relação à produtividade e ao ‘impacto’ das publicações. Em suma, toda uma panóplia de normas, procedimentos e instâncias regulatórias destinadas a homogeneizar a vida acadêmica em diferentes latitudes *pari passu* ao avanço da globalização e de sua ‘civilização de mercado’ – ou, para usar outra expressão também consagrada por Gill (1995), do ‘neoliberalismo disciplinador’.⁸ Tais enfoques analíticos gramscianos, assim, ajudam a compreender o impacto sobre a educação superior desta “tendência hiperliberal” (COX, 1987, p. 287) da atual vaga de internacionalização do Estado.

Um dos resultados fundamentais do hiperliberalismo é justamente aquilo que Cox (1987) chamava de “periferização da força de trabalho”, em curso até mesmo nos centros do capitalismo global – fenômeno análogo ao que muitos denominaram, posteriormente, como a ‘precarização do trabalho’ (ANTUNES, 2000). Ora, segundo Cox (1987a), numa tal situação, a “coesão” dos trabalhadores é “obstruída”, pois além da “segmentação em linhas de idade, sexo, e étnicas”, fabrica-se um “foco instintivo na sobrevivência pessoal” que termina por impedir uma “ação coletiva” capaz de barrar tais processos de hiperliberalização das relações laborais (COX, 1987a, p. 285-288). Não é difícil deduzir que, no mundo universitário, uma das consequências de tais processos seja a formação de nichos acadêmicos cuja tarefa principal, seja a própria sobrevivência – ou *self-help*, nos termos neorrealistas de Kenneth Waltz (1979) –, dentro deste ‘ambiente anárquico’ que leva à luta de todos contra todos.

A explicação materialista histórica deve, contudo, ser complementada por outras que confirmam papel explicativo também a elementos superestruturais. Ou que, ao menos, enfatizem os resultados daquilo que Cox chamou de “osmose ideológica” (1987a, p. 256), algo que acompanha a disseminação das formas de Estado ‘neoliberal’ e ‘hiperliberal’. Uma osmose capaz de reproduzir-se até mesmo naqueles espaços que se dedicam à análise crítica das formas de vida sob o capitalismo contemporâneo. Em vez da união entre as abordagens que já estão achegadas via a centralidade conferida ao capitalismo (e que também comungam da crença de que as RI devem ser entendidas a partir das lutas entre as classes sociais) termina-se por perenizar certo diálogo de surdos, artificial, entre as abordagens gramscianas e do Sistema-Mundo, que, em sua gênese, estiveram, por boas razões, juntas e imbrincadas.

Onde buscar, então, pistas sobre possíveis caminhos de saída para esta encruzilhada? Ao assinarem conjuntamente a introdução da referida coletânea de 1982, os maiores expoentes das teorias do Sistema-Mundo (Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Andre Günder Frank e Samir Amin) fazem uma declaração de princípios muito semelhante àquela que viria a ser reproduzida por Stephen Gill, uma década depois, quando do seu chamamento gramsciano rumo a

8 Gill (1995) oferece um exemplo salutar, por sinal, de ecletismo intelectual de qualidade a fim de formular sua análise da ordem mundial transformada pelo neoliberalismo disciplinador. Ele baseia-se numa combinação de instrumentais teóricos gramscianos e foucaultianos que lhe ajudam a aprofundar a análise do neoliberalismo (no caso de Foucault, a partir de sua famosa crítica ao panóptico de Jeremy Bentham).

uma agenda de pesquisas “pós-hegemônicas”, visto acima (2007, p. 41). Os teóricos originais do Sistema-Mundo possuíam diferenças entre si, algumas importantes, mas sempre conseguiram fazer um debate “amigável”, apesar das divergências e, sobretudo, produzir conjuntamente a partir deste embate construtivo de ideias (AMIN *et al.*, 1982, p. 233). Não há razão para crer que o mesmo espírito não possa ser dispensado também à ‘Escola Italiana’ e a outros ‘socialismos democráticos’ emergentes nas RI. Em suas palavras:

We are all on the left. That is, we all believe in the desirability and possibility of a world that is politically democratic and socially and economically egalitarian. We do not think the capitalist world-economy has done well in any of these counts. We all believe that capitalism as a historical system will come to an end. While our prognosis for what will replace it (and when) vary somewhat, we all remain committed to the historical objectives of world socialism: democracy and equality. (AMIN *et al.*, 1982, p. 10)

São os objetivos comuns e os problemas reais a serem enfrentados em cada conjuntura social, portanto, que devem se sobrepor às preocupações mais estritamente academicistas. Se é verdade que “[h]á muito a ganhar com um diálogo construtivo, com argumentos e teorias com base em perspectivas diferentes” (GILL, 2007, p.44), deveria ser ainda mais verdadeiro que tal postura deva prosseguir quando, de acordo com seus formuladores originais, as perspectivas em questão nem sequer são tão diferentes assim. Mas, infelizmente, ainda é fácil encontrar influentes análises marxistas dedicadas – explicitamente – à tarefa de cobrança de ortodoxia teórica nas RI. O ataque de Alfredo Saad-Filho e Alison Ayers (2008, p. 109) ao “ecletismo coxiano” fornece um bom exemplo do problema que ora nos ocupa.

Apesar de admitir, *en passant*, que “não é óbvio que a integridade analítica deva sempre se sobrepor à conveniência de flexibilidade paradigmática”, Ayers e Saad-Filho desferem um ataque feroz ao que chamam de “implicações destrutivas do seu ecletismo”, na literatura “neo-gramsciana” ou “coxiana” de RI (2008, p. 113). Para eles, o “quadro analítico” de Robert Cox e seus herdeiros sofreria de falta de “consistência interna” por ser repleto de “ambiguidades”, resultando em uma análise “excessivamente abstrata e eclética” (2008, p. 110). O problema, a seu juízo, é antes de tudo “metodológico”: a falta de alguma ortodoxia.

These accounts draw upon a methodologically flawed juxtaposition of interpenetrations of this transition, included selected insights from Marxism, regulation theory, institutionalism, e evolutionary political economy, among other schools of thought, and from diverse discipline including international relations (IR), political science, sociology and economics. These attempted syntheses tend to be overambitious and, almost, invariably superficial. (AYERS; SAAD-FILHO, 2008, p. 110)

Antes mesmo de contrastar a sua própria análise sobre crise de hegemonia da *Pax Americana* com aquela de Cox (1987a) - cuja promessa de superioridade, por sinal, é decepcionante – os autores revelam aquilo que parece ser seu impulso motivador, que sintomaticamente

transparece até mesmo quando referem-se ocasionalmente a outros temas e debates: a “devastação”, em suas palavras, de paradigmas teóricos adjacentes (AYERS; SAAD-FILHO, 2008, p. 129). É assim que consideram um escândalo a utilização simultânea de autores como Marx e Weber, que reputam ser incompatíveis, recorrendo à própria advertência de Weber, para quem “Marx não é um táxi que uma pessoa possa dirigir para onde quiser”, acabando por inferir, com Peter Burnham, que “a literatura neo-gramsciana oferece pouco mais do que uma versão do pluralismo weberiano orientado para o estudo da ordem internacional” (*Ibidem*, p. 112-113).

As cobranças por ortodoxia se avolumam: “[a] pesar de sua auto-identificação com o materialismo histórico, Cox escolhe pegar certas coisas do Marxismo sem engolir todo o pacote”; é “um expoente do marxismo diluído”; ou mesmo “insuficientemente Marxista”; mais ainda, “Cox parece endossar a posição de que metodologias diferentes possam ser legitimamente selecionadas para estudar períodos cronológicos diferentes”; afora a “incorporação seletiva de metodologias diferentes...” (*Ibidem*, p. 112). Curiosamente, os autores incluem até elogios dos próprios discípulos de Robert Cox ao seu mestre, no caso, de Timothy Sinclair, organizador de sua principal coletânea, como se fossem críticas, ao ressaltarem – como se fosse demeritório – que, para este último, “o trabalho de Cox reflete uma vontade de juntar tradições intelectuais discordantes para criar um método” (*Ibidem*, p. 112). Traição aguda, a seus olhos, pois gera dúvidas sobre a fidelidade desta Escola Coxiana, uma vez que “há controvérsias sobre se os conceitos usados pelos neo-gramscianos podem ser considerados ‘materialistas históricos’ no sentido marxista” (*Ibidem*, p. 112).

É curioso imaginar o que tais críticos, alegadamente marxistas, de Cox teriam a dizer sobre o próprio Marx, que, como é notório por fonte insuspeita (LENIN, 1977, p. 35-39) fez do ecletismo a grande força de sua análise, ao fundir tradições de pensamento tão díspares como a economia-política britânica, o socialismo francês e a filosofia alemã.⁹ Mas as acusações prosseguem, encontrando outros indícios de conluios ilícitos no caminho, como o emprego por Cox (1987a) da noção de “identidade” que “informa a literatura pós-moderna e pós-estruturalista em desacordo com a análise materialista” (AYERS; SAAD-FILHO, 2008, p. 114). Após acusarem “Cox e os neo-Gramscianos” de praticamente tudo o que é grave para uma teorização crítica – desde serem apenas um “neorrealismo radicalizado” até chegarem a cúmplices do “eurocentrismo” – os críticos arrematam com uma assertiva peremptória: “Na verdade, enquanto reivindicava ser um materialista histórico, Cox explicitamente rejeita elementos-chave da teorização de Marx sobre o capital” (*Ibidem*, p. 115-6)¹⁰.

9 Desnecessário dizer que a segunda geração de clássicos do marxismo tornou-se proeminente justamente por inovar e ampliar sobre o pensamento de Marx e Engels, avançando em novas direções. Lenin utilizou o conceito de *capital financeiro* - inexistente em Marx - de Rudolph Hilferding (1910) em seu ensaio fundamental sobre o imperialismo. Rosa Luxemburgo (1912) dialogou abertamente com Marx e com o marxismo oficial de sua época em temas tão caros à tradição como a própria noção de *Acumulação de capital*. Gramsci, por sua vez, incorporou, dentre outras fontes, elementos da tradição mediterrânea de pensamento político, notadamente a Maquiavel, mas não apenas, dado seu profundo diálogo com as diversas teorias das elites em voga na época. Em se tratando de um dossiê sobre Robert Cox, ademais, pode ser relevante notar que a própria noção de *Teoria Crítica* pela qual é conhecido, em contraposição à *Teoria de Solução de Problemas* (COX, 1981), é uma reapresentação da distinção de Max Horkheimer entre *Teoria Crítica e Teoria Tradicional* (1975); e que a própria razão de ser da Escola de Frankfurt, geralmente associada ao conceito, remonta à sede por diálogo interdisciplinar entre uma gama de intelectuais germânicos que levou-os a uma grande fusão eclética de perspectivas, do marxismo à psicanálise freudiana, da estética à teoria do direito, dentre outras. Ver, a respeito, Adorno e Horkheimer (1985).

10 Cox admite - e lista - suas principais influências intelectuais: Collingwood, Giambattista Vico, George Sorel, Gramsci, Karl Polanyi e Braudel (COX; SCHECHTER, 2002, p. 28-29).

Em termos de conteúdo, o eixo fundamental da crítica dos continua a ser a suposta lassidão conceitual de Cox associada ao seu ecletismo.¹¹ Vejamos dois exemplos. Para Saad-Filho e Alison (2008), tal fragilidade conceitual exemplificar-se-ia num conceito-chave, como o de *classe social*. Cox equivaleria, ou mesmo igualaria, classe à identidade, como ficaria mais evidente na obra *The Political Economy of a Plural World* (COX; SCHECHTER, 2002), embora Cox tenha afirmado em seus escritos iniciais que classe referir-se-ia ao posicionamento estrutural do ator, ou seja, seu lugar na produção, e tenha reiterado isto em seus últimos escritos também (*Ibidem*, p. 30).

Essa é uma crítica que merece detalhamento. É de se supor, na perspectiva de Cox, que a ‘classe’ exija a dimensão da identidade, ou seja, do próprio reconhecimento intersubjetivo de seus componentes como pertencentes ao universo de símbolos comuns, de desejos compartilhados e que, para que a classe exista para si, seja necessário o compartilhamento de uma gramática comum. Cox, a partir dos estudos sobre as transformações nas relações sociais de produção que emergem no capitalismo hiperliberal, também observara uma diminuição numérica e qualitativa do protagonismo do operário industrial nos países de capitalismo avançado e a emergência de uma massa de trabalhadores cuja desagregação nos mundos do trabalho dificultava a formação de uma sociabilidade necessária para a formação da identidade que transforma a classe em si em classe para si. Adicionalmente, Cox chama a atenção para a emergência de forças sociais que não guardam um vínculo direto com a produção, mas que criam identidade a partir de elementos concretos da dialética dominação/subordinação, como as questões relativas à raça e gênero, por exemplo. *A força social*, neste aspecto, pode ganhar uma autonomia relativa em relação ao espaço concreto da produção (tomando o termo produção num sentido de reprodução material da vida social), embora não faça subsumir a contradição fundamental da sociedade capitalista que consiste na divisão entre os proprietários dos meios de produção e os fornecedores de força de trabalho. Em síntese: Cox é um thompsoniano no que se refere ao conceito de classe social, algo que pode ser motivo de discordância; mas não é possível acusá-lo de falta de rigor teórico por isso.

Outro aspecto crítico que nos parece essencial é o questionamento sobre a capacidade de Cox em analisar a natureza propriamente dita de um modo de produção e, portanto, sua dinâmica de transformação. “Em suma, o que está faltando na análise coxiana é uma apreciação estruturada e sistemática da natureza da acumulação capitalista, e porquê ela é instável e dada a mudanças sistêmicas (a cada época)” (AYERS; SAAD-FILHO, 2008, p. 113). Mas não é isto justamente o que ele procura fazer quando tenta construir uma taxionomia complexa sobre os modos de produção e das relações entre eles? Se entendermos a natureza de um modo de produção desde uma perspectiva histórica, e parece-nos que é isto que Cox faz reivindicando a Vico, a resposta é positiva, mas se pensarmos na natureza da acumulação como um elemento atemporal a resposta seria que, de fato, Cox, não sendo um positivista, pecaria pela ausência de maiores generalizações.

11 Em síntese, os autores enxergam as seguintes inconsistências de Cox: (i) excesso de abstracionismo e ecletismo: o ecletismo diz respeito à mistura de insights do marxismo, com a teoria da regulação francesa, com o Institucionalismo, o evolucionismo na economia política; bem como outras escolas de diferentes disciplinas, como a ciência política, a sociologia e a economia. O que redundava numa perspectiva superficial e deveras ambiciosa; (ii) a análise de classe do autor desvia de questões como a despossessão/espoliação, exploração, resistência, e competição no centro do progresso técnico e da mudança política nas sociedades capitalistas; (iii) os estudos coxianos geralmente fazem uma inadequada teorização do processo social e histórico e das relações materiais e sociais entre eles; (iv) os estudos geralmente colocam como categoria central da mudança sistêmica a autonomia relativa do Estado.

Em relação à autonomia relativa do Estado, algo que Cox de fato considera, os autores alegam que seria uma espécie de realismo (no sentido de RI) radicalizado.¹² No caso, Cox enxergaria as classes sociais como atores exógenos às estruturas estatais, sendo estas apenas espaços de disputa entre os atores. Mais intrigante é a conclusão dos autores de que a autonomia “relativa” do Estado, por eles vista na literatura neogramsciana como simples, ou total, autonomia do Estado, levaria à conclusão, via pura dedução, de que os gramscianos de RI defenderiam a hipótese de que o Estado pode, por si só, mudar a natureza do capitalismo a partir de governos progressistas que implementem medidas incrementais (reformistas), numa espécie de combinação de *revolução passiva* e *transformismo* (os autores não citam estas categorias gramscianas). Tal dedução não parece razoável, levando-se em consideração a importância que Cox confere ao movimento das forças sociais: Cox fala de um *complexo Estado-sociedade civil*; não de um complexo Estado *versus* sociedade civil. A dinâmica institucional não está separada da material ou da ideacional no modelo coxiano de análise. O que ele busca é tão somente dar uma ênfase na conformidade ontogênica destas dimensões dos modos de relações sociais de produção.¹³

4. CONCLUSÃO

Antonio Gramsci deixou seus escritos teóricos mais importantes na forma de cadernos manuscritos em uma prisão fascista. Em tempos nos quais a palavra fascismo retorna ao vocabulário político ocidental com força inaudita, parece adequado que as análises inspiradas de alguma forma pelo materialismo histórico somem esforços contra aquilo que Robert Cox chamou de “conspiração para remover a classe da panóplia de explicação histórica contemporânea”, na qual até “marxistas tomaram parte” (1987a, p. 2), mas que sempre foi mais forte dentro das RI enquanto uma ciência social norte-americana (HOFFMAN, 1977).

A trajetória de Cox oferece pistas sobre como conjugar hibridismo profissional com ecletismo teórico-metodológico de modo a produzir um legado inegável, que até os críticos da *Coxian scholarship* são obrigados a reconhecer. Ainda que no final de sua vida Robert Cox possa ter sucumbido, em certo grau, à demarcação de seu pensamento frente ao Sistema-Mundo, a parte mais marcante de sua obra é um testemunho daquilo que sua grande amiga, e parceira intelectual, Susan Strange (1970) também tentava, sem rodeios, remediar: a ‘negligência mútua’ entre tradições de pensamento que juntas poderiam fornecer um bem-público maior.

No caso das diferentes abordagens marxistas nas RI, tal *práxis* heterodoxa poderia ser expandida em múltiplas dimensões, de formas que só têm a contribuir para o fortalecimento de

12 Dedução curiosa e que se desvia da longa discussão intra-marxista sobre ‘autonomia relativa’ do Estado, na qual destacam-se as reflexões de autores como Nicos Poulantzas, que vem ganhando crescente atenção nas RI. Ver, por exemplo, a tese de Tatiana Berringer (2014), que propõe um novo modelo de Análises de Política Externa com base no arcabouço teórico do pensador marxista grego. Vendulka Kubalkova e Albert Cruickshank (1985) possuem um dos trabalhos antimarxistas mais conhecidos sobre o *Marxismo e Relações internacionais*, já que oferecem um substrato conveniente ao *mainstream* de RI para seguir marginalizando o materialismo histórico na disciplina, que inclui uma análise rasteira da concepção de Estado em Nicos Poulantzas. Robert W. Cox dedica uma resenha (agudamente) crítica ao livro, apontando seus “becos-sem-saída” (*dead ends*) antimarxistas, incluindo a análise feita sobre Gramsci (COX, 1987b, p. 1046-7).

13 Para uma visão detalhada sobre as críticas a Cox, ver Schechter (2002), onde, de forma detalhada e sistemática, mostra-se que ora os críticos acusam Cox de estadocentrismo, ora de idealismo, ora o acusam de ser reducionista e economicista na abordagem das classes sociais, ora de destituir a perspectiva da classe social de seu conteúdo material, ora de ser um institucionalista ingênuo, ora de desconsiderar o papel transformador do multilateralismo. Estas incongruências mostram, a nosso ver, a força da análise de Cox.

suas respectivas agendas de pesquisas e lutas. Tendo em vista que as abordagens tributárias do materialismo histórico são parte indispensável das ferramentas de lutas exigidas pela conjuntura global atual, parece adequado que centrem seus esforços na investigação crítica dos fenômenos contemporâneos, e não em demarcações de campo acadêmicas cuja serventia às lutas sociais é, na melhor das hipóteses, duvidosa. Sob o espectro de uma crise de hegemonia com potencial de provocar caos no Sistema-Mundo, é aconselhável seguir os ensinamentos de Ferdinand Braudel (referência comum às duas escolas, aliás), para quem “estruturas sociais e eventos sociais são constituídos, em parte, por processos que refletem ritmos e andamentos históricos diferentes”, constituindo-se, portanto, em um convite ao ecletismo analítico consciente:

Aqui a análise de Gramsci é semelhante à de Braudel e à dos historiados da *École des Annales*. Como dizia Braudel (1981) em relação ao tempo histórico, a primeira dimensão é aquela que muda muito lentamente, como a relação topológica entre as placas continentais, ou seja, aquela que existe entre a humanidade e sua geografia (tempo geográfico). A segunda dimensão, com um ritmo mais rápido que o primeiro, é a da mudança nas estruturas sociais fundamentais: a *longue durée* (tempo social). O terceiro ritmo, o mais rápido de todos, é aquele que gira em torno dos indivíduos, eventos e conjunturas específicas: a *histoire événementielle* (tempo individual). Qualquer análise histórica (e, por conseguinte, qualquer estudo da economia política global) deve ter sensibilidade, ao menos, para as dimensões desses ritmos temporais. (GILL, 2007, p. 94)

Sensibilidade esta, que, na conjuntura atual reclama prioridade. Os marxismos seguem marginais nas RI, até quando outras teorias críticas ganharam muito espaço nos anos recentes. Se, como diz a canção de Bob Dylan – *the times they are a-changin'* – é preciso estar à altura da mudança histórica em curso. Sob o espectro de novas guerras em escala mundial e dos monstros políticos que irrompem à meia-luz quando “o velho morre e o novo não poder nascer” (GRAMSCI, 2001, p. 184), é crucial estabelecer as prioridades táticas e as alianças necessárias para seguir existindo e, sobretudo, sendo útil para a resistência política real, em meio à tempestade que se avizinha.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. (1985). **Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar.
- AMIN, S.; ARRIGHI, G.; GUNDER FRANK, A.; WALLERSTEIN, I. (1982). **Dynamics of global crisis**. New York: Monthly Review Press.
- ANTUNES, R. (2000). “Trabalho e precarização numa ordem neoliberal”. In: **La Ciudadania Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo**. Buenos Aires: CLACSO.
- ARRIGHI, G. (2007). “As três hegemonias do capitalismo histórico”. In: Gill, S. Gramsci, **Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.

- _____ (1982). “A crisis of hegemony”. In: AMIN, S. *et al.* **Dynamics of global crisis**. New York: Monthly Review Press.
- AYERS, A.; SAAD-FILHO, A. (2008). “Production, Class and Power in the Neoliberal Transition: A Critique of Coxian Eclecticism”. In: AYERS, A. (Ed.) **Gramsci, Political Economy and International Relations Theory: Modern Princes and Naked Emperors**. New York: Palgrave Macmillan.
- BERRINGER, T. (2014). **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Tese de Doutorado. Orient. Prof. Dr. Armando Boito Jr. Universidade Estadual de Campinas.
- BORBA DE SÁ, M.; GARCIA, A. (2013). “Overcoming the blockage”: an interview with Robert Cox. **Estudos Internacionais**, vol.1, n.3, pp. 303-318.
- COX, R. (2007). “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método”. In: Gill, S. **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- _____ (2002). “Reflections and transitions”. In: COX, R.; SCHECHTER, M. **The Political economy of a plural world. Critical reflections on Power, Morals and Civilization**. London: Routledge.
- _____ (1987a). **Production power and world order: social forces in the making of history**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1987b). ‘Marxism and International Relations. By Vendulka Kubalkova and Albert Cruickshank’ [Review] (Oxford: Clarendon Press, 1985. 281p. **American Political Science Review**, 81(3), pp.1046-1047.
- _____ (1981). “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n. 2, pp. 126-155.
- _____ (1969). “Introduction: perspectives and problems”. In: Cox, R. (ed.) **International Organization: World Politics - Studies in Economic and Social Agencies**. Papers presented under the auspices of the International Political Association. London: Palgrave.
- COX, R.; JACOBSON, H. (1996). “Decision making”. In: COX, R.; SINCLAIR, T. (Eds.). **Approaches do World Order**. Cambridge: Cambridge University Press [original publicado em um volume editado por Georges Abi-Saab e publicado no volume especial do **International Social Science Journal**, vol. 29, n.1, 1977].
- _____ (1972). **The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization**. New Haven: Yale University Press.
- COX, R.; SCHECHTER, M. (2002). **The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization**. London: Routledge.
- GILL, S. (2007.) **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- _____ (1995). “Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism”. **Millennium**, vol. 24, n.3, pp. 399-423.
- GRAMSCI, A. (2001). **Cadernos do Cárcere**– Volume 1: Introdução ao Estudo da Filosofia. A Filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GÜNDER FRANK, A. (1966). “The development of underdevelopment”. **Monthly Review**, vol. 18, n.4, pp. 17-31.

- HALL, S. (2003). “A relevância de Gramsci para o estudo de raça e etnicidade”. In” Hall, S. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- HILFERDING, H. (1981) [1910] **Finance capital**. London: Reston & Henley/Routledge & Kegan Paul.
- HOBSBAWM, E. (1995) **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1918)**. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOFFMAN, S. (1977): “An American Social Sciece: International Relations”. **Daedalus**, vol. 106, n.3, pp. 41-60.
- HORKHEIMER, M. (1975) **Critical Theory: Selected Essays**. Continuum International Publishing Group.
- KUBALKOVA, V.; CRUICKSHANK, A. (1985). **Marxism and International Relations**. Oxford: Clarendon Press.
- LENIN, V. (1977). “As três fontes e as partes constitutivas do marxismo”. In: Lenin, V. **Obras Escolhidas em seis tomos**. Lisboa: Edições Avante!/Edições Progresso.
- LUXEMBURGO, R. (1970) [1912] **A acumulação do capital**. Rio de Janeiro: Zahar.
- PENA, L. (2019). “Globalismo”: o discurso em política internacional sob a ideologia da nova extrema direita brasileira”. **Fronteira**, vol. 18, n. 36, pp. 371-386.
- RUGGIE, J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, **International Regimes** Vol. 36, n. 2, pp. 379-415.
- SCHECHTER, M. G. (2002). “Critiques of Coxian Theory”. In: COX, R.; SCHECHTER, M. **The Political economy of a plural world. Critical reflections on Power, Morals and Civilization**. London: Routledge.
- STRANGE, S. (1970) “International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect”. **International Affairs**, vol. 46, n.2, pp. 304-315.
- THOMPSON, E. (1981). **A Miséria da Teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- WALLERSTEIN, I. (1974). “The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis”. **Comparative Studies in Society and History**, Vol. 16, No. 4., pp. 387-415.
- WALTZ, K. (1979). **Theory of International Politics**. Reading: Addison Wesley Publishing Company.

As organizações internacionais e a hegemonia mundial: a guinada neoliberal da OCDE

International organizations and world hegemony: the OECD's neoliberal turn

ANA RACHEL SIMÕES FORTES | anarachel.fortes@gmail.com/ Doutoranda em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP\UNICAMP\PUC-SP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Relações Internacionais da PUC-SP e do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT- INEU).

CHYARA SALES PEREIRA | chyarasp@gmail.com /Professora Doutora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Chefe de Departamento e Coordenadora do Curso de Relações Internacionais da PUC-MINAS.

LEONARDO RAMOS | lcsramos@yahoo.com.br / Professor Doutor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT- INEU) e do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM).

Recebimento do artigo Maio de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: A partir dos anos 1970, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se converteu em um ator importante na propagação de políticas neoliberais ao apoiar esforços de coordenação econômica, desenvolver análises e recomendações para seus países membros da época. Ao considerar que, pela perspectiva de Robert W. Cox, as Organizações Internacionais possuem um papel fundamental no que se refere ao campo ideológico, o objetivo deste artigo é analisar a guinada neoliberal na OCDE para compreender o seu papel na propagação e consolidação do neoliberalismo no âmbito de seus países membros durante a década de 1980. A partir da análise dos documentos produzidos pela instituição em questão no referido período, será possível compreender o modo de atuação da OCDE e como todo esse processo foi sistematicamente operacionalizado. **Palavras-chave** Organizações Internacionais; Robert Cox; OCDE; Neoliberalismo.

Abstract: Beginning in the 1970s, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) became an important player in the spread of neoliberal policies by supporting efforts for economic coordination, developing analyses and recommendations for its member countries at the time. When considering that, from the perspective of Robert Cox, International Organizations have a fundamental role with regard to the ideological field, the objective of this article is to analyse the neoliberal shift in OECD to understand their role in the propagation and consolidation of neoliberalism within its member countries during the 1980s. From the documents produced by the institution in question, it will be possible to understand the OECD's mode of action and how this whole process has been systematically operationalized. **Keywords** International Organizations; Robert Cox; OECD; Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

A origem das Organizações Internacionais (OIs) contemporâneas remonta a meados do século XIX. Ao longo do século XX, sobretudo nos períodos posteriores às grandes guerras e à Guerra Fria, há o florescimento de diversas organizações internacionais, reorganizadas ou formalmente criadas a partir de acordos ou regimes das mais variadas áreas temáticas, da segurança à economia. De acordo com Wolfe (2008), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um exemplo disso. Criada em 1961, com o objetivo geral de promover políticas que visem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social por meio da cooperação, ela surgiu pela iniciativa de alguns países europeus, juntamente com Canadá e Estados Unidos, em torno dos pilares da democracia e do sistema capitalista.

Durante a década de 1970, a OCDE passou por mudanças significativas, em um contexto de crise econômica relacionada ao (i) colapso do sistema de Bretton Woods, com o fim do sistema monetário internacional baseado em taxas fixas de câmbio; e (ii) ocorrência das duas crises do petróleo (1973-1974 e 1979), constituindo choques de oferta que contribuíram para o cenário simultâneo de desaceleração produtiva e elevação da inflação nos países membros. Com a gravidade da crise econômica internacional, foram mobilizados vários esforços de coordenação de interesses dentro da organização, em função do panorama de desacordos entre os membros. “O referido cenário contribuiu para a emergência do G7 como foro diferenciado e informal de diálogo sobre temas macroeconômicos e outros tópicos da agenda internacional” (GODINHO, 2018, p. 31 – ver também RAMOS, 2013).

Segundo Carrol e Kellow (2011) nos anos 1980, a OCDE emplacou uma competição com o FMI sobre qual das organizações deveria ser responsável pela nova injeção de fundos destinados a estabilizar o sistema monetário internacional. Nesse ponto a articulação do G7 não foi “bem-vista” nos altos escalões do secretariado da OCDE, pois sua competição com o Fundo Monetário Internacional (FMI) previa a perspectiva de um papel cada vez maior na coordenação da política econômica internacional e o surgimento do G7 sinalizou, nessas circunstâncias, uma relativa limitação da OCDE como *locus* de coordenação de assuntos políticos e econômicos. Neste cenário, sob o mandato do Secretário-Geral Emile Van Lennep, (1969-1984), a OCDE buscou maior engajamento nas novas regiões (destacando-se a adesão de Austrália e Nova Zelândia) e um papel mais ativo no sistema internacional, incluindo outras áreas temáticas, como por exemplo, meio ambiente, agricultura, educação e saúde.

Além disso, como os países membros passavam por uma grave recessão, em função da alta inflação e aumento do desemprego, Van Lennep também foi responsável por arquitetar políticas estruturais de caráter neoliberal na instituição, ajudando a estimular a crescente influência deste pensamento em diversas áreas de trabalho, como também, para além do âmbito interno. Desse modo, a instituição passou a ser fundamental no processo de definição das bases ideológicas do consenso sobre o neoliberalismo no âmbito dos países (CARROL; KELLOW, 2011).

Posto isto e ainda considerando que as Organizações Internacionais possuem um papel fundamental no que se refere à disseminação das ideias no campo das relações internacionais, o objetivo deste trabalho é analisar a guinada neoliberal na OCDE para compreender o seu papel na propagação e consolidação do neoliberalismo no âmbito de seus países membros durante a década de 1980. Ou seja, muito se fala e estuda-se o processo de propagação do ideário

neoliberal no sistema internacional e a forma como se deu sua consolidação no âmbito dos países em desenvolvimento, mas no presente artigo, busca-se entender como isso aconteceu nos países desenvolvidos que também eram membros da OCDE. Para cumprir com o objetivo analítico proposto, buscar-se-á: i) analisar o surgimento do neoliberalismo como projeto hegemônico e o papel das Organizações Internacionais neste processo; ii) compreender as principais nuances do funcionamento interno da OCDE para entender o papel que desempenhou durante a construção do projeto neoliberal e iii) entender o processo de internalização dos preceitos neoliberais no âmbito dos países membros da OCDE.

A hipótese que guiará a construção do argumento no presente artigo é que a OCDE, ao ser responsável por propagar um “pacote” guiado pela lógica da austeridade fiscal, financeira e econômica, nos anos 1980, criou condições de disseminação e internalização da lógica neoliberal nas estruturas políticas e de mercado de seus países membros. Isso será demonstrado por meio da análise de discurso de um conjunto de documentos produzidos pela instituição em questão, que nos indicam a forma como todo esse processo foi sistematicamente operacionalizado. Pretende-se, por meio de tais documentos, identificar sinalizações dos rumos comportamentais da OCDE após o fim de Bretton Woods, quando tudo o que poderia parecer à primeira vista um conjunto de medidas da boa governança, revelou-se afinal, uma ação política que privilegiou o mercado, reduzindo o investimento público ao trocar a lógica universalista por uma lógica assistencial, desregulamentando a finança e o comércio internacional. Neste cenário, indo um pouco mais além, pode-se dizer que a OCDE se tornou um importante *think-tank* sobre práticas neoliberais, delineando parâmetros e construindo diagnósticos apurados sobre os países membros com o intuito de analisar seus empenhos ao aderir tais ajustes.

Como demarcação teórica, fez-se a opção pelos estudos críticos das Relações Internacionais com ênfase na produção intelectual de Robert Cox. Assim, buscou-se estabelecer um diálogo entre análises críticas do debate sobre governança global e os processos político-ideológicos que associados à atuação das Organizações Internacionais nesses processos. Para tanto, o artigo encontra-se dividido em quatro seções, incluindo esta introdução e a conclusão. Primeiro, serão apresentadas as contribuições analíticas de Robert Cox sobre a atuação das Organizações Internacionais como um instrumento institucional para a legitimação de uma ordem hegemônica estabelecida e seu papel na representação de normas que facilitam a expansão das mesmas. E por fim, tendo em vista a discussão teórica exposta na seção anterior, buscar-se-á exemplificar a aplicabilidade das premissas coxianas, tomando como recorte a ascensão do neoliberalismo na década de 1970 para compreender o papel da OCDE na propagação e consolidação de políticas neoliberais no âmbito de seus países membros durante a década de 1980.

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO UM INSTRUMENTO INSTITUCIONAL PARA A PROPAGAÇÃO DE POLÍTICAS NEOLIBERAIS: AS CONTRIBUIÇÕES DE ROBERT W. COX

Antes de iniciarmos a discussão teórica dos conceitos de Robert Cox que serão mobilizados, avalia-se também importante, primeiramente, compreender os tempos e movimentos que marcam o surgimento do neoliberalismo como projeto político e econômico transnacional associado à discussão do papel das Organizações Internacionais na disseminação desse ideário que permeará a dinâmica da economia política internacional desde a década de 1970.

De acordo com Gill (1990), o que emergiu no final dos anos 1970 foi uma forma transnacional de hegemonia neoliberal, ancorado na centralidade política e militar dos EUA. Não obstante, as organizações internacionais, como a OCDE, foram fundamentais no processo de definição das bases ideológicas do consenso sobre o neoliberalismo em todo o mundo, ancorado em premissas como a austeridade fiscal, financeira e econômica, garantindo a presença mínima do Estado. Desenho este que se tornou o elemento estruturante do capitalismo dos anos 1980.

No entanto, pode-se dizer que o neoliberalismo nos países desenvolvidos assumiu características bem distintas daquele internalizado pelos países subdesenvolvidos. Isso se deve aos diferentes contextos político-econômico vivenciados pelos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a despeito de todos serem sujeitos da crise dos anos 1980, década considerada como perdida. Assim, a disseminação de leis de mercados extremamente rígida contribui para um agravamento da situação econômica vivenciada pelos países em desenvolvimento; enquanto, nos países desenvolvidos, especialmente aqueles membros da OCDE, a virada neoliberal seguiu uma lógica “menos agressiva”, guiada por uma nova concepção do papel do Estado que buscou adaptar a social-democracia a um novo contexto globalizado e guiado pela lógica financeira do capital.

Assim, a partir das contribuições de Robert W. Cox será feita uma análise crítica do debate entre governança global e os processos político-ideológicos que perpassam a internacionalização do Estado como também sobre a atuação das Organizações Internacionais nesses processos, mais especificamente sobre a construção do projeto neoliberal a partir dos anos 1970. Cox (1981 e 1987) elabora um quadro de análise que busca compreender o papel de instituições, aparelhos privados de hegemonia e de intelectuais orgânicos na (re) construção da hegemonia estadunidense e na constituição do cenário para a aplicação das políticas neoliberais em meio à crise do keynesianismo.

Segundo essa concepção, a ação das organizações internacionais neste período pode ser associada à ascensão da dinâmica hegemônica norte-americana, permanecendo como elemento essencial à compreensão da configuração de poder no cenário internacional nos dias de hoje. A partir do ponto de vista da Teoria Crítica, a emergência das organizações internacionais consiste em um elemento para a compreensão de um conceito polissêmico de hegemonia e, ao mesmo tempo, representa um espaço institucional para a legitimação de uma ordem hegemônica estabelecida (MURPHY, 2014).

Em linhas gerais, Cox aponta para as categorias de força que interagem na estrutura por ele concebida, que consiste nas ideias, capacidades materiais e instituições. O fenômeno da institucionalização é interpretado, nesse contexto, como o modo de conferir estabilidade e perpetuação a uma determinada ordem, na medida em que ela, refletindo as relações de poder prevaletentes, as legitima. Assim, as instituições têm, na ordem global, o papel central em evitar ou minimizar o uso da força diante de um conflito, mesmo porque possibilitam que os conflitos sejam escasseados, “uma vez que permitem a legitimação ideológica por meio do reconhecimento, por um lado, e a criação de organismos que concatenem ideais aparentemente dissonantes, buscando uma universalização da política, por outro” (PEREIRA, 2016, p. 7).

Utilizando-se da análise dos períodos correspondentes à *pax britannica* e à *pax americana* que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial, considerando os fatores que influenciaram o estabelecimento dessa hegemonia em ambos os períodos, é interessante constatar que o domínio britânico prescindia quase que completamente de instituições internacionais formais, ao passo que a *pax americana* caracterizou-se pelo estabelecimento de diversas destas instituições¹. Em razão disso, a hegemonia estadunidense principiou-se pela formação de coalizões que envolvessem distintos países, predominantemente no mundo ocidental, promovendo em suas primeiras décadas, inclusive, a contenção da ideologia soviética. Nessa conjuntura, segundo Cox, os Estados Unidos raramente adotaram estratégias de intervenção na política econômica de seus aliados. A estabilidade desse domínio foi possibilitada a partir da estruturação de uma ordem econômica internacional e por meio do estabelecimento de regras e normas que a sustentasse. Para esse propósito, as instituições de Bretton Woods – FMI e Grupo Banco Mundial – bem como as diretrizes contidas no GATT e na OCDE representam um papel preponderante.

Ao analisar a influência que as organizações internacionais detêm sobre a ordem internacional, Cox busca demonstrar que a estrutura das organizações internacionais está diretamente relacionada ao ambiente em que elas se inserem, concebido como o sistema internacional, formado pelos Estados e por outros atores ou forças organizadas cujos interesses e expectativas são refletidos na maneira como essas organizações internacionais se constituem a partir dos *inputs* recebidos. É por meio das pressões externas, notadamente das relacionadas a real ou potencial existência de conflito e do consenso, que são definidas as situações em que a organização poderá atuar.

Ao aduzir que a concepção gramsciana de hegemonia poderia ser utilizada para a compreensão das relações internacionais, Cox propõe que a hegemonia no plano da governança global seja descrita como uma estrutura social, econômica e política, expressa por “normas universais, instituições e mecanismos que repousam em regras gerais de comportamento para os Estados e para aquelas forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais – as quais sustentam o modo de produção dominante” (COX, 2007, p. 19).

Cox (2007) apresenta cinco características das organizações internacionais responsáveis fundamentalmente por expressar e garantir os interesses das classes dominantes: a primeira é a

1 Segundo Pereira, (2016) para Cox, o que diferencia o período de hegemonia americana é a ênfase na institucionalização. Em suas palavras, a internacionalização do estado norte-americano. Nesse contexto, o FMI havia sido criado para fornecer empréstimos a países que apresentassem déficits na balança de pagamentos, oferecendo-lhes a oportunidade de realizar ajustes e evitar as consequências deflacionárias da adoção do padrão ouro automático que o regime impunha. O Banco Mundial, por sua vez, deveria ser um veículo de ajuda financeira de longo prazo. Aos poucos, a noção de que as medidas econômicas tomadas em âmbito nacional tinham repercussões em outros países e que estas deveriam ser levadas em conta, transformou a prática de harmonização de políticas num hábito sólido. Ver, para mais detalhes, COX, 1981 e 1987; RAMOS, 2013.

corporificação das regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; a segunda se refere a ela própria como produto da ordem mundial hegemônica; a terceira está ligada à legitimação ideológica das normas da ordem mundial e a quarta se refere à cooptação das elites dos próprios países periféricos e por último na absorção das ideias contra-hegemônicas (COX, 2007).

Por esse motivo que, considerando esses termos, pode-se dizer que as instituições internacionais como o FMI, OCDE e a ONU desempenham um importante papel ideológico, pois ajudam a definir as diretrizes políticas para os Estados e a legitimar certas instituições e práticas no interior de uma nação, refletindo orientações favoráveis às forças sociais dominantes. Nas palavras de Cox:

As instituições internacionais corporificam regras que facilitam a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, mas permitem simultaneamente aos interesses subordinados fazerem ajustes com um mínimo de desgaste. As regras que controlam o mundo monetário e as relações comerciais são particularmente importantes, e basicamente organizadas para promover a expansão econômica. Ao mesmo tempo, admitem exceções e minimizações para resolver situações problemáticas, e podem ser revistas caso as circunstâncias se modifiquem. (COX, 2007, p. 19)

A partir do argumento acima, pode-se dizer que, em geral, as instituições e regras internacionais se originam do Estado que estabelece a hegemonia mundial. O Estado dominante se encarrega de garantir a aquiescência de outros Estados de acordo com uma hierarquia de poderes no interior da estrutura de hegemonia entre os Estados. Existe uma estrutura informal de influência que reflete os diferentes níveis do verdadeiro poder. Nesse sentido, a inserção político-econômica de muitos Estados da periferia na agenda global trouxe, em contrapartida, a dependência ou subordinação destes aos organismos institucionais por ela responsáveis (COX, 2007).

Reiterando a posição contida nos seus primeiros escritos que evidenciavam seu ceticismo diante do potencial das organizações internacionais para uma reconfiguração efetiva do cenário internacional (COX, 1977, 1981 e 2007, p.e.), Cox afirma que um novo multilateralismo, construído “de baixo para cima”, consistiria em substituir o olhar sobre tais instituições internacionais pelas forças sociais domésticas e de seu poder de mudança. Assim, mesmo certas reconfigurações no discurso de algumas Organizações Internacionais, quanto às demandas dos países periféricos são vistas como transformismo.

Indivíduos e países periféricos, embora entrem em instituições internacionais com a ideia de trabalhar, de seu interior, para modificar o sistema, são condenados a trabalhar dentro das estruturas da revolução passiva. No melhor dos casos, vão ajudar a transferir elementos de “modernização” para as periferias, mas apenas aqueles coerentes com os interesses dos poderes locais estabelecidos. A hegemonia é como um travesseiro: absorve os golpes e, mais cedo ou mais tarde, o suposto assaltante vai achar confortável descansar sobre ele. O transformismo também absorve ideias potencialmente contra-hegemônicas e faz elas se tornarem coerentes com a doutrina hegemônica. (COX, 2007, p. 21)

A relação entre organizações internacionais e hegemonia é, assim, de legitimação e preservação. Referindo-se particularmente às instituições de Bretton Woods, Cox (2007) afirma que tais instituições atuam na assimilação da ideologia de senso comum e em sua reprodução por meio de normas universais. Sua função consiste em manter uma ordem global hegemônica a partir dessas regras produzidas pela concepção liberal da economia internacional, ao mesmo tempo em que atuam sobre o processo de tomada de decisão dos países subordinados, utilizando os mecanismos já discutidos. É importante frisar que não apenas o poder de determinadas forças sociais refletirá essa ordem hegemônica, mas também dos próprios Estados na ordem internacional. Estes não são apenas agentes passivos na atuação das instituições internacionais, pois, atuam na criação dessas normas no nível internacional, ao mesmo tempo em que criam condições para sua assimilação no âmbito doméstico.

Nesse contexto, as organizações internacionais atuam desenvolvendo e oficializando diretrizes de políticas públicas, que serão assimiladas no nível doméstico por medidas concretas no âmbito fiscal e monetário. Cox se refere a essa dinâmica como “uma *nébuleuse* – algo que não tem uma estrutura de autoridade institucional fixa, mas que emerge das discussões em organismos como o FMI, OCDE, o Fórum de Davos, as reuniões regulares do G8, etc” (PEREIRA, 2016, p. 8 – ver também COX, 1987 e RAMOS, 2013). O ponto é que, na perspectiva de Cox, não existe possibilidade de separar a política da economia de forma que as relações de poder na esfera da produção estão em constante relação com as relações de poder entre Estados, por isso que, uma análise da política internacional não pode prescindir de um enfoque sobre a dinâmica do capitalismo mundial.

Essa noção crítica de “governança sem governo” (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000) abarca essa busca por diretrizes consensuais dentro de uma concepção de globalização, posteriormente transferidas aos canais de decisão política dos governos nacionais. Consequentemente, as imagens coletivas, por sua vez, não são somente amálgamas de opiniões individuais fragmentadas, mas são tipos mentais coerentes e expressam a visão de mundo de grupos específicos que podem ser universalizados e naturalizados por meio da hegemonia do tipo gramsciana. Por isso, são difíceis de romper. Estes conceitos serão importantes para compreender as Organizações Internacionais – particularmente a OCDE – como produto da ordem hegemônica e tendo um papel fundamental na (re)produção de normas que facilitam a expansão de tal ordem. “Seus pontos focais de organização, tais como a Banco Mundial, OCDE, FMI e ONU desenvolvem um quadro de pensamento – ou imagens coletivas – que fixa diretrizes para a formulação de políticas tanto em países centrais como em países periféricos” (PEREIRA, 2016, p. 12).

Assim, o esforço de Cox possibilita, justamente ao dar dinamicidade ao entendimento das estruturas, combinando condições materiais, ideias e instituições, compreender como as hegemônias², nos termos de Gramsci, formam-se, consolidam-se e entram em crise. Em função disso, na próxima seção, será feito um esforço, por meio de análise documental, para entender como a OCDE cria condições, por meio da disseminação de um conjunto de ideias, para gerar consenso e legitimar o neoliberalismo enquanto política econômica a ser adotada tanto em países desenvolvidos, quanto em países em desenvolvimento, mesmo que nestes últimos não se percebam as mesmas benesses daquelas observadas nos primeiros.

2 Para Gramsci, o conceito de Hegemonia que consiste na combinação de elementos de coerção, ligados às capacidades materiais, junto ao consentimento (vontade coletiva), a fim de obter enquanto classe dominante o poder de transformar os interesses particulares em interesses universais. Portanto, não basta somente “tomar o poder do Estado”, mas exercer liderança a partir da sociedade civil. (GRAMSCI apud COX, 2007)

A GUINADA NEOLIBERAL NA OCDE: OS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUTURAL NA DÉCADA DE 1980.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é sucessora da Organização para a Cooperação Econômica (OECE) e surgiu por uma iniciativa de alguns países europeus, juntamente com Canadá e Estados Unidos, de criar uma organização que tivesse como objetivo principal “promover políticas que visem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de pessoas por todo o mundo por meio da cooperação” (OECD, 2018). Assim, a OECE teve redirecionada sua finalidade inicial de atender à operacionalização do Plano Marshall. No entanto, é importante registrar que a passagem da OECE para a OCDE não se dá de forma tão natural e espontânea, mas em função de dois processos paralelos³.

Em primeiro lugar, a recuperação dos países europeus beneficiados pelo Plano Marshall demandava o estabelecimento de uma organização que superasse a lógica doador-beneficiário inerente ao funcionamento da OECE, por meio da participação dos países europeus e dos Estados Unidos em bases “solidárias” na divisão do ônus econômico da cooperação, ampliando os domínios alcançados pela organização (energia, agricultura, indústria, transporte, trabalho e turismo). Em segundo lugar, acontecem dois movimentos: um primeiro relativo à intensificação das tensões associadas à Guerra Fria, com a constituição do Pacto de Varsóvia, ampliando a importância estratégica da OECE nos termos simbólicos (como vocalizadora dos pilares da democracia e do sistema capitalista); e um segundo relativo ao surgimento de novos atores no sistema internacional, despertando a necessidade de cooperação com os demais países em bases mais robustas (GODINHO, 2018).

Assim, quando se parte da lógica do funcionamento interno da OCDE para a forma como se manifesta na esfera doméstica de seus países-membros, chega-se a uma importante discussão. Atualmente, a OCDE conta com 240 instrumentos normativos que um país deve seguir caso deseje se tornar membro da organização e, para aquele que já é membro, são os itens que devem ser observados continuamente para garantia da convergência entre o papel desempenhado pelo país-membro e a expectativa da organização, já que a ela cabe a responsabilidade do monitoramento por meio da revisão por pares (*peers reviews*)⁴. Nos termos do artigo 1 de sua Carta Constitutiva, a OCDE estabelece como principal objetivo o desenvolvimento de políticas que promovam:

3 Atualmente, a OCDE congrega 35 países (setembro/2018): Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Alemanha, Espanha, Canadá, Estados Unidos, Japão, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia, México, República Tcheca, Hungria, Polônia, Coreia do Sul, Eslováquia, Chile, Estônia, Israel, Eslovênia, Letônia. A ampliação do número de membros foi gradual e basicamente cumpriu três ciclos: i) no primeiro ocorrem as adesões do Japão (1964), da Finlândia (1969), da Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973); ii) após um intervalo de 20 anos em relação ao primeiro ciclo, no segundo, há adesões do México (1994), da República Tcheca (1995), da Hungria, Coreia do Sul e Polônia (1996) e da República Eslovaca (2000); e o terceiro ciclo tem seu início em 2007 quando todas os processos de adesão indicados abaixo são iniciados. Assim, brevemente, a OCDE congregará 38 países quando se encerrarem as negociações para entrada por parte da Colômbia, Costa Rica, Lituânia. Ainda outros países manifestaram interesse formal de integrarem a OCDE e aguardam decisão do Conselho: Brasil, Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia. As negociações para entrada da Rússia foram suspensas em 2014 em função do seu envolvimento na Guerra da Crimeia. Com relação particularmente ao interesse brasileiro de se tornar membro da OCDE, ver RIBEIRO, 2020.

4 Todos os instrumentos legais estão disponíveis para consulta pública no site da OCDE catalogados por temas multidisciplinares (são 17 temas diferentes: agricultura e alimentação, desenvolvimento, economia, educação, emprego, energia, meio ambiente, finanças e investimentos, indústria e serviços, energia nuclear, ciência e tecnologia, assuntos sociais, migração, saúde, tributação, comércio, transporte, desenvolvimento urbano, rural e regional), por tipo (decisões, recomendações ou outros instrumentos), por data, por data da última emenda, por referência, por Comitê, e adotados por países não membros (OECD, 2018).

- a) crescimento econômico sustentável, empregos e elevados padrões de vida dos membros, com a manutenção de estabilidade financeira e a contribuição ao desenvolvimento mundial;
- b) expansão econômica dos membros e não membros em processo de desenvolvimento econômico;
- c) expansão do comércio mundial em bases multilaterais e não discriminatórias, conforme regras internacionais. (OECD, 2018)

Tais objetivos traduzidos em prescrições domésticas adotadas pelos países membros devem implicar políticas norteadas pelas seguintes diretrizes, conforme artigo 2 da Carta Constitutiva da OCDE:

- a) uso eficiente de suas fontes econômicas;
- b) desenvolvimento científico e tecnológico;
- c) busca por políticas orientadas para o crescimento econômico e estabilidade financeira e interna e externa;
- d) redução ou eliminação de obstáculos ao comércio de bens e serviços;
- e) liberalização de movimento de capitais;
- f) comprometer-se com o desenvolvimento econômico de países-membros e não-membros, especialmente por meio de fluxo de capitais;
- g) viabilizar o recebimento de assistência técnica e expansão de mercados de exportação. (OECD, 2018)

Estas prescrições são organizadas em categorias disponibilizadas em formulários que servem de guia de ação para aqueles países que são membros e de pré-requisitos a serem cumpridos por aqueles que desejam se tornar membros. O fato é que, considerando os itens da Carta Constitutiva da OCDE e a natureza do conteúdo dos formulários que devem ser preenchidos, percebe-se que a forma como organização atua é orientada por bases na promoção de governança financeira e coordenação de políticas macroeconômicas em que há claramente princípios de “políticas estruturais para a oferta agregada e em elementos de austeridade fiscal e monetária” (GODINHO, 2018, p. 31)⁵. Dois elementos são estruturantes do processo: do ponto de vista político, adoção de elementos que fortaleçam os princípios de uma democracia liberal e, do ponto de vista produtivo, uma economia de livre mercado.

O período inicial da OCDE coincidiu com a “era dourada” dos seus membros na economia internacional: “à luz da expansão do número de membros e do aumento de sua participação no PIB, de 53% (1961) para 59% (1973), e nas exportações mundiais, de 55% (1961) para 72% (1973)” (GODINHO, 2008, p. 27). Contudo, posteriormente aumentar em 50% o crescimento real do PIB coletivo dos países-membros tinha sido uma prioridade estabelecida pelo Secretário-Geral numa reunião interministerial e, em função disso, uma atenção particular passou a ser

5 Até fins da década de 1970, os princípios norteadores das políticas estruturais eram da matriz keynesiana, que foram abandonados em função da crise vivenciada naquela década.

atribuída ao Comitê de Política Econômica, com destaque ao Grupo de Trabalho 3 (WP3). Em função de todo o contexto, esse grupo de trabalho conquistou progressiva influência, chegando ao ponto de “apresentar contribuições aos debates sobre o sistema monetário internacional de Bretton Woods, havendo o G10 do FMI comissionado estudos do WP3 sobre processos de ajuste nas principais economias da OCDE” (GODINHO, 2018, p. 28).

Assim, pode-se dizer que partir do final dos anos 1970, a OCDE se converteu em um ator importante na propagação de políticas neoliberais ao apoiar esforços de coordenação econômica, desenvolver análises sobre seus países-membros como também países não membros. Desse modo, a instituição passou a ser fundamental no processo de definição das bases ideológicas do consenso sobre o neoliberalismo. Tal processo, ao consolidar a OCDE como a instituição referência na orientação de processos de internalização dos preceitos neoliberais, contribuiu para que essa posição ainda crescesse mais com discussão de um novo consenso. A mudança para o novo consenso recebeu um forte impulso com a publicação de 1978 do Relatório McCracken. Coordenada pelo economista estadunidense Paul McCracken, a comissão de especialistas da OCDE publicou um relatório sobre a crise do petróleo, criticando o aumento dos gastos sociais e a “rigidez” do mercado de trabalho de seus países-membros. O Relatório forneceu “o que foi descrito como uma base analítica para melhorar a eficiência de mercado” de seus membros (MACCRACKEN, 1978, p. 68). No quadro abaixo são apresentadas as discussões e as resoluções do Relatório, no qual é possível perceber também que o controle inflacionário e a flexibilização de mercado tornaram-se as principais metas da OCDE.

Quadro 1 – Resumo Relatório McCracken 1978

<p>Sobre as causas da crise econômica A deterioração do desempenho nos países industrializados é atribuída principalmente: a guerra do Vietnã, o colapso do sistema de câmbio fixo, as falhas nas colheitas e o aumento explosivo dos preços do petróleo e os erros das políticas de governo que são excessivamente expansionistas (OCDE, 1978).</p>
<p>Sobre o funcionamento e o papel do Estado A demanda por bens e serviços normalmente fornecidos pelo setor público tende a aumentar à medida que as sociedades ficam mais ricas (...) vários países foram rápidos demais nessa direção. O relatório recomenda diretrizes mais firmes para gastos públicos, é necessário um “limite de velocidade” para minimizar o risco de efeitos adversos no crescimento e no desempenho da inflação (OCDE, 1978).</p>
<p>Sobre a importância da eficiência de mercado É necessário esforços dos governos para eliminar a rigidez no mercado em geral e promover a concorrência e a mobilidade (...) as políticas tradicionais do mercado de trabalho, concebidas para reduzir os desequilíbrios entre a oferta e a procura em categorias específicas devem gradualmente permitir que a economia opere em um nível mais alto por demanda, sem encontrar empecilhos de trabalho em setores específicos (...) ações para aumentar a flexibilidade das estruturas salariais também são defendidas (OCDE, 1978).</p>

Fonte: Elaborado por Fortes (2020), baseado em Relatório McCracken (McCracken, 1978)

A partir desta nova conjuntura, em outubro de 1980, a OCDE realizou a primeira conferência, *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, sobre a crise cujo foco estava nas questões de bem-estar social, recomendando aos seus países-membros uma nova perspectiva sobre o papel do Estado na promoção de políticas sociais. Essa conferência foi a primeira reunião conjunta entre membros da OCDE e especialistas das mais diversas áreas para compreender os contornos da crise, ocasião importante já que elucidada

as primeiras divergências entre os membros. Enquanto França e Suíça, além da *Trade Union Advisory Committee to the OECD*⁶ (TUAC), acreditavam que a concepção de Estado mínimo e desregulação de mercado não era a solução para o enfrentamento da instabilidade econômica, outros eram mais enfáticos, como por exemplo, os Estados Unidos e Grã Bretanha. Nos trechos abaixo é possível observar tais visões opostas quanto as estratégias de combate à crise econômica. Enquanto o primeiro excerto do Comitê Econômico da OCDE se refere ao posicionamento a favor de políticas neoliberais, o segundo aponta a insatisfação da TUAC com tais medidas:

Trecho 1: O comitê econômico da OCDE concluiu que “os ônus da tributação e das contribuições sociais atingiram níveis que atuam como desestimulantes a uma melhor eficiência ou a mais oportunidades de emprego” ... “Como é evidente que quase todos os participantes desejam um retorno a um crescimento econômico pelo menos moderado, a primeira prioridade deve ser, ou parece, convencer o ‘setor das políticas sociais’ [...] que a política social [...] corre o risco de criar obstáculos ao crescimento econômico” (OECD, 1981)

Trecho 2: Ao invés de eficiência *versus* igualdade, a verdadeira questão é quão igual é a sociedade que queremos? Foi dito que apenas aqueles que se beneficiam dos padrões distributivos existentes falam sobre eficiência, porque isso lhes permite esconder-se atrás de uma cortina de fumaça. O que eles realmente são contra, no entanto, é uma redução das desigualdades de renda. (OECD, 1981)

Pelos trechos expostos acima, observa-se que a tentativa de construção desse consenso em torno do neoliberalismo enquanto projeto político, econômico e social não se delineou de forma tão homogênea no âmbito da OCDE, quanto se imagina. Conflitos e contradições fizeram parte do processo de construção desse novo modo de pensamento econômico na OCDE. Nota-se um processo de embate ideológico ou, em outras palavras, de luta pelo consenso, dentro da instituição. Mesmo diante de um ambiente de dissidências internas, a partir dessa conferência, a Organização buscou se renovar como foro de coordenação internacional, ao promover a Estratégia Macroeconômica de Médio Prazo entre seus membros, por meio da criação do Grupo de Trabalho sobre Análise Macroeconômica e de Políticas Estruturais (WP1). Foi a partir da criação do Grupo de Trabalho (WP1) que em 1987 a OCDE passou a recomendar reformas macroeconômicas e regulatórias para os países-membros. Assim, a partir de análises de experiências individuais de cada país, o documento compilou uma série de medidas de ajustes, considerados essenciais para alavancar as economias em crise. Ademais, o documento ressaltava o comprometimento da organização em fiscalizar e avaliar o desempenho dos membros no que tange a implementação de tais programas. Os tópicos trabalhados e as recomendações de ajuste estrutural do documento de 1987 seguem abaixo:

6 O Comitê Consultivo Sindical para a OCDE é a interface da Organização com os sindicatos. Atualmente a TUAC possui 59 centros sindicais (OECD, 2018).

Quadro 2 – Recomendações Structural adjustment and economic performance

<p>Mercado de Trabalho: Melhorar o funcionamento do mercado de trabalho exige mais do que mudanças na determinação salarial – está intimamente ligada à melhoria e eficiência da utilização do trabalho, ou seja, na flexibilidade do trabalho (OECD, 1987).</p>
<p>Educação: Dois pontos devem ser destacados: (i) em muitos países, ainda há necessidade, de aumentar as taxas de retenção no ensino médio para níveis comparáveis aos de outras economias avançadas ou garantir uma melhor coordenação entre a educação escolar e a ampla variedade de programas de treinamento; (ii) novas formas de financiamento da educação podem ser exploradas, maior dependência de financiamento privado pode entrar em conflito com as metas declaradas de equidade, mas as evidências sugerem os benefícios do ensino superior financiado (OECD, 1987).</p>
<p>Eficiência e efetividade no setor público: Rever programas cujos objetivos foram atingidos ou cujas premissas subjacentes não são mais válidas, de ajustar os gastos e os impostos gerais à tendência alterada de crescimento e de desenvolver novas formas de cooperação entre os setores público e privado (OECD, 1987).</p>
<p>Regulamentação: Não há uma solução geral para remover todos os regulamentos; de fato, notadamente na área ambiental, na proteção da saúde e segurança, a ação pública é essencial – embora aqui também seja importante que os regulamentos adotados sejam de modo a alcançar seus objetivos da maneira mais econômica possível e, ao mesmo tempo, deixar espaço para inovação das forças do mercado (...) a desregulamentação não resulta em uma competição destrutiva – embora a estrutura da indústria tenha tendido a mudar logo após a abertura do mercado e continue a mudar de acordo com as circunstâncias do mercado, o padrão geral tem sido a concorrência viável e eficaz (OECD, 1987).</p>

Fonte: Elaborado por Fortes (2020), baseado em Structural adjustment and economic performance (OECD, 1987, tradução nossa)

Nota-se que as questões apresentadas nesse documento são parte da ênfase dada à desregulamentação do mercado e à redução dos custos trabalhistas. A aposta do comitê econômico da OCDE era que a menor regulamentação favoreceria a criação de novos empregos. De fato, esta estratégia produziu elevação na demanda por trabalho. A partir da metade dos anos 1980, o crescimento do emprego foi três vezes maior entre os países-membros da OCDE e as taxas de desemprego atingiram os níveis mais baixos. No entanto, as medidas resultaram também em deterioração das condições sociais e em aumento da desigualdade. Segundo Harvey (2008), os países-membros da OCDE registraram grandes aumentos da desigualdade a partir dos anos 1980. A redução dos salários e dos benefícios ampliou o número de trabalhadores situados abaixo da linha de pobreza devido aos empregos precários e de baixa remuneração que proliferaram na região.

Dois anos após a divulgação desse relatório sobre as medidas de ajuste estrutural, em 1989, a OCDE lançou o Relatório *Economies in transition structural adjustment in oecd countries*, para observar o desempenho dos países-membros nos programas de ajuste que perduravam desde o início dos anos 1980. No documento, o Comitê Econômico da organização selecionou quatro áreas de análise – mercado de trabalho, mercado financeiro, ajustes industriais e setor público. Apesar das mudanças de natureza neoliberal consideradas necessárias para o bom desempenho das economias dos países-membros na época, o relatório concluiu que o projeto neoliberal também encontrou resistência, já que “o estado de bem-estar social criou lealdades em torno de suas políticas, tornando difícil fazer cortes em benefícios valorizados pelos cidadãos” (OECD, 1989, p. 25).

De acordo com o relatório de 1989, nos EUA, por exemplo, após promover cortes em programas de auxílio às pessoas de baixa renda, o presidente Ronald Reagan encontrou dificuldades em ir adiante e teve de recuar, já que a população estadunidense reivindicava proteção social. Um segundo grupo de países, como Suécia e Dinamarca, não resistiram ao acirramento da crise em face da desaceleração econômica e o aumento do déficit público. Assim, ampliaram-se as pressões para melhorar a eficiência, estimular o trabalho e reduzir os gastos, levando os governos a apertar os critérios para

a concessão dos benefícios sociais (OECD, 1989). Para o relatório *Economies in transition structural adjustment in oecd countries*, embora a regulação do mercado de trabalho e a proteção aos trabalhadores continuassem altas, os países-membros da OCDE deveriam adotar reformas para reduzir a rigidez do mercado de trabalho, já que os resultados foram positivos e o número de empregos passou a crescer.

Segundo os estudos de 1989, a crise abriu a agenda política para que lideranças aptas ocupassem espaço com um novo receituário (houve um aumento de governos de centro-direita entre os países-membros). Além disso, o relatório indicava a necessidade de negociação nas “relações de trabalho entre empresas e sindicatos, já que a década de 80 foi um marco de tensão entre ambos, resultado da mais descoordenada rodada de negociação salarial desde a Segunda Guerra Mundial” (OECD, 1989, p. 26, tradução nossa⁷). Para o relatório *Economies in transition structural adjustment in oecd countries*, embora a regulação do mercado de trabalho e a proteção aos trabalhadores continuassem altas, os países-membros da OCDE deveriam adotar reformas para reduzir a rigidez do mercado de trabalho, já que os resultados foram positivos e o número de empregos passou a crescer. Na imagem abaixo, o documento apresenta as performances de emprego e desemprego nos países-membros após a implementação das políticas de flexibilização como também de desregulação econômica:

Imagem 1- Performance dos países da OCDE após a implementação de ajustes estruturais

Table 2.1. Growth and labour market performance
Average annual growth rates

	GDP		Employment		Labour force		Change in participation rates		Unemployment rate		
	1973-83	1983-88	1973-83	1983-88	1973-83	1983-88	1973-83	1983-86	1973	1983	1988
United States	1.8	4.0	1.7	2.7	2.2	1.8	0.7	0.8	4.9	9.6	5.5
Canada	3.0	4.5	2.1	2.9	2.8	2.0	0.9	1.0	5.5	11.9	7.8
Japan	3.6	4.5	0.9	1.0	1.0	0.9	0.2	-0.3	1.3	2.7	2.5
France	2.3	2.2	0.1	-0.1	0.8	0.3	-0.2	-0.3	2.7	8.4	10.3
Germany	1.6	2.6	-0.6	0.6	0.1	0.6	-0.6	0.2	1.0	8.2	7.9
Italy	2.2	3.2	0.7	0.6	1.1	1.1	0.2	0.2	5.9	9.2	11.1
United Kingdom	1.0	3.5	-0.5	1.7	0.4	1.1	-0.1	1.0	2.1	11.2	8.5
Austria	2.4	2.0	0.1	0.5	0.4	0.5	-0.3	-0.1	0.9	3.7	3.7
Belgium	1.8	2.1	-0.4	0.6	0.7	0	0.1	-0.3	2.3	12.9	10.5
Denmark	1.5	2.1	0.1	1.6	1.1	1.2	0.7	0.6	1.0	10.4	8.5
Finland	2.8	3.4	0.5	0.4	0.9	0.2	0.8	0.1	2.5	5.4	4.7
Ireland	2.5	1.4	0.5	-0.7	1.5	-0.1	-0.1	-0.7	5.7	14.0	16.6
Netherlands	1.9	2.3	-0.4	1.1	1.0	0.5	0.3	-0.5	3.1	15.0	12.5
Norway	3.9	3.3	1.6	1.7	1.8	1.6	1.2	1.2	1.6	3.4	3.1
Portugal	2.6	2.9	2.1	0.8	2.7	0.5	1.0	-1.8	2.2	7.9	6.5
Spain	1.9	3.6	-1.4	1.1	0.4	1.4	-0.8	-0.2	2.2	18.2	19.5
Sweden	1.5	2.4	0.8	0.7	0.9	0.4	0.7	0	2.0	2.9	1.7
Switzerland	0.3	2.7	-0.4	0.9	-0.3	0.9	-0.8	-0.1	0	0.8	0.7
Australia	2.1	4.2	0.8	3.1	1.6	2.5	0	0.8	2.3	9.9	7.4
New Zealand	0.9	1.8	1.1	0.8	1.6	0.8	0.1	4.8	0.2	5.4	5.3
Total OECD	2.1	4.2	0.7	1.6	1.3	1.2	0.2	0.4	3.5	8.9	7.4
OECD Europe ¹	1.8	4.2	0	0.9	0.8	0.8	-0.1	0.1	3.5	10.4	10.3
Of which:											
Low unemployment countries ²	2.1	2.8	0.4	0.8	0.6	0.7	0.2	0.1	1.3	3.1	2.6
High unemployment countries ³	1.7	2.8	-0.2	0.8	0.7	0.8	-0.2	0.1	2.7	10.6	10.6
Low unemployment countries ⁴	2.2	4.1	1.4	2.0	1.8	1.4	0.5	0.5	3.4	7.2	4.6

Note: Percentage changes (or rates) for groups of countries are the percentage changes (or the ratios) of the aggregate series for the group. GDP aggregates are expressed in US dollars at constant exchange rates.

1. Excluding Greece, Turkey, Yugoslavia.

2. Austria, Finland, Norway, Sweden, Switzerland.

3. Germany, France, United Kingdom, Italy, Belgium, Denmark, Netherlands, Portugal, Spain.

4. Countries listed in (2) above plus United States, Japan and Canada.

Sources: OECD, *Economic Outlook, Historical Statistics, 1960-1987*. Estimates for 1988 are from *Economic Outlook 44* (December 1988).

Fonte: Economies in Transition (OECD, 1989)

7 “Labor relations between companies and unions, since the 1980s were a period of tension between them, the result of the most uncoordinated round of wage negotiation since World War II.”

Percebe-se que alguns países como França, Itália e Espanha ainda tiveram altas de desemprego, de modo que a organização reconhecesse que nesses casos seria necessário incluir políticas de incentivo a economia, enfatizando a parceria pública e privada. Além disso, a Inglaterra e os Estados Unidos não alcançaram altos níveis de desempenho econômico nos anos 1980, o que sugere que as políticas neoliberais não resolveram completamente a crise do sistema capitalista. Apesar da queda inflacionária e do aumento das taxas de juros, o resultado impactou na redução na qualidade de vida de muitas pessoas. Na imagem, observa-se que o resultado geral foi uma relação de baixo crescimento econômico e crescente desigualdade de renda.

De forma geral, considerando todos os documentos que foram expostos, pode-se dizer que a crise econômica iniciada nos anos 1970 foi a primeira manifestação do bloco histórico neoliberal. Tal ciclo se caracterizou por um processo de transformação das estruturas políticas estatais, a partir de novos alinhamentos das relações de poder entre os grupos domésticos e destes com grupos de outros Estados em um processo mais amplo de construção de um bloco histórico transnacional neoliberal. Houve, assim, a formação de um consenso interestatal relacionado às necessidades da economia mundial, pautados na globalização financeira e por um ressurgimento do fundamentalismo do *laissez-faire*.

Como Cox (1981, 1987 e 2007) salienta, a formação deste bloco histórico ocorre através de canais organizacionais corporativos e também através da socialização de elites, bem como de líderes políticos e de opinião que se reúnem para trocar ideias e, se possível, forjar uma perspectiva comum estratégica. Neste contexto, a OCDE teve um papel importante como unidade política fundamental no processo de construção do consenso e de articulação do projeto neoliberal para os Estados-membros. A construção de um bloco histórico articula elementos de caráter material e ideacional em que todo esse complexo que dá sustentação, legitimidade e em certa medida coesão ao modelo não é algo simples, mas permeado por contradições e conflitos. Nos documentos emitidos pela organização (durante este processo de consolidação do projeto neoliberal) é possível observar tais ambiguidades na medida em que as mudanças de panorama sobre políticas econômicas dentro da OCDE sofreram fricções.

Em suma, os anos 1970 e 1980 foram décadas de transformações emblemáticas na OCDE, pois abriram caminho para a adoção de novos marcos analíticos nos relatórios econômicos e avaliações sobre países-membros, a partir do abandono progressivo de princípios da matriz keynesiana e absorção progressiva de princípios centrados em políticas estruturais para a oferta agregada e em elementos de austeridade fiscal e monetária. Ademais, em contraste com a menor influência da organização na agenda financeira internacional, devido a maior atuação do G7 neste período, a OCDE iniciou um processo de empreendimento em estudos de temas para além de pautas comerciais e econômicas.

Assim, fica claro o papel das ideias disseminadas pela OCDE na configuração do consenso em torno do ideário neoliberal, bem como na construção de sua hegemonia, em especial em seus países-membros. Uma vez que a atuação de organismos internacionais tem influência sobre a orientação de ações a partir de quadros de referências que atribuem significados à realidade social mundial, por meio da articulação e difusão de regras e ideologias, então identidades e interesses dos estados podem sofrer transformações em suas interações com organismos internacionais ao longo do tempo, considerando a perspectiva dinâmica que Robert W. Cox atribui às estruturas sociais.

CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi analisar o papel da OCDE na propagação e consolidação do neoliberalismo no âmbito de seus países-membros durante a década de 1980. Para cumprir com o objetivo analítico proposto, buscou-se analisar o surgimento do neoliberalismo como projeto hegemônico e o papel das Organizações Internacionais neste processo e compreender o funcionamento interno da OCDE para entender o papel que desempenhou durante a construção do projeto neoliberal. À vista disso, esta pesquisa se fundamentou na obra de Robert W. Cox, cuja contribuição para o estudo ajudou a iluminar algumas questões complexas relativas à modificação do capitalismo mundial, especialmente a partir dos anos 1970.

Desde a década de 1970, com o avanço do projeto neoliberal, as novas premissas que passaram a guiar OCDE foram um “pacote” guiado pela lógica da austeridade fiscal, financeira e econômica, acompanhado da receita do Estado mínimo, reproduzindo a lógica dos parâmetros neoliberais que se tornaram, nos anos 1980, exigências em todo sistema internacional. Os documentos publicados durante a década de 1980 apresentados neste artigo sinalizam os rumos comportamentais da OCDE após o fim de Bretton Woods. Tudo o que poderia parecer à primeira vista um conjunto de medidas da boa governança, revelou-se afinal um plano bem articulado, escalonado no tempo e no espaço, para reduzir o investimento público, dismantelar uma grande parte do aparelho social do Estado, trocar a lógica universalista por uma lógica assistencial e desregular a finança e o comércio internacional. Neste cenário a OCDE se tornou um importante *think-tank* sobre práticas neoliberais, delineando parâmetros e construindo estatísticas sobre os países-membros com o intuito de analisar seus empenhos ao aderir tais ajustes.

Embora a organização não tenha poder formal, no sentido de suas recomendações não serem obrigatórias, a organização exerce influência sobre a construção de políticas tanto de países-membros como também de países não membros. Segundo Gill (2002), as organizações internacionais desempenham um papel de extrema importância no que se refere ao campo ideológico. Elas ajudam a definir diretrizes políticas para os Estados e legitimar certas instituições e práticas no plano nacional, refletindo orientações favoráveis às forças sociais de grupos dominantes, além de “convencer” inclusive as forças subversivas (ou contra-hegemônicas) e cooptá-las às normas desta ordem. São nestes espaços que as normas, regras e princípios regem a conduta de todos os Estados (centrais e periferias). Conforme discutido, Cox (1981, 1987) se refere a essa dinâmica como uma “*nébuleuse*” – algo que não tem uma estrutura de autoridade institucional fixa, mas que emerge das discussões em organismos como a OCDE. Essa noção de “governança sem governo” abarca essa busca por diretrizes consensuais dentro de uma concepção neoliberal, posteriormente transferidas aos canais de decisão política dos governos nacionais, como é o caso das recomendações e análises feitas para os países-membros da OCDE.

Diante de tudo isso, pode-se dizer que, mesmo tendo seu protagonismo oscilado entre o FMI, Banco Mundial e G7 no regime monetário internacional ao longo dos anos, pode-se dizer que a OCDE acabou assumindo papel de importância e referência no desenvolvimento de análises e recomendações sobre temas do comércio mundial, reformas estruturais e políticas de ajuda ao desenvolvimento guiadas pelo programa neoliberal. Assim, torna-se inegável o papel da organização na disseminação de ideias, avaliação de políticas e produção de dados que são mecanismos de governança à sua disposição. A capacidade de “gerar ideias” e “produzir discursos” está

refletida na sua capacidade de definição de agendas e elaboração de conceitos a serem seguidos não apenas pelos países membros, como também por aqueles que não são membros, facilitando a produção do consenso em torno do ideário neoliberal.

REFERÊNCIAS

- CARROL, P.; KELLOW, A. (2011). **The OECD: A Study of Organisational Adaptation**. Edward Edgar.
- COX, Robert W. (2007). “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre método”. In: GILL, S. **Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 101-124.
- _____ (1987). **Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History**. New York: Columbia University Press.
- _____ (1981). “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.” **Millennium**, 10 (2), p. 126–55.
- _____ (1977). “Labor and Hegemony”. **International Organization**, 31 (3), p. 385-424.
- FORTES, Ana Rachel (2020). **Hegemonia neoliberal e as reconfigurações do sistema de governança global: o caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1978-2015)**. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Minas, Belo Horizonte.
- GILL, Stephen (2002). **Power and Resistance in the New World Order**. New York, Palgrave Macmillan.
- _____ (1990). **American Hegemony and the Trilateral Commission**. Cambridge: Cambridge University Press.
- GODINHO, Rodrigo de Oliveira (2018). **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**. Brasília: FUNAG.
- HARVEY, David (2008). **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo, Edições Loyola, 2008.
- MCCRACKEN, Paul Winston (1978). **Towards full employment and price stability: a report to the OECD by a group of independent experts**. OECD, Paris, p.341.
- MURPHY, Craig N (2014). **Organização Internacional e Mudança Industrial: Governança Global desde 1850**. São Paulo, UNESP.
- OECD (2018). **Organization For Economic Co-Operation And Development**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/>>. Acesso em: 19/05/21.
- _____ (1989). **Economies in Transition: structural adjustment in OECD countries**. Paris, OECD, p. 216.
- _____ (1987). **Structural adjustment and economic performance**. Paris, OECD, p.38.
- _____ (1981). **The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s**. Paris, OECD.

- PEREIRA, Mariana (2016). **Teoria Crítica e Governança Global: como compreender o papel das Organizações Internacionais?** In: III 3º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, ABRI 2016, Belo Horizonte. Anais (online). Belo Horizonte: ABRI. Disponível em: <http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Teoria_das_Relacoes_Internacionais/TRIS%207_Mariana%20Yante%20Teoria%20Cr+%A1tica%20e%20Governan+%BAa%20Global%20como%20compreender%20o%20papel%20das%20Organiza+%BA+%C1es.pdf>. Acesso em: 21/08/21.
- RAMOS, Leonardo (2013). **Hegemonia, Revolução Passiva e Globalização: O Sistema G7/8**. Belo Horizonte, Ed. PUC Minas.
- RIBEIRO, Rômulo Tavares (2020). **Brasil Como Membro Pleno da OCDE: Uma Análise Crítica**. Oikos, 19 (3), p. 97-117.
- ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.) (2000). **Governança Sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial**. Brasília, UnB.
- WOLFE, Robert (2008). From reconstructing Europe to constructing globalization: the OECD in historical perspective. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen (Ed.) **OCDE and transnational governance**. Vancouver: UBC press, pp. 25-42.

Los aportes de la EPI crítica de Robert W. Cox: Diálogo y aproximaciones para una agenda de investigación sobre la proyección política del Estado-Civilización Chino¹

The contributions of Robert W. Cox's critical IPE: Dialogue and approaches for a research agenda about the Chinese Civilization State's political projection

MILTON REYES HERRERA | miltonreyes@yahoo.com / Docente Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN. Profesor en el Programa de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE.

Recebimento do artigo Maio de 2021 | **Aceite** Setembro de 2021

Resumo: El artículo propone profundizar un diálogo entre el método histórico estructural de la Teoría Crítica de Robert W. Cox con otros acercamientos provenientes de la teoría social, tanto como con perspectivas realistas, constructivistas e, incluso, posmodernas. Con ese estudio, esperamos ampliar la comprensión de la interrelación entre las categorías de fuerza –ideas, instituciones y capacidades materiales– y las acciones orientadas al despliegue y contención de los complejos estado-sociedad, frente al orden mundial. El análisis tiene como objetivo discutir, explorar y caracterizar algunos elementos centrales que podrían explicar –dentro del desarrollo de una agenda de investigación acotada– la conformación de la “proyección política de los estados”; lo cual, será procesado a través del estudio sobre el complejo estado-sociedad-civilización china. **Palabras claves** EPI crítica; categorías de fuerza; agenda de investigación; proyección política; China.

Abstract: The article proposes to deepen a dialogue between the historical structural method of Robert W. Cox's Critical Theory and other approaches from social theory; as well as with realistic, constructivist and even postmodern perspectives. With this paper, we hope to broaden the understanding of the interrelation between the categories of forces (ideas, institutions and material capacities) and the actions aimed at the deployment and containment of state-society complexes, in the face of world order. The analysis aims to discuss, explore and characterize some main elements that could explain –within the development of a limited research agenda– the conformation of the “political projection of the states”; which will be processed through the study of the Chinese state-society-civilization complex **Keywords** Critical IPE, categories of forces, research agenda, political projection, China

1 Este artículo toma en cuenta, discute y amplía algunos de los elementos teóricos discutidos en mi investigación doctoral "A Projeção Política da República Popular da China: O caso da América do Sul, 2002-2015", PEPI-IE/UFRJ, 2018.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo parte de dos premisas: 1) existe un déficit en la comprensión de las particularidades de cómo China procesa sus intereses frente al orden mundial (OM); y 2) que la proyección china está relacionada a su base civilizatoria de largo aliento, pero también está informada por los debates de la teoría de Relaciones Internacionales (RI); debates que han partido de los intereses de las grandes potencias occidentales.

Es por ello que, esta propuesta sostiene la pertinencia del método Histórico- Estructural, de carácter dialéctico y fenomenológico que considera que

El método de las Estructuras Históricas representa lo que pueden ser llamadas totalidades limitadas. La estructura histórica no representa al mundo global, sino más bien a una particular esfera de la actividad humana en su totalidad históricamente localizada. La dialéctica es introducida, en primer lugar, por derivación de la estructura particular, no de un modelo abstracto del sistema social o modo de producción, sino de un estudio de la situación histórica con la cual se relaciona, y en segundo término, buscando la emergencia de las estructuras rivales que expresan posibilidades alternativas de desarrollo. (COX, 1993, p. 146-7)

Así mismo, este esfuerzo toma en cuenta las posibilidades que ofrece el abordaje interdisciplinario en las RI y el análisis de tipo intertextual para realizar un acercamiento comprensivo de: a) la construcción del pensamiento estratégico y la Proyección Política China (PPC); y b) la importancia de la capacidad de fuerzas *ideas* (en el sentido coxiano, 1993), para comprender la interrelación frente a las *capacidades materiales e instituciones*.

Así, para superar comprensiones reduccionistas y limitaciones teóricas sobre la proyección política de los Estados, de manera general, y de China, en particular, es pertinente proponer una agenda de estudio que considera el concepto *Complejo Estado-Sociedad* (CES), siguiendo los presupuestos de la Teoría Crítica (TC) de Robert W. Cox en el campo de la Economía Política Internacional (EPI); donde el Estado no es considerado como separado de la sociedad civil (COX, 1993). Y es que, la división de las esferas estado-sociedad, así como de estas frente el orden internacional; así como, la división entre las esferas de la economía y la política, resultan de un ejercicio explicativo de carácter didáctico (COX 1993, GILPIN, 2002), pero que no se presentaría como tal en “la realidad”.

Cabe mencionar que el balance del Estado que Cox ofrece está basado en el análisis de las fuerzas sociales (DEVETAK, 2005) y en su vinculación con el nivel económico; justamente porque, en las relaciones de dominación y subordinación, las cuales atraviesan el globo; “the state plays an intermediate though autonomous role between, on the one hand, social forces, and the other hand a world order which embodies a particular configuration of power determined by the states-system and the global economy” (COX, 1981, p. 141).

En ese mismo sentido, se puede comprender la composición del *Complejo Estado-Sociedad* o *Formas de Estado*, se articula al carácter particular de hegemonía y de la Proyección Política (que de la primera se materializa), justamente a partir de la relación de mutua influencia

entre tres categorías de fuerzas: *Ideas, Capacidades Materiales e Instituciones*, expresadas como potenciales (COX, 1993). Así, este enfoque permitirá comprender el impacto y las influencias de doble vía entre el Estado, el escenario OM y la PPC a nivel global, regional y bilateral.

Además, se puede fortalecer dichas categorías de fuerza a través de un ejercicio dialéctico, relacional e intertextual con otras tradiciones teóricas. Así, se propiciaría resolver la conceptualización de “proyección política”; y a partir de ahí entonces, en futuras investigaciones, avanzar en el entendimiento de los elementos que pudieren ser objeto de análisis y permitan abordar las particularidades de la Proyección Política de la República Popular China (RPC).

La propuesta de este documento es discutir, reconocer las limitaciones y hacer aportes a nivel teórico y metodológico en dos direcciones: 1) En el campo de la EPI, especialmente en lo relacionado a la perspectiva de TC –tomando en cuenta que aquí se propone materializar que su programa de investigación “atterrice” en una propuesta metodológica para una investigación concreta; y 2) en la perspectiva interdisciplinaria e intertextual considerada aún periférica dentro de los estudios de la Política Internacional.

DISCUSIÓN TEÓRICA

Como punto de partida, podemos señalar que, si bien la proyección política especialmente en las grandes potencias, en un primer momento, podría estar articulada a las relaciones de poder y de hegemonía, es necesario plantear un acercamiento sobre los **aportes de la EPI desde la visión de la TC**.

Así, es necesario recordar que, dentro de las Ciencias Sociales, y por supuesto de las RI, uno de los conceptos que han sido más difíciles de construir y aprehender, por la extensión de sentidos que genera o que se le han otorgado, es el de hegemonía. Esa indefinición, hace de este concepto un término que puede enunciar una totalidad homogénea, que al mismo tiempo no explica nada sobre las distintas y particulares relaciones de poder.

En ese mismo sentido, se puede señalar que la dificultad principal del concepto de hegemonía, es que al igual que el de poder –más allá de las definiciones etimológicas y enciclopédicas–, éste puede ser apropiado discursivamente bajo un “aparente consenso”, pero que, sin embargo, no expresa el grado ni la dinámica de la relación concreta entre los sujetos-actores.

Así, en lo que respecta a la generación de sentidos sobre el significado de los conceptos poder o hegemonía, éstos han sido reapropiados por varias escuelas, especial –pero no exclusivamente–, en las escuelas positivistas, dentro del *marxismo estructural* y en el debate tradicional de las RI (realismo-idealismo y sus matrices); desde una concepción similar a la que se le atribuye al concepto de dominación (o predominio); y entendiendo a este último como una relación vertical entre el dominador y el dominado. Relación que no la visualiza como una dinámica que encierra múltiples complejidades, y formas de legitimidad, resistencias y posibilidades de articulación y subversión frente al orden donde dicha relación se asienta.

En ese sentido, en la propuesta de Cox, se aborda el concepto de hegemonía, desde la tradición *Gramsciana*, y lo enriquece; al mismo tiempo que su TC rescata al realismo clásico en su preocupación sobre el poder y las posibilidades de cambio histórico (tesitura inexistente dentro del neorrealismo), pero dentro de una visión ya histórica estructural, y una conceptualización

que potencia y complejiza el problema. En ese sentido, la TC propone un aporte para complementar el tema del poder que atraviesa a las RI.

Así, en un primer acercamiento, al adscribirse a la tradición del materialismo histórico, la TC examina las conexiones entre poder en la producción, poder en el Estado y poder en las relaciones internacionales (COX, 1993, p.140). Sin embargo, al mismo tiempo, desde las posibilidades dialécticas, reconoce también que los cambios en la esfera de la producción podrían afectar a las otras esferas, tales como el Estado y el OM, y viceversa.

Así mismo, es pertinente señalar que esta TC:

- es influenciada por el iluminismo y por autores como Kant, Hegel y Marx, incluyendo la influencia del pensamiento clásico griego sobre autonomía y democracia, considerado tan válido, como el pensamiento de Nietzsche y Weber (DEVETAK, 2005, p. 137-138);
- propone la emancipación por sobre la legitimación al orden existente;
- plantea la necesidad de comprender las relaciones de poder que construyen el OM prevaleciente.

Así, Cox “dirige su atención a las relaciones de dominación y subordinación, las cuales atraviesan el globo” (*Ibidem*, p. 146); pero dentro de una estructura histórica concreta como la hegemonía –concepto apropiado y reconstruido a partir de Gramsci y sobre el cual, al mismo tiempo, se debe plantear una doble reflexión existente en la obra de Cox:

- Con hegemonía se enriquece y delimita al concepto de *dominación* presente en Weber (ampliándolo al campo de lo internacional); y complejiza a la perspectiva de los intérpretes ortodoxos de Marx (para quienes, la estructura “primaria” sobre la superestructura, o donde dicha estructura –en última instancia– es la que define a la segunda).
- La hegemonía desde el planteamiento Coxiano, se diferenciaría de la construcción realizada por las matrices realistas y por los aportes de Keohane² (1980), en los cuales “Hegemonía” en RI es caracterizada en el sentido limitado de dominación por un Estado (*Ibidem*, p. 150) y desde la perspectiva de “estabilidad hegemónica”³.

Frente a los anteriores argumentos, como respuesta, en Cox la hegemonía de manera resumida: “es representada como una combinación de poder material, ideología e instituciones” (COX, 1993, p.155). “It’s a form of domination where a class particular interests parade itself as universal” (DEVETAK, 2005, p. 148).

2 Visto así por Cox, en tanto la teoría de estabilidad hegemónica de Keohane es “un esfuerzo para ampliar la perspectiva realista con la inclusión de variaciones en la autoridad de normas e instituciones internacionales” (Cox, 1993, p. 150); Adicionalmente se puede mencionar que Keohane, ya para 1984 en su libro *After Hegemony*, “proposed a neo-liberal theory of international cooperation, a theory that embraced three elements of neo-realism: the importance of international anarchy in shaping state behaviour, the state as the most important actor in world politics and the assumption of states as essentially self-interested. He also endorsed the Lakatosian model of theory construction that informed neo-realism” (KEOHANE 1984, 1989 apud REUS-SMIT, 2005, p. 190).

3 En el sentido que señala en el debate neo-neo, el mismo “Keohane (1980), sostiene que las estructuras hegemónicas de poder, dominadas por un solo país, son más propensas a llevar al desarrollo de regímenes internacionales fuertes, cuyas reglas son relativamente precisas y bien obedecidas” (COX, 1993, p. 150).

Así, este concepto delimitado, puede ser aplicado para comprender al CES en sus relaciones frente al OM. Guardando relación además con las propuestas de Gramsci:

Las RI siguen a las relaciones sociales fundamentales (ya que) toda renovación orgánica en la estructura modifica orgánicamente las relaciones absolutas y relativas a través de sus expresiones técnico-militares; así como las RI inciden en forma pasiva o activa sobre las relaciones políticas. (GRAMSCI, 1980, p. 25)

Por otra parte, ya que el concepto de *Blocco Histórico*, que “en los trabajos de Gramsci, corresponden aproximadamente a la noción de estructura histórica” (COX, 1993, p. 145) también es posible para la TC comprender el tema de hegemonía como estructura histórica, tomando en cuenta, en primer lugar, la siguiente consideración:

La principal aplicación de Gramsci del concepto de hegemonía fue con respecto a las relaciones entre clases sociales (Ibid.). Aunque, la forma del concepto, sin embargo, muestra sus lecturas de Maquiavelo y no se restringe a las relaciones de clases; tiene una aplicación potencial más amplia (por el mismo método dialéctico). Así para él, como para Maquiavelo, la cuestión general implícita en lo concerniente a hegemonía es la naturaleza del poder, y el poder es un centauro, en parte hombre, en parte bestia. Una combinación de fuerza y consentimiento. (COX, 1993, p. 145-146)

Por lo que, la hegemonía tendría que ver además con un grado de poder relacionado al problema de la legitimidad, ya que la fuerza (relación material del poder) no podría asegurar el dominio del fuerte hasta el límite de que el débil acepte las relaciones de poder prevaecientes como legítimas. Esto (la aceptación), lo puede hacer el débil, si el fuerte ve su misión como hegemónica y no meramente dominante o dictatorial (*Ibidem*).

Una vez más, se observa que hegemonía y dominación son dos grados distintos: Puede haber dominación sin hegemonía, (mientras tanto que) hegemonía es una posible forma de predominio que puede adoptarse (*Ibidem*, p. 151). Por lo tanto, la hegemonía como estructura –pero comprendida históricamente– también se expresa en tres categorías de fuerzas (como potenciales) que interactúan: capacidades materiales, ideas e instituciones. Fuerzas que se influncian dinámica y mutuamente y las cuales caracterizamos a continuación.

En primer lugar, se plantea el problema de *las instituciones* y de la institucionalización. Y es que, “las instituciones representan amalgamas muy peculiares de ideas y de poder material que, a su vez, ejercen influencia en el desarrollo de ideas y de capacidades materiales” (*Ibidem*, p. 159).

Por otro lado, *la institucionalización* se ha convertido en un medio de estabilización y perpetuación de un orden en particular. Las instituciones son el reflejo de relaciones de poder en su origen, aunque pueden cobrar vida propia. Estas se pueden convertir en un campo de batalla de tendencias contrarias e, incluso, en la sociedad, puede estimular la creación de instituciones rivales que reflejen tendencias distintas (Cox, 1993).

Así mismo, se puede señalar que existiría una estrecha relación entre institucionalización y hegemonía; ya que, incluso

Las instituciones pueden adoptar la función de ancla de una estrategia hegemónica, dado que se prestan tanto a la representación de intereses diversos, como a la universalización de la política. (...) Sin embargo, es imposible limitar la hegemonía a una dimensión institucional (...) Las instituciones pueden ser medios de regulación de conflictos (función hegemónica) pero esto solo es una expresión de hegemonía, no su sinónimo. (COX, 1993, p. 159)

Por otro lado, para Cox si la categoría de institución es componente de esta estructura, también las son otras dos categorías de fuerzas, expresadas como potenciales: las ideas y las capacidades materiales.

Sobre el campo de las ideas, Cox va a reconocer dos tipos:

- *Los significados intersubjetivos*, serían “aquellas nociones compartidas con respecto a la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar tanto hábitos como expectativas de conducta” (TAYLOR, 1965 apud COX, 1993, p. 143). Ideas de largo plazo y que naturalizarían relaciones de poder.

- Los que competen a “una estructura histórica, y que se refieren a *imágenes colectivas* de un orden social detentado por distintos grupos de gente”. Aquí nuevamente, se rompe con la visión de instrumentalización del Estado por parte de la estructura económica. Se plantea que “el choque de imágenes colectivas rivales es prueba del potencial de caminos alternativos de desarrollo, y plantea interrogantes concernientes a la posible base material institucional para el surgimiento de una estructura alternativa” (*Ibidem*, p. 144).

Finalmente, se aborda a la categoría de fuerza de

Las capacidades materiales (en tanto) estas representan potenciales productivos y destructivos. Estos, en su forma dinámica, existen como capacidades tecnológicas y organizativas y, en sus formas acumuladas, como recursos naturales susceptibles de transformación mediante la tecnología, como concentraciones de equipo (por ejemplo: industrias y armamentos) y como la riqueza que puede disponer de los anteriores. (TAYLOR, 1965 apud COX, 1993, p. 144)

Así, la relación entre dichas categorías de fuerza –que permiten delimitar y comprender la dinámica de la hegemonía, aunque ya expresan la potencialidad de comprensión tanto en el ámbito de las relaciones “domésticas” y “externas” de una determinada comunidad política– también pueden ser complementadas por las configuraciones particulares, o esferas de actividad (dentro del método de estructuras históricas), pero tomando en cuenta que están también articuladas y son mutuamente influyentes:

- Organización de la producción, especialmente con respecto a las *fuerzas sociales* generadas por el proceso de producción;
- *Formas de Estado* derivadas de un estudio de los complejos de Estado/sociedad;
- *Órdenes mundiales*, o sea las particulares configuraciones de fuerzas que sucesivamente definen la problemática de guerra o paz para el conjunto de Estados (TAYLOR, 1965 apud COX, 1993, p. 147).

Donde el Estado moderno, además no es visto como un instrumento de una determinada clase nacional o internacional, sino que cumple un rol relativamente autónomo de intermediación entre las fuerzas sociales y el OM; donde nuevamente las configuraciones particulares e históricas de hegemonía marcan límites y presiones que existen –pero no como mecánicamente determinantes–, y en donde también es posible la construcción de bloques y estructuras rivales para el surgimiento de un modelo alternativo al del, hasta entonces, orden prevaleciente (tanto a nivel nacional como internacional).

Es así que, se puede apuntar:

- Que el concepto de hegemonía desarrollado por la teoría de Cox, propone primero una revisión de las estructuras y categorías de fuerzas descritas, pero teniendo en cuenta el contexto histórico de estas; por lo que, aquí, la aplicación del concepto de *hegemonía*, tiene que ser evaluado en cada caso, evitando dotar de la misma caracterización a todas las problemáticas y coyunturas a ser estudiadas.
- Esa perspectiva histórica-estructural, permite evitar: a) que el problema de la hegemonía y los grados de poder existentes en una relación concreta, sean tratados dentro de un marco que los aborda como si se trataran de un sustrato natural y esencial; válidos para todos los objetos de estudio de las RI y de otras ciencias sociales; y b) un tipo de tratamiento metodológico y conceptual que, no explica ni profundiza en las características y complejidades de la construcción de las relaciones de poder concretas.
- Que la perspectiva de la TC de Cox permite superar límites como los mencionados, y más aún cuando nos enfrentamos con un objeto de estudio altamente complejo como el “Estado-civilización china”, intermediado por el complejo partido-Estado-sociedad chino.

APORTES QUE PUEDEN FORTALECER EL ACERCAMIENTO DE LA EPI CRÍTICA DE COX

En primer lugar, como se ha observado en el anterior tema, Cox reconoce elemento del realismo clásico, tanto metodológicos e implícitamente en el contenido político, dado que en ambas propuestas el conflicto y la disputa no son negados.

Según Celestino del Arenal (1990: 129-130): las principales características del realismo político como corriente teórica son: a) es una teo-

ría normativa orientada a la política práctica... b) está dominada por el pesimismo antropológico; c) en coherencia con lo anterior, el realismo rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y el conflicto se considera connatural al sistema internacional; d) la actuación del Estado viene determinada por el propio sistema. Con independencia de su ideología o sistema político-económico, todos los Estados actúan de forma semejante, tratando siempre de aumentar su poder; e) junto al poder, el segundo elemento clave del realismo es la noción de interés nacional, definida en términos de poder y que se identifica con la seguridad del Estado; f) en general, el realismo político asume que los principios morales en abstracto no pueden aplicarse a la acción política. (SALOMÓN, 2002, p. 3)

Si bien, este artículo no pretende validar el carácter conductista (*behaviorist*) de las teorías tradicionales, ni los supuestos sustratos y esencias del ser humano y de los Estados; si podemos reconocer que los tomadores de decisiones (por lo menos de las grandes potencias) aún están informados por ideas, imágenes, representaciones y percepciones de carácter realista⁴, que parecerían operar consistentemente en la actual estructura histórica concreta.

Ahora bien, más allá del rescate de elementos del realismo, la TC, se inscribe dentro de “*the softer reflectivist definition of theory prevalent in Europe*” (QIN, 2007, p. 1), donde este acercamiento ‘*use the term theory for anything that organizes a field systematically, structures questions, and establishes a coherent and rigorous set of interrelated concepts and categories*’ (ACHARYA; BUZAN, 2010, p. 3); presentándose aquí, al contrario de la definición de teoría de corte racionalista, una jerarquía en la búsqueda de comprensión por sobre el ejercicio de la explicación de los problemas.

Así, cabe señalar que la TC de Robert W. Cox, epistemológicamente, plantea que una concepción de dialéctica desde el orden lógico

Significa un diálogo que procura la verdad por medio de la exploración de contradicciones. Un aspecto, es la confrontación continua de conceptos con la realidad que se supone ellos representan y sus ajustes a esa realidad a medida que esta cambia continuamente. El otro aspecto, que es parte del método de ajuste de conceptos, es el conocimiento de que cada aserto concerniente a la realidad contiene implícitamente su opuesto y que ambos, aserto y opuesto, no son mutuamente exclusivos sino que comparten en alguna medida la verdad; una verdad, por otra parte,

4 El realismo identifica una estrecha relación entre los supuestos esenciales intereses egoístas del individuo, con el accionar de cada uno de los estados; es decir, se construye la representación de ambos como unidades homogéneas y sin porosidades. Por lo tanto, en esa misma línea retórica, todos los Estados mantendrían una unidad esencial, similar al accionar de los individuos, donde persiste una matriz esencialista y universalista, pero de carácter secular. Sin embargo, el realismo, no plantea la existencia de un sistema o una estructura a-histórica de corte esencialista que atraviese a las RI, válida para la interpretación y la acción en cualquier momento histórico y en *todas las geografías* (todos los mundos); y por lo tanto, tampoco prescinde de las herramientas del estudio histórico de largo aliento, como sí lo hace su “heredero” el Neorealismo, que bien puede también ser caracterizado como *estructural funcionalismo* o *teoría de resolución de problema* desde la perspectiva de Cox.

que siempre está en movimiento, y nunca encapsulada en ninguna forma definitiva. (COX, 1993, p. 137)

En ese mismo sentido, la teoría crítica, según Acharya y Buzan (2010, p. 9), “como otras *progressive theories* (por ejemplo, marxismo y liberalismo) es universalista, pero a diferencia de ellas (y con más en común con la sociología histórica⁵) la TC busca entender cada situación en sus propios términos”.

Por otra parte, los autores constructivistas plantean el interés en el estudio del papel de los factores socio-cognitivos en las RI, tema en que coincide en parte con la perspectiva anterior; y toma en cuenta transversalmente la literatura vinculada a la teorización sobre la sociedad internacional, y los problemas de la percepción en los procesos de toma de decisiones (SALOMÓN, 2002, p. 40).

Dicha perspectiva, propone también la posibilidad de un acercamiento entre racionalismo y reflectivismo a nivel epistemológico y en la validación del campo a considerarse científico; algo que también empata con planteamientos de autores que han sido considerados como constructivistas, y/o como estructural funcionalistas, y que proponen superar las diferencias epistemológicas, y decantarse por las posibilidades amplias del “pluralismo”. Así, podemos señalar en sentido estricto que: “constructivism is mainly a methodological approach, not carrying any necessary normative content of its own” (ACHARYA Y BUZAN, 2010, p. 9).

Por otra parte, al acercarnos a los posmodernismos, es necesario reconocer que, a pesar de que existe una diversidad de perspectivas, epistemológicamente, a manera general, podemos señalar el impacto de los planeamientos de Feyerabend (1988) en su obra “Tratado contra el Método”, donde se cuestiona la relación absolutamente causal lineal y de correspondencia entre ciencia-verdad.

Así, en el trasfondo de esta perspectiva, el objetivo del desarrollo del pensamiento y las teorías no es alcanzar la verdad, como una totalidad a ser aprehendida; sino el problema sería la verosimilitud de los diferentes planteamientos; quedando aquí abierta la puerta para generar una pregunta: ¿Quién emitiría criterios sobre la verosimilitud de un argumento y una perspectiva? Entonces, ¿no sería acaso un público informado, sobre el tema concreto en estudio? Elemento que es compatible con los planteamientos de Kuhn (2004), donde se reconoce el rol de los miembros de la comunidad científica en el mantenimiento, desarrollo y defensa de los paradigmas, así como el de la validación por adscripción, a nuevos paradigmas dentro de las revoluciones científicas.

Lo que aquí estaría en juego, es la discusión sobre lo ilusorio de alcanzar “la verdad”, desde una imagen que propone más bien que “la verdad es siempre un horizonte; cuando parecería que nos acercamos, el horizonte se desplaza hacia uno nuevo” (Páez Cordero, 1998-2004⁶), pero más allá de eso, se reconoce que los criterios de verdad, o de verosimilitud van a reproducir un campo de poder dentro de relación saber-poder, tal como en los trabajos de Foucault.

5 Según Acharya y Buzan (2010, p. 9) “Historical Sociology is perhaps on the borders of IRT. It has links to Marx, Weber and other classical Western sociological thinkers. Although some parts of its literature have taken on broad world-historical themes, notably Wallerstein (1974) Mann (1986) and Hobson (2004), the main focus of this literature is on the making of the Westphalian state, and thus, like the English School, it puts European history on centre stage. Some elements of historical sociology, most notably Tilly (1990) cut close to realism in their linkage of the state and war”.

6 Imagen que describe también la relación entre búsqueda de verdad, verosimilitud y posibilidad de nuevas preguntas (MRH, Notas, Alexei Páez Cordero - Reconocido profesor e Investigador ecuatoriano-, Quito, 1998-2004).

Este planteamiento coincide con el de Acharya y Buzan (2010, p.10) cuando sugieren que los posmodernismos tienden a ser más radicales (que los constructivismos): “seeking out and challenging the endlessly unfolding relationship between knowledge and power, rejecting meta-narratives and the Enlightenment project, and seeing ‘truth’ as a temporary social construction limited in time and space”.

Aquí, es necesario revisar el aporte en el campo de las RI, que también se puede encontrar en el esfuerzo de Richard Ashley (1984), quien transitando entre la TC y posmodernismo, rescata la relevancia de la relación campo cognitivo-poder; al iniciar su texto *The poverty of neo-realism*, cita a Bourdieu: “The theory of knowledge is a dimension of political theory because the specifically symbolic power to impose the principles of the construction of reality-in particular, social reality-is a major dimension of political power” (ASHLEY, 1984, p. 225); para, posteriormente, proponer:

That the rudiments of an alternative competence model of international politics, a model more responsive to contemporary arguments in social theory, are already present in classical realist scholarship. Drawing especially upon the work of Pierre Bourdieu, I shall suggest that a dialectical competence model would allow us to grasp all that neorealism can claim to comprehend while also recovering from classical realism those insights into political practice which neorealism threatens to purge. Such a model, fully developed, would reinstate the theoretical role of practice. It would sharpen the depiction of the current world crisis, including dilemmas of hegemonic leadership. And it would shed light on the role and limits of knowledge, including neorealism, in the production, rationalization, and possible transformation of the current order. (*Ibidem*, p. 229)

Hasta aquí, en todo caso, podemos señalar tanto los constructivismos como los posmodernismos, según Acharya y Buzan, (2010, p. 9) se presentan a sí mismos como: “alternatives to the materialist, positivist epistemologies underpinning realism and liberalism, seeing the social world as needing to be approached in its own terms as an intersubjective realm of shared understandings”.

Así mismo, podemos apuntar que ambas perspectivas señaladas presentan reflexiones todas pertinentes, para: a) intentar comprender el porqué de la necesidad de hacer un acercamiento genealógico, intertextual e interdisciplinario a algunos de los principios presentes en la política exterior china, y b) preguntarse específicamente en el cómo se desplegaría la PPC.

Por lo tanto, las propuestas teóricas y epistemológicas presentadas permiten reflexionar sobre la construcción cognitiva en su relación con el poder; y que, específicamente en el caso chino, permitirá un acercamiento más vigoroso a las particularidades de una construcción civilizatoria como la china, que presentaría matrices distintas a las de la continuidad estudiada en “occidente”.

Ese planteamiento empata con la perspectiva de Chun (2010, p. 85) quien, siguiendo las propuestas de Cox, plantea que:

Theories are induced from historical reality. If a certain IR theory reflects the history of a certain region, then it is a spatially limited theory. It also applies to the temporal dimension. If Western IR theories are limited only to the experience of the modern Western world, the reality of the non-Western world, which has the continuity from the traditional order, would not be properly theorized in the framework of Western IR theories.

Ahora bien, y, más allá del análisis centrado en los debates epistemológicos, es necesario revisar dentro de las RI el problema del poder como elemento central, donde los Estados serían “los principales agregados del poder político” (COX, 1993, p. 120).

En este punto, la TC de Cox señala que los acercamientos de las RI de corte realista y las perspectivas del neorrealismo difieren en cómo comprende al problema del poder; mientras los intereses de las segundas están relacionadas al mantenimiento del *Status Quo*, los primeros reconocen la posibilidad del cambio histórico.

Y es que, en el realismo clásico (como matriz, no necesariamente en todas sus perspectivas de RI), se reconoce la pertinencia del análisis histórico del poder y la fuerza y por lo tanto el conflicto, para comprender y generar cambios y transformaciones históricas; tal como en el caso del realismo de Carr (rescatado y reapropiado en las obras de Cox), todo lo cual, presenta otras dimensiones analíticas que complejiza el estudio de las relaciones interestatales⁷.

En ese contexto, donde el poder y el tipo de Estado (complejidades en relación con su rol de intermediación) son centrales para comprender también las relaciones entre Estados, cabe señalar la pertinencia de dicho acercamiento para el tipo de esfuerzo a desarrollarse.

Así, existe específicamente la necesidad de proponer un marco interpretativo y metodológico para la comprensión del tema proyección política, en tanto esta, como primera entrada, presenta por lo menos una doble dimensión: a) la centralidad del Estado en la proyección; y b) las relaciones de poder que se proponen en toda relación, más allá de las meramente institucionales.

Ahora bien, más allá de las diferencias epistemológicas frente a las tradiciones racionalistas; y tomando en cuenta:

- a) la propuesta del método histórico (o genético) estructural y la perspectiva dialéctica de TC de Cox,
- b) las posibilidades de reconocer que las teorías son socialmente construidas (como en las constructivistas), y las perspectivas de interdisciplinaridad, verosimilitud etc. (como en los acercamientos posmodernos y posestructuralistas); y
- c) que en ambos casos es posible el diálogo e incorporación de elementos teóricos y conceptuales de otras tradiciones y disciplinas.

7 Así, por ejemplo, dentro de su trabajo *Vinte Anos de Crise 1919-1939*, “o objetivo primário da obra era o de oferecer uma possível explicação para a condição de instabilidade e insegurança da política internacional e também uma crítica às percepções correntes manifestas em atitudes e ações políticas que, sucessivamente, se revelavam inadequadas por não reconhecerem as dimensões mais incômodas da realidade econômica, política e social” (EITTI SATO, 1981, p. xvi).

Entonces es posible realizar un acercamiento a conceptos que pueden enriquecer la comprensión del objeto de estudio aquí esbozado.

Así, de manera general; para comprender la “proyección política”, es necesario fortalecer a los planteamientos relacionados a las formas de Estado (complejo Estado-Sociedad), en su rol de intermediación entre las respectivas Fuerzas Sociales (articulados a la producción) y el OM en su forma histórica concreta: el sistema Inter-Estatal⁸, desde el método de estructuras históricas.

Dichas estructuras históricas, según Cox (1993, p. 147),

Son modelos contrastantes; como tipos ideales, ellas proveen, en una forma lógicamente coherente, una representación simplificada de la realidad compleja y una expresión de tendencias limitada en su aplicabilidad en tiempo y espacio, más que desarrollos íntegramente realizados.

Es en ese contexto, que se plantea la posibilidad de acercamientos a otros abordajes teóricos que permitan comprender el CES desde perspectivas como las provenientes de la Sociología y la Ciencia Política, dentro de un diálogo con el acercamiento dialéctico de Cox.

Así, por ejemplo, los aportes de Weber para comprender las características generales del Estado en el caso China son relevantes, en tanto su burocracia históricamente se ha construido bajo principios de meritocracia (ingreso al servicio por exámenes, desde la visión tradicional del *mandarín*) y debido a que la academia china en su relación con el Partido Comunista Chino, PCC, (y, por lo tanto, el Estado chino), rescata fuertemente –por lo menos a nivel de reflexión– las propuestas de Weber.

Ahora bien, más allá que en las Instituciones se materializaría el Estado, cabe también recordar su rol de posible ancla hegemónica, y también sus interrelaciones con las otras estructuras de fuerzas.

Así, es necesario discutir sobre los aportes que pueden fortalecer a la conceptualización de *imágenes intersubjetivas*. Como acercamiento inicial estas pueden ser dimensionadas en tanto “se mantienen a lo largo de prolongados períodos, están condicionadas históricamente” (COX, 1993, p. 143).

Dado que estas nociones (como ya se ha señalado) son compartidas con respecto a la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y expectativas de conducta (*Ibidem*), se puede relacionar al concepto de *habitus* en Bourdieu (2006), que pueden ser caracterizados como socialmente construidos y de largo plazo, y es que éstos pueden ser vistos como

Ese campo nutricio, en tanto principio unificador y generador de todas las practices (...) cuando no como efectos de la “toma de conciencia” (...)

8 Cox propone el término OM “in preference to “inter-state system” as it is relevant of all historical periods (and not only those in which states have been the component entities) and in preference “World System” as it is more indicative of structure having only a certain duration in time and avoiding the equilibrium connotation of “system”. “World” designates the relevant totality, geographically limitations by the range of probably interactions (some past “worlds” being limited to the Mediterranean, to Europe, to China, etc.). “Order” is used in the sense of the way things usually happen (not the absence of turbulence); thus, disorder is included in the concept of order. An inter-state system is one historical form of world order. The term is used in the plural to indicate the particular patterns of power relationships, which have endured in time, can be contrasted in terms of their principal characteristics as distinctive world orders” (COX; SINCLAIR: 1996, p. 116-117).

sistema de disposiciones inconscientes, que es el producto de la interiorización de las estructuras objetivas (...) en tanto lugar geométrico de los determinismos objetivos y una determinación del porvenir objetivo y de las esperanzas subjetivas. (BOURDIEU, 2006, p. 44)

Así dentro de este campo de *ideas intersubjetivas* y en el *habitus*, es posible comprender cómo estos informan a las prácticas que se reproducen en la acción concreta de los actores, más allá de los proyectos políticos institucionales domésticos e internacionales, y sus retóricas particulares; así como identificar a las ideas de largo y larguísimo plazo presentes en la construcción de la proyección política.

Ahora bien, tomando en cuenta además, que este tipo de ideas que informan o cumplen el rol de matrices de pensamiento, “al estar condicionadas históricamente, son posibles de ser estudiadas en sus orígenes, e incluso también se puede a través de su estudio, detectar signos de debilitamiento de algunas de ellas” (COX, 1993, p. 143); también se puede confirmar que este tipo de ideas “como componente de las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) serían socialmente construidas” (SALOMÓN, 2002, p. 38).

Así mismo, y debido a que las *ideas intersubjetivas*, a pesar de que tienden a perpetuar tanto hábitos como expectativas de conducta, no son en sí presentadas como esencia, ni como universales, y es más, pueden estar sujetas a debilitamientos; pero también pueden ser reapropiadas y reconstruidas; tal y como plantean los abordajes del posmodernismo (ROSENAU, 1992), también se debe mencionar que dicha posibilidad es aún más evidente dentro del tipo de ideas relacionadas a las *imágenes colectivas*.

Posibilidad que puede ser comprendida en tanto, estas últimas, pudieran producir un choque de imágenes colectivas rivales, lo cual pudiera ser comprendida también como competencia discursiva; y en donde la posibilidad de articulación entre diversos actores (desde diferentes imágenes colectivas rivales y materializada en prácticas y discursos concretos) tampoco está excluida (LACLAU; MOUFFE, 1987).

Ahora bien, en el caso chino, deberíamos considerar además tres temporalidades referidas al ámbito de las ideas, imágenes y representaciones, tanto en el ámbito de las ideas intersubjetivas como en el de las imágenes colectivas.

La primera, una de larguísimo plazo, de carácter civilizatorio; y que podríamos ubicar en el largo proceso de conformación de una unidad-orden-comunidad, que iría desde las antiguas dinastías míticas como los Xià 夏 (1600-1046 a.C.), y Shāng 商 (1600-1046 a.C.); atravesando las dinastías Zhōu 周 del Oeste (1046-771) y de Oriente (770-256 a.C.), los períodos de Primavera y Otoño, chūn qiū shí dài, 春秋 时代 (770-476 a.C.) y los Reinos (o Estados) combatientes Zhànguó shídài 战国 时代 (475-221 a.C.); y la dinastía Qin 秦 (221-206 a.C.) (ANGUIANO, 2008; REYES, en edición), donde ya se consolida una protoburocracia con rasgos propiamente burocráticos.

Para posteriormente consolidarse, no solo en su cuerpo plenamente burocrático, sino también como civilización, representada así misma como continuidad –mundo (chino)– alrededor de la unificación generada por los Han 汉. Donde confluye el asentamiento de la legitimidad del confucianismo como eje articulador de la política, el pensamiento práctico, estratégico e, incluso, la administración y proyección territorial, desde una perspectiva meta-relacional; lo cual, incluye elementos de articulación con otras escuelas de pensamiento como el legalismo (REYES, en edición).

Aquí cabe señalar, que cuando hablamos de China como Estado-Civilización nos referimos a dos elementos que pueden ser tratados como “diferenciados pero que no serían equivalentes” (COX, 1995, p. 11), por lo menos en Occidente: por un lado, los Estados “caracterizados por el territorio y las estructuras de autoridad” (*Ibidem*) y por otro, la civilización.

Las civilizaciones incluyen dos dimensiones referidas a: “la correspondencia entre condiciones materiales de existencia y los significados intersubjetivos” (COX, 2002 apud ALAMUTI, 2011, p. 237-238). La primera se relaciona con las capacidades materiales y la segunda supone que:

Las civilizaciones son modos de ser, modos de comprender el mundo, modos de actuar a partir de esa comprensión. Conforman las percepciones de las personas y, como consecuencia, cómo reaccionar ante los hechos. Existen en el ámbito de la intersubjetividad –aquellas ideas compartidas que constituyen el sentido de la realidad para grupos grandes de personas, lo que piensan como si fuera el orden natural de las cosas. (COX, 1995, p. 11)

Si bien desde otras perspectivas, a la civilización se “la representa como una esencia fija o espíritu”; en la definición propuesta por Cox (*Ibidem*), sería más riguroso hablar de esta como: “el resultado de la acción colectiva humana, una amalgama de fuerzas sociales e ideas que poseen una cierta coherencia pero que está en continuo cambio y desarrollo, en respuesta a los desafíos (que se le presentan) tanto desde dentro como desde fuera”⁹.

Lo anterior permite comprender que China contemporánea y el partido que la dirige, están informados, a la vez que interactúan con:

- *Las ideas intersubjetivas* presentes en su construcción civilizatoria de largo plazo; y además interactúan de manera dialéctica –parte de la tradición del pensamiento tradicional chino–, con otras ideas intersubjetivas de otras culturas y civilizaciones, y que, en el caso chino, por ejemplo, puede ser rastreado desde la conformación del orden legitimado bajo el sistema tributario *Tiānxià* 天下 (todo bajo el cielo); y
- “*Las imágenes colectivas* de un orden social detentado por distintos grupos de personas” (COX, 1993, p. 158), donde también cabe la posibilidad de un choque de imágenes colectivas rivales; y en tan tanto campo que se manifiesta en la competencia política no sólo a escala interna sino también internacional.

Sobre el primer tema, podemos señalar que tanto la RPC como la PPC, están informados por el pensamiento tradicional, tanto de Confucio, como de perspectivas estratégicas tradicionales de largo plazo¹⁰; donde además sobrevive una centralidad del pensamiento confuciano que

9 Adicionalmente Cox (1995, p. 13) señala que Fernand Braudel en uno de sus estudio sobre las civilizaciones publicado en 1994 escribió: “la historia de las civilizaciones (...) es la historia de préstamos mutuos continuos a lo largo de los siglos, a pesar de que cada civilización ha mantenido su propia naturaleza original”.

10 Si bien existen otras influencias en el pensamiento de la sociedad china, tal como describen algunos autores, que observan que “el confucianismo y el daoísmo juntos conforman a la persona [china], e implican un testimonio de la civilización y de los valores y objetivos de la vida social liberados de la sociedad y las preocupaciones sociales (Levenson, 1968, p. 44). Con la introducción del budismo en China en el siglo III, a pesar de su tensión inicial con el daoísmo, ambos se mezclaron dentro de la religión china popular (Wright, 1971)” (ALAMUTI, 2011, p. 310).

impacta tanto en la ética, como en “la etiqueta” (ritualidad, 礼, 禮) y en el ámbito de las capacidades administrativas que, vía educación y pruebas de aptitud, han perdurado en la larga construcción del Estado, las instituciones y la burocracia.

Dicha centralidad, supera las interpretaciones que presentan al confucianismo como un elemento instrumentalizado por el discurso del PCC, más aún cuando, el primero como dimensión central de la matriz civilizatoria china también informa a los miembros del complejo Estado civilización china, y a los propios miembros del partido a cargo de generar pensamiento teórico y conceptual. Nos enfrentamos así, a un doble juego de influencia dialéctica y compleja, donde también el pensamiento confuciano es alimentado por interpretaciones y reconstrucciones por parte de las instancias de generación de *sentidos* / significados del PCC –y, por supuesto, del resto de sus miembros y de la sociedad china¹¹.

Ahora bien, desde el punto de vista de este acercamiento, las imágenes colectivas operarían en una especie de mediana duración –desde la perspectiva de historia contemporánea de Barraclough (1964)– y, sería el nivel en donde se podría ubicar concretamente el espacio de disputa-articulación dentro del escenario competencia-asociatividad dentro del orden mundial (OM).

Cabe señalar que el concepto de imágenes colectivas para el caso chino puede ser redimensionado, porque se condensaría bajo un continuo de peculiaridades referentes “a la naturaleza y la legitimidad de las relaciones de poder prevalecientes, como a los pensamientos de justicia y bien público, entre otras” (COX, 1993, p. 144); dentro de un continuo percibido como propio y compartido dentro de su particular complejo Estado-sociedad.

Lo cual, a la vez que lo diferencia de otras imágenes colectivas presentes en otros actores (estatales, transnacionales, supranacionales, etc.); siendo, que estos últimos estarían orientados a la homogenización de imágenes colectivas y modelos de desarrollo desde una construcción de hegemonía en el OM que reproducen los intereses de las grandes potencias tradicionales, y las imágenes que los legitiman como si fueran universales.

Así mismo, ya que la dimensión de imágenes colectivas, en tanto tipos mentales coherentes que expresan las perspectivas o las cosmovisiones de grupos específicos de personas (*Ibidem*), en el caso de la continuidad china, esta puede ser redimensionada y por lo tanto re-interpretada, como: a) una imagen colectiva articulada a la necesidad de contención frente a la competencia política (en el campo de lo internacional) provocada desde la incorporación forzada de China al sistema de las grandes potencias en el siglo XIX; y b) debido a la posibilidad existente de colisión frente a otras imágenes colectivas rivales en el OM actual, como posibles riesgos o amenaza para la subsistencia de la propia base del Estado-civilización chino.

Así, aquí la posibilidad de choque de imágenes, en este caso particular, abre la posibilidad de que China pueda salvaguardar e incluso generar nuevas dinámicas de su propio modelo de desarrollo; a la vez que, pueda generar una contención a la proyección de los modelos establecidos como hegemónicos; lo cual, podría significar que además podría abrir la “posibilidad de caminos alternativos de desarrollo, (...) (e) interrogantes concernientes a la base material

11 Juego complejo, donde se expresan los límites explicativos referentes a sí es el agente que transforma a la estructura, o esta es la que impone límites a la acción del agente; dilema presente en las explicaciones constructivistas y en las posestructuralistas.

institucional necesaria para el surgimiento de una estructura alternativa” (COX, 1993, p. 144), ahora a escala global.

Sin embargo, de lo anterior, no se avizora una proyección con pretensiones de homogenización del modelo económico político chino, ni el de presentar sus propios intereses como universales; tema último que se diferenciaría de una característica propia del concepto de hegemonía descrita por la TC, y que estarían sujeto a ser parte de esfuerzos analíticos adicionales en futuras investigaciones.

En todo caso, dado que China intenta generar atracción dentro del proceso mencionado en el anterior párrafo, cabe reconocer las potencialidades de relacionar la perspectiva de construcción de bloques a escala global, con la dimensión de captación desarrollada por la propuesta del *Soft Power* de Nye (1990), en tanto discurso académico que informa a la construcción conceptual de la PPC, y en tanto que ha sido reconstruido por los planteamientos del *Soft Power chino* (SPC).

Como primer acercamiento, recordemos que en el trabajo seminal de Joseph Nye (*Ibidem*), el autor plantea que, cada vez más los factores de tecnología, educación, y crecimiento económico, e incluso otros factores como las acciones de las compañías multinacionales, se han convertido actualmente en elementos significativos en el campo del poder internacional.

Así mismo –además del campo científico, cultural, ideológico, nuevas formas de comunicación, de mercados financieros y difusión de tecnologías modernas que representan poder –, el *soft power* se desplegaría a través de la habilidad de implementar la agenda política y determinar el marco o el debate en una forma que conforme las preferencias propias en “los otros”; así como, a través de los recursos del poder intangible frente a otros países (NYE, 1990).

Complementariamente, al resumir, trabajos posteriores de Nye (como los de 2004 y 2008), podemos encontrar que el concepto de *soft power* es visible cuando:

A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries – admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness – want to follow it. In this sense, it is also important to set the agenda and attract others in world politics, and not only to force them to change by threatening military force or economic sanctions. This soft power – getting others to want the outcomes you want – co-opts people rather than coerces them. ‘Soft power’ rests on the ability to shape the preferences of others. (NYE, 2008, p. 94-95)

Sin embargo, de lo planteado sobre la relevancia del *Soft Cooptative Power*, cabe señalar también que Nye (2004) además reconoce que éste está en el mismo nivel de importancia del *Hard Power*.

Por otro lado, en el caso chino, existe todo un debate que debe ser abordado, para comprender la tesitura de los planteamientos y hasta dónde empatan con la propuesta de Nye, o hasta dónde el denominado *soft power* chino, es una reconstrucción del termino basada en los elementos tradicionales civilizatorios provenientes del propio bagaje de pensamiento de larga duración, como del confucianismo.

En términos generales, como ejemplo desde el debate académico chino, se puede señalar que el SPC presenta dos corrientes principales:

La primera, que puede ser considerada como proveniente de la escuela cultural, donde desde la perspectiva de importantes filósofos y sociólogos chinos “el núcleo del *Soft Power* es la cultura”, haciéndose eco de la primera opinión expresada por Wang Huning a inicios de los años 90 (GLASER; MURPHY, 2009); y también desde la perspectiva de un proponente destacado de esta escuela, Yu Xintian para quien el “soft power includes thoughts, ideas, and principles as well as institutions and policies, all of which operate within the context of, and cannot be separated from, a nation’s culture” (*Ibidem*, p. 15).

Mientras que la segunda corriente: “held by some international relations experts, does not deny the importance of culture but focuses instead on how soft-power resources are used, concluding that political power is the core of soft power” (GLASER; MURPHY, 2009), donde además se identifica la posibilidad de construcción de bloques políticos en el ámbito internacional.

Una visión dentro de esta segunda escuela, liderada por Yan Xuetong y Xu Jin, propone que el “soft power consists of international attractiveness, international mobilization capability, and domestic mobilization capability” (*Ibidem*, p. 19). E, incluso, llegan a plantear –luego de un intento de cuantificación del SPC– que en relación al de los EE.UU. sería aproximadamente de un tercio.

Además de estas dos visiones generales, otra perspectiva (la denominada “holística”), presentada por el profesor de la Escuela Central del PCC, profesor Meng Honghua, cree que:

When analyzing China’s soft power, the theory needs to be enriched with Chinese practice. What also differentiates China’s soft power debate is that—in contrast with Nye, who viewed soft power primarily as a means of improving the international standing of the United States—the Chinese approach to soft power is holistic: the domestic and foreign policy aspects of soft-power development are conceived as an organic whole. For example, the idea of “establishing a ‘harmonious society’ domestically and establishing a ‘harmonious world’ internationally” is seen as providing a “comprehensive framework for the ongoing development of China’s soft power”. Most Chinese scholars agree that soft power must be developed not only internationally through the promotion of Chinese culture overseas, public diplomacy, and pursuit of peaceful development but also at home through making China’s culture, as well as economic and political values, attractive to both a Chinese and an international audience. (GLASER; MURPHY, 2009, p. 20)

Aquí, cabe señalar que, sin bien hasta hace algunos años, la corriente cultural era la predominante, actualmente, dicho debate, deberá ser revisado más a fondo ya que el trabajo de Glasser y Murphy también informa que la concepción del entonces *soft power* con características chinas (ahora ya SPC propiamente dicho), no sólo se ha inscrito dentro del ámbito académico, sino también ha pasado a ser parte del discurso de altas autoridades del Estado.

Así, incluso algunos actores proponentes del debate, como el profesor Wang Huning, fueron delegados dentro de funciones de alta responsabilidad dentro del partido. Wang, primero en 2002, fue reclutado por el antiguo presidente Jiang Zemin para ser director de la Oficina Central de Investigación Política, del Centro de Análisis del PCC, para rápidamente, en la era Hu Jintao (2002-2012), ser ascendido a miembro del poderoso Secretariado Central del PCC (GLASSER; MURPHY, 2009; BBC, 2017).

Por todo lo anterior, se puede señalar provisoriamente que el concepto de *Soft Power* bajo la reconstrucción china, nos permite comprender y fortalecer de manera condensada: a) el argumento de la existencia de una matriz confuciana dentro del pensamiento de las RI contemporáneas chinas, b) la capacidad de reapropiación, reconstrucción y dialéctica del pensamiento tradicional chino en relación a perspectivas occidentales, y c) la articulación de la teoría como esfuerzo cognitivo y como guía de acción práctica; pero además, abrir la reflexión sobre el tipo de proyección política que propone China, donde coexistirían elementos relacionados a: las ideas de legitimidad; y un debate sobre la posibilidad de hegemonía de otro corte – no hegemonía; e incluso sobre la posible articulación de nuevos bloques.

Complementariamente a lo ya señalado, podemos visualizar una cuarta escuela que caracteriza al SPC, la cual podríamos definirla a través del acercamiento del profesor Shi Yinhong (2017¹²), para quien: el SPC aplicado en el caso de regiones alejadas de la zona de influencia china, puede ser entendido como un despliegue económico estratégico no impositivo; un despliegue de SPC que no puede ser comparado con los intereses estratégicos y de seguridad y defensa chinos desplegados en la zona de influencia inmediata de la RPC; y es que según el mismo pensador, no es posible definir a los intereses chinos ni a sus RI desde una sola escuela de pensamiento. Por lo que, incluso el propio realismo tendría límites para comprender a la PPC dentro de su propia zona geográfica inmediata.

En este punto, cabe señalar que la caracterización hasta aquí esbozada es apenas una reflexión inicial, que podría permitir explorar indicios sólidos para:

1. la comprensión sobre el ¿cómo, desde los intereses chinos presentados por el discurso de su *soft power*, se intenta procesar la legitimidad en el ámbito de las ideas, pero también los intereses concretos dentro del campo de capacidades materiales, y en la posible re-construcción de las instituciones internacionales; es decir, explorar sobre la relación del SPC no solo con las ideas que legitiman a China como actor, sino también a su agencia en relación a la acumulación de riqueza y poder.

2. la comprensión de la PPC en el nivel de capacidades materiales; que si bien se relacionan principalmente con el campo de la economía¹³; también es necesario de ser reflexionada desde el ámbito de la seguridad compleja.

Por lo tanto, es necesario revisar cómo China se ha insertado y navegado en la denominada globalización liberal, en el contexto de su *going out* y *going global*, y hasta la iniciativa de la Franja y la Ruta. Iniciativa donde parecería ser que existe una creciente orientación a generar una fuerza centrípeta de carácter pacífico, que incluye esfuerzos de carácter económico (comercio, inversión extranjera directa, financiamiento y crédito, y otros mecanismos financieros como los

12 Notas de campo, entrevista a reconocido académico Shi Yinhong, Beijing, China, abril de 2017.

13 Dado que las fuerzas sociales son influenciadas por los procesos productivos, y por qué dentro del poder desplegado en el OM, el poder económico es uno de los elementos centrales.

oil for loans), pero que también están interrelacionados a la construcción y reorientación de instituciones regionales y birregionales.

Todo lo cual, se asienta –por lo menos discursivamente– en el despliegue del SPC, pero que también está informado por las necesidades de seguridad compleja (tal y como en los elementos duros de las capacidades materiales).

Así, por seguridad compleja en términos generales, nos referiremos como primera entrada a factores de defensa, pero también a otros relacionados a recursos y materiales estratégicos que permitan fortalecer el campo de las capacidades militares, y a otro tipo de seguridades como las alimentarias.

Como segunda entrada, observaremos a la seguridad compleja desde la necesidad de atender la acumulación de capacidades de carácter disuasivo, por ejemplo, las capacidades de poder marítimo que China viene desarrollando. La acumulación de poder como forma de evitar la guerra, o ganarla rápidamente, puede rastrearse incluso como orientación estratégica dentro de los antiguos tratadistas militares chinos, de las cuales existen nuevas ediciones.

Por otra parte, para poder analizar los intereses en términos de seguridad compleja, como parte de la proyección política, se puede fortalecer el concepto de capacidades materiales con las perspectivas propuestas por la geopolítica clásica y realista; donde es posible analizar las acciones, por ejemplo, de la Franja y la Ruta desde los acercamientos de conceptos como *Inner* creciente, de Mackinder (1904) o el *rimland* Spykman (1944); los cuales, puede fortalecer la comprensión de los intereses chinos en las zonas de influencia alrededor de su espacio territorial; más aún, cuando dichas problemáticas también pueden ser analizadas al revisar las construcciones del pensamiento tradicional cognitivo y práctico-estratégico chino.

Así, por ejemplo, podemos encontrar complementariamente, una perspectiva de geopolítica dentro del propio pensamiento confuciano e incluso en los planteamientos de *Tiānxià* de la dinastía *Zhōu*. En esta existe no solo concepciones de administración del espacio, sino también consideraciones sobre la ubicación que establecen prioridades, dentro de un mundo chino jerárquico pero legitimado por los beneficios otorgados desde “el centro” a “la periferia” de ese antiguo mundo chino: donde, sin embargo, la visión es la de “un mundo” particular, auto-contenido, donde existiría una “falta de conciencia de ‘internacionalidad’ por lo que no existía la dicotomía entre “el centro” y “los otros”, ni una estructura donde el ego se enfrenta a un alter como en la matriz del “pensamiento occidental” (QIN, 2007).

Si bien dicha perspectiva, relacionada a un mundo idealizado de armonía, ha sido re-apropiado y reconstruido en la PPC –y en tanto está presente en la construcción discursiva y en el debate del PCCH como posible paradigma que oriente el rumbo de las RI chinas a nivel práctico y cognitivo–, como punto final, es necesario comprender las ideas de los anillos de intereses, ya sea diplomáticos o de seguridad presentes en la política exterior china.

Y es que, reproduciendo la perspectiva del sistema *Tiānxià*, dicha perspectiva de anillos concéntricos presenta una centralidad que se asemeja a la distribución de los anillos que rodean a la ciudad prohibida en Beijing (QIN 2007; BROWN, 2017). Así –y según la posición geográfica y/o de interés que ocupe la contraparte (1er, 2do, 3er o incluso 4to anillo) –, dependerá de cómo se desplegará la política exterior china, pero también las posibles respuestas que pudieran esbozar sus contrapartes.

Posibilidad viable de ser desarrollada, gracias a las capacidades interpretativas de la teoría crítica y la EPI propuesta por la perspectiva *coxiana*; las cuales, han sido presentadas en este texto, como un esbozo de elementos claves dentro de una agenda de investigación futura que profundice sobre las complejidades del estado-civilización chino y su relación con la conformación de su proyección política contemporánea.

REFLEXIONES FINALES

Como se ha observado, la propuesta teórica de Cox, contiene elementos que pueden facilitar la caracterización y comprensión de la proyección política de los Estados, incluido el caso del complejo estado-civilización-sociedad chino.

Más allá de los planteamientos propios, categorías y el cuerpo conceptual sólido del autor, este trabajo se ha permitido realizar un acercamiento inicial a su problema, desde la centralidad de la propuesta de la TC coxiana y en diálogo con otras teorías. Rescatando así, además la apuesta dialéctica de la propia propuesta epistemológica y teórica del autor; pero también, a la perspectiva de que “el enfoque crítico conduce a la construcción de una mayor descripción de la globalidad” (COX, 1993, p.126) y no a la fragmentación provocada por las subdivisiones analíticas (*Ibidem*).

En este punto, cabe señalar que una vez revisado los elementos centrales que pudieran fortalecer a las capacidades de fuerza propuesta en la teoría de Cox, para la comprensión de la Proyección Política, y en este caso concreto la de China, podemos señalar que esta puede ser comprendida desde la interacción y mutua influencia entre las siguientes dimensiones: a) los intereses en el fortalecimiento de las propias capacidades materiales chinas; b) el ámbito de las ideas que se presentan en la remergencia de China como uno de los actores centrales en el OM; c) el despliegue de las capacidades materiales en el escenario internacional; d) las dinámicas relacionadas al campo de las instituciones internacionales, regionales, birregionales, y e) acuerdos estatales binacionales y diálogos políticos birregionales y bilaterales.

Para lo cual, finalmente es necesario enriquecer la riquísima propuesta de Cox, con acercamientos a otros abordajes teóricos críticos, que complementen las reflexiones sobre las relaciones de poder y la hegemonía; fortaleciendo así una comprensión de carácter multidimensional.

Ese posible un encuentro entre el carácter dialéctico de corte histórico estructural y las propuestas meta-relacionales (incluida la presente en la matriz del pensamiento tradicional chino). Esa articulación puede generar nuevas aproximaciones orientadas a fortalecer la comprensión de la presente configuración del Orden Mundial e, incluso, abrir posibilidades de transformación del orden prevaleciente o, por lo menos, permitir el cambio en la correlación de fuerzas.

Se reconoce así, la validez del carácter utópico de la TC, aunque se comprende que éste está “restringido por la comprensión de los procesos histórico” (COX, 1993, p. 128) He aquí, apenas algunos aportes para futuros diálogos, debates y necesarias críticas.

REFERENCIAS

- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry (2010). **Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia**, New York and London: Routledge.
- ALAMUTI, Masoud Mohammadi (2011). “Critical Rationalism and Macrosociology of Globalization”. Tesis de doctorado. Newcastle University: Inglaterra.
- ANGUIANO, Eugenio (2008). Historia China. Recuperado en: <<http://www.economia.unam.mx/deschimex/cechimex/chmxExtras/seminarios/CursoChinaEcPolSoc/historiachina.pdf>>. Acceso em: 12/04/21
- ASHLEY, Richard (1984). The Poverty of Neorealism, **International Organization**, Vol. 38, No. 2. Spring, p. 225-286.
- BBC Mundo (2017). Quién es Wang Huning, 10 de nov. Recuperado en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41932320>
- BARRACLOUGH, Geoffrey (1964). *Introdução à História Contemporânea*. São Paulo: Circulo do Livro.
- BOURDIEU, Pierre (2006). *Intelectuales, Política y Poder*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- BROWN, Kerry (2017). What Beijing’s Ring Roads Say about China’s Foreign Policy, *South China Morning Post*, Recuperado en: <http://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/2105476/what-beijings-ring-roads-say-about-chinas-foreign-policy>
- CHUN, Chaesung (2010). The Underdevelopment of ‘South Korean’ IR Theories in Modern Times En ACHARYA; BUZAN (eds.), **Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia**, New York and London: Routledge, p. 69-91.
- CLARKE, Michael (2016). Beijing’s March West: ‘One Belt, One Road’ and China’s Continental Frontiers into the 21st Century, *PSA conference*, Brighton: Political Studies Association. Disponível em: <<https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Clarke-PSA-2016-paper.pdf>>. Acceso em: 12/04/21
- COX, Robert W. (2002). Civilizations and the twenty-first century, in Mozaffari, M., (ed.) *Globalization and Civilizations*, Routledge, London, 1-23. (Como citado en *Alamuti*, 2011).
- _____ (1995) Civilizations: Encounters and Transformations, **Studies in Political Economy**, 47, summer, p. 7-31.
- _____ (1993). “Fuerzas sociales, Estado y ordenes mundiales: Más allá de las Relaciones Internacionales”. En *El poder y el orden mundial*, editado por Abelardo Morales, 119-197. San José, Costa Rica: FLACSO.
- _____ (1981) Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, **Millennium - Journal of International Studies**, Vol. 10, no. 2, June, p. 126-155.
- COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. (1996) **Approach to the World Order**, Cambridge: Cambridge University Press.
- FEYERABEND, Paul (1988). **Tratado Contra el Método**. Madrid: Editorial Tecnos.
- GILPIN, Robert (2002). **A Economia Política das Relações Internacionais**, 2da edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

- GLASER, Bonnie; MURPHY, Melissa (2009). “Soft Power with Chinese Characteristics: The Ongoing Debate”. En *Chinese Soft Power and its Implications for the United States*, editado por Carola McGiffert. 10–26. Washington: CSIS.
- GRAMSCI, Antonio (1980) **Notas sobre Maquiavelo, sobre la Política, y sobre el Estado Moderno**, Madrid: Ediciones Nueva Visión.
- KEOHANE, Robert (1989) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder). (Como referido en Reus-Smit).
- _____ (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton). (Como referido en Reus-Smit).
- _____ (1980). “The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977”, en Holsti, Ole, et al., *Change in the International System*. Boulder: Westview Press, pp. 131-162.
- KUHN, Thomas S. (2004) **La Estructura de las Revoluciones Científicas**, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE Chantal (1987). **Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una Radicalización de la Democracia**, Madrid: Siglo XXI de España editores.
- MACKINDER, John Hartford (1904). The Geographical Pivot of History, *The Geographical Journal*, vol. 170, n.º. 4: 298–321, [2004].
- NYE, Joseph (2008). Public Diplomacy and Soft Power. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 616, p. 94-109.
- _____ (2004). Soft Power: The Means to Success in World Politics, Chapter 4, en NYE, J. **Wielding Soft Power**, New York: Public Affairs.
- _____ (1990). Soft Power, **Foreign Policy**, No. 80, autumn, p. 153-171.
- PÁEZ CORDERO, Alexei (1998-2004). Notas de campo levantadas por el autor, Quito, Ecuador.
- QIN, Yaqing. (2007). Why is there no Chinese international relations theory? *International Relations of the Asia-Pacific*, v. 7, Issue 3: 313–340.
- REUS-SMIT, Christian. Constructivism. En Burchill, S.; Linklater A. (Orgs.) (2005). **Theories of International Relations**, 3rd Edition, New York: Palgrave Macmillan, p. 188-212.
- REYES, Milton (en edición) *A Pax Chinesa: Um Longo Processo de Formação*. Em José Luís Fiori (Org.) **Sobre a Paz**, Petrópolis: Editora vozes.
- ROSENAU, Pauline Marie (1992) **Post-Modernism and the Social Sciences**. Princeton: Princeton University Press, 1992
- SALOMÓN, Mónica (2002). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, n. 56, p. 1-59.
- SATO, Eiiti, (1981). Prefácio. En: CARR, Edward H. **Vinte Anos de Crise 1919-1939: Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais**, Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. xiii-xxxvii
- SHI Yinhong (2017). Notas de campo en entrevista realizado por el autor. Beijing, China, abril de 2017.
- SPYKMAN, Nicholas J. (1944). **The Geography of the Peace**, New York: Institute of International Studies, Yale University.

Hegemonia e pacificação na assistência de segurança dos Estados Unidos para Colômbia e México no pós-Guerra Fria

Hegemony and pacification in the security assistance of the United States to Colombia and Mexico in the post-Cold War

JOÃO ESTEVAM DOS SANTOS FILHO | joaoestevam08@gmail.com / Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Pesquisador Associado do Instituto Sul-Americano de Pesquisa e Estratégia (ISAPE)

ALEXANDRE FUCCILLE | alexandre.fuccille@unesp.br / Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) na graduação e no PPG em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). É doutor em Ciências Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e membro do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

Recebimento do artigo Maio de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo de identificar uma complementaridade entre os conceitos-chave de hegemonia e pacificação para explicar a assistência de segurança dos EUA à Colômbia e ao México no pós-Guerra Fria. Parte-se aqui da hipótese de que tal síntese pode contribuir para um melhor desenvolvimento da tradição crítica da Economia Política Internacional e dos Estudos Críticos de Segurança de duas maneiras principais: por um lado, o conceito de hegemonia proporciona uma importante base de interpretação dos fenômenos de segurança sob uma perspectiva estrutural. Por outro, o conceito de pacificação pode dar conta de suprir a escassez do debate sobre o emprego dos meios coercitivos na reprodução de uma ordem hegemônica. Para a execução desta pesquisa foi feita uma revisão de literatura sobre os conceitos de hegemonia e pacificação. Foram coletados e analisados dados referentes à assistência de segurança dos EUA para Colômbia e México de bases de dados internacionais. Também foram coletadas informações sobre o emprego interno das forças de segurança dos dois países latino-americanos por meio de análise de documentos públicos norte-americanos, colombianos e mexicanos. Informações adicionais foram coletadas em fontes secundárias.

Palavras-chave Hegemonia; Pacificação; Estados Unidos; Colômbia; México.

Abstract: The present work has as its objective to identify a complementarity between the key-concepts of hegemony and pacification to explain the security assistance of the USA to Colombia and Mexico in the post-Cold War period. It starts from the hypothesis that this synthesis can contribute for a better development of the critical tradition of International Political Economy and of the Critical Security Studies in two main ways: on the one hand, the concept of hegemony gives an important interpretation basis of the security phenomena under a structural perspective. On the other hand, the concept of pacification can help to provide the scarcity of the discussion about the

employment of the coercive means in the reproduction of the hegemonic order. For the execution of this research, there has been done a literature review about both the concepts of hegemony and pacification. There has been collected data about USA security assistance to Colombia and Mexico from international databases. There has also been collected information about the internal employment of the security forces from both Latin American countries through the analysis of North-American, Colombian and Mexican public documents. Additional information was collected from secondary sources. **Keywords** Hegemony; Pacification; United States; Colombia; Mexico.

1 INTRODUÇÃO

A emergência da chamada Teoria Crítica no campo das Relações Internacionais a partir da década de 1980 forneceu importantes subsídios não apenas para repensar ontológica e epistemologicamente essa área de estudos, mas também para desenvolver novas concepções teóricas que foram vinculadas principalmente à Economia Política Internacional (EPI). Em que pese esses desenvolvimentos teóricos, os autores ligados a essa tradição pouco desenvolveram o papel que os mecanismos estatais de coerção tiveram na criação e na reprodução das relações econômicas internacionais. Por outro lado, desde a década de 1990 tem sido desenvolvido um corpo de estudo conhecido como Estudos Críticos de Segurança (ECS), que partem de uma crítica epistemológica semelhante à da Teoria Crítica, ou seja, se colocam contrários às perspectivas positivistas dos Estudos de Segurança.

Nesse sentido, buscando integrar a EPI crítica de vertente neogramsciana e os ECS, o presente trabalho tem como objetivo realizar uma complementaridade entre os conceitos-chave de hegemonia e pacificação para explicar a assistência de segurança dos EUA à Colômbia e ao México no pós-Guerra Fria. Parte-se aqui da hipótese de que tal síntese pode contribuir para um melhor desenvolvimento das duas tradições através de duas maneiras principais: por um lado, o conceito de hegemonia proporciona uma importante base de interpretação dos fenômenos de segurança sob uma perspectiva estrutural. Por outro, o conceito de pacificação pode dar conta de suprir a escassez do debate sobre o emprego dos meios coercitivos na reprodução de uma ordem hegemônica. Dessa forma, os dois fenômenos partilhariam uma relação simbiótica.

Assim, o trabalho aplicará essa síntese na compreensão da assistência de segurança dos EUA para Colômbia e México no pós-Guerra Fria. Partindo do entendimento de que as relações entre EUA e os países latino-americanos podem ser consideradas hegemônicas, foram escolhidos esses dois casos, pois foram os que mais receberam apoio de segurança norte-americano no período (SECURITY ASSISTANCE MONITOR – SAM, 2021a), inclusive tendo sido elaborados um programa de assistência para cada um: o Plano Colômbia e a Iniciativa Mérida. Ademais, ambos países passaram por significativas crises de segurança, tendo sido verificadas uma atuação coercitiva mais incisiva por parte do Estado (AVILÉS, 2017).

Para a realização desta pesquisa, foi feita uma revisão de literatura sobre o conceito de hegemonia segundo os autores da tradição crítica neogramsciana e o de pacificação a partir dos autores dos ECS de inspiração materialista histórica. Para a análise dos dois casos foram coletadas informações de bases de dados internacionais – sobretudo das pertencentes ao *Stockholm*

International Peace Research Institute (SIPRI) e ao *Security Assistance Monitori* (SAM) – relativas à assistência de segurança dos EUA para Colômbia e México. Também foram analisados documentos da área de segurança e defesa de agências estatais norte-americanas, colombianas e mexicanas a fim de coletar informações tanto sobre o apoio estadunidense às forças de segurança dos dois países, quanto sobre a atuação destas. Por fim, também foram coletados dados sobre a assistência de segurança dos EUA para os dois Estados e a respeito do emprego de suas forças militares em fontes secundários.

Os casos de Colômbia e México foram escolhidos por duas principais razões: em primeiro lugar, esses são os países que mais receberam assistência norte-americana em segurança na América Latina durante as décadas de 2000 e de 2010 (SAM, 2021a), o que oferece contribui para o entendimento da relação de complementaridade entre hegemonia e pacificação em sua dimensão concreta, na medida em que são representantes desse processo na América Latina. Assim sendo, sua análise pode contribuir para a compreensão de outros casos na região. Em segundo lugar, seu estudo permite compreender como dois países com formações históricas e socioeconômicas diferentes passaram por processos semelhantes, o que contribui para identificar a existência de certa regularidade no desenvolvimento de processos de pacificação nessas sociedades e no modo como são inseridas no esquema de relações hegemônicas na região.

O presente artigo encontra-se dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda trata da complementaridade dos conceitos de hegemonia e pacificação. Nela serão descritos o desenvolvimento de cada termo e serão identificadas as complementaridades capazes de contribuir para a compreensão do emprego das forças de segurança na construção de uma ordem hegemônica. A terceira seção aborda o caso colombiano a partir dessa síntese, identificando como hegemonia e pacificação estão presentes na assistência contrainsurgente norte-americana. A quarta analisa o caso mexicano, compreendendo como ambos conceitos podem ser articulados na interpretação do auxílio estadunidense ao emprego das forças armadas na guerra às drogas. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais, ressaltando as potencialidades encontradas no esforço teórico, tanto em termos de racionalidade quanto de eficácia nas análises empíricas.

2 HEGEMONIA E PACIFICAÇÃO: UMA RELAÇÃO SIMBIÓTICA

A importância do emprego de aparatos coercitivos para a reprodução das relações sociais internas e externas aos Estados nacionais têm sido ressaltada por trabalhos de diferentes tradições. Marx (2017) atribui importância à violência das instituições estatais para a realização do processo de acumulação primitiva, que foi empregada na separação do trabalhador de seus meios de subsistência e na sua transformação em força de trabalho. Por sua vez, ao conceber o Estado racional como um elemento fundamental para a existência do capitalismo, tanto em nível doméstico quanto internacional, Weber (2004) afirma que sua gênese e seu funcionamento ocorrem por meio do emprego de meios coercitivos para a formação de um sistema de dominação burocrática. Também Tilly (1996) entende que o emprego da violência nas relações entre os Estados europeus foi um fator determinante não apenas da política internacional, mas

da própria constituição interna dessas entidades. Desse modo, uma compreensão completa das relações internacionais e da economia política internacional só é possível com um maior entendimento sobre o uso organizado e sistemático de aparatos coercitivos.

Em sua reformulação teórica sobre o entendimento da dinâmica do sistema econômico internacional, Cox (1981; 1983) se propõe a interpretar os fenômenos internacionais a partir de três principais conceitos: estrutura histórica e hegemonia. Nessa perspectiva, ele procurou relacionar três principais ferramentas de poder existentes em estruturas históricas, ou seja, as capacidades materiais (ligadas à organização da produção), as ideias e instituições, baseado em uma perspectiva multidimensional das relações de poder (COX, 1981). Outros autores dessa tradição, tais como Gill (1983), Robinson (1996) e Rupert (2000), também desenvolveram esses aspectos para compreender os fenômenos da EPI. Apesar disso, o emprego organizado e sistemático da coerção nas relações internacionais, na forma de aparatos militares, tem sido pouco tratado nessa literatura. É nesse sentido que uma aproximação dos conceitos de hegemonia – de grande importância para essa tradição crítica – e de pacificação – oriunda dos ECS – pode ser vista como uma importante ferramenta para preencher essa lacuna.

De acordo com Cox (1981), hegemonia é uma relação de poder entre atores fortes e fracos – ou dominantes e subordinados –, nos quais os últimos aceitam as relações de poder prevalentes como legítimas. Isso ocorre na medida em que a parte dominante tiver predisposição “a fazer concessões que irão assegurar o consentimento do fraco em sua liderança e se eles [os mais fortes] podem expressar essa liderança em termos de interesses universais ou gerais, ao invés de apenas servir seus próprios interesses particulares” (COX, 1981, p. 137).

Entretanto, deve-se atentar para o fato de que as relações hegemônicas de poder possuem um caráter estrutural, ou seja, são reproduzidas pelas relações sociais. No contexto capitalista, a hegemonia é perpetuada pela expansão das relações de classe existentes em determinado espaço nacional para outras áreas geográficas. Dessa forma, a hegemonia deve ser considerada como “uma ordem dentro de uma economia mundial com um modo de produção¹ dominante que penetra em todos países e se liga a outros modos de produção subordinados” (COX, 1983, p. 171). Dessa forma, uma ordem hegemônica pode ser tratada como resultante de uma determinada estrutura histórica. Esta, por sua vez, pode ser compreendida em termos de três forças sociais: capacidades materiais, ideias e instituições. Além disso, tal estrutura pode ser analisada segundo três níveis (ou esferas) de atividade: organização da produção (relacionado às forças sociais engendradas pelo processo de produção); forma do Estado (derivado a partir das dinâmicas do complexo Estado-sociedade) e ordens mundiais (configurações particulares de forças que definem as questões de guerra e paz) (COX, 1981).

Avançando nessa perspectiva, Gill (1983) propõe que uma abordagem neogramsciana de hegemonia deve considerar três principais dimensões: compatibilidade de ideias dominantes; instituições e capacidades materiais em nível tanto nacional quanto internacional na economia política global. Além disso, ele também entende que as relações hegemônicas se dão entre classes sociais dominantes e subordinadas na esfera internacional. Seguindo as ideias elaboradas por

1 É importante notar que esse conceito na teoria coxiana refere-se a modos de relações sociais de produção, combinando a tradição marxista com a ideia weberiana de “tipo ideal”, com a finalidade de desenvolver uma tipologia própria.

Cox (1983), o autor afirma que a hegemonia se dá por meio de uma lógica dupla de consenso e coerção nas interações entre as classes dominantes e as subordinadas. Por sua vez, em seu tratamento sobre tal conceito, Robinson (1996) dá maior ênfase à ideia de que a sociedade civil é o *locus* fundamental de criação e reprodução de uma hegemonia. Nesse sentido, em vez de privilegiar a ação das instituições internacionais, o autor lança foco sobre o componente ideológico como o aspecto fundamental de uma relação hegemônica

Além disso, o autor foca na capacidade de agência das elites, particularmente das elites transnacionais². Apesar da importância dada à ideologia, ele também identificou as instituições internacionais como estruturas necessárias para a construção da hegemonia, particularmente, na emergência do que ele denomina Estado transnacional, ou seja, o conjunto de estruturas político-institucionais nos níveis nacional e internacional que dão a forma política do capitalismo transnacional (ROBINSON, 2001; 2005). Por sua vez, Rupert (2000) desenvolve a crítica ontológica-epistemológica iniciada por Cox (1981) em relação à EPI e aplica o conceito neogramsciano de hegemonia na análise da construção da ordem mundial pós-guerra pelo conjunto de interesses das frações de classes dos EUA entre as décadas de 1950 e 1970, que compuseram um bloco histórico ligado fordismo-keynesianismo.

É interessante notar que outros autores aplicaram esse instrumental teórico na interpretação das relações entre EUA e os países latino-americanos no período pós-Guerra Fria, tais como Chodor (2015), Avilés (2017) e Biegón (2017). De modo geral, eles compreendem que a hegemonia norte-americana tem se configurado como uma relação estrutural posta em marcha pelas elites políticas, empresariais e intelectuais norte-americanas e transnacionais, voltada para o estabelecimento do projeto neoliberal na região e que encontra respaldo em frações de elites latino-americanas – que Avilés (2017) denomina “coalizões políticas neoliberais”. Por sua vez, o Estado norte-americano tem sido central para a reprodução dessas relações hegemônicas de classe na região.

Em que pese alguns desses autores tenham desenvolvido ideias sobre o emprego de meios coercitivos para a implementação desses interesses de elites, poucos têm dado um tratamento sistemático a esse tema, à exceção de Avilés (2017) e Biegón (2017). O primeiro trata do modo como a “guerra às drogas” foi instrumentalizada pelas elites políticas transnacionais (sobretudo as sediadas nos EUA) como forma de manter a estabilidade da ordem interna dos países da região, particularmente naqueles que passaram por processos sociais disruptivos³. Já Biegón (2017) analisa o emprego de mecanismos de coerção pelo governo norte-americano na América Latina, a fim de compreender como é utilizado pelas elites transnacionais e nacionais norte-americanas para a manutenção da ordem hegemônica.

Apesar de ser comumente utilizado em espaços de formulação de políticas e estratégicas para o setor militar, como no caso das missões de paz ou em operações urbanas (MENDONÇA, 2020), o conceito de pacificação tem sido analisado criticamente por autores de tradição marxista⁴

2 Apesar de não focar nesse aspecto, Cox (1981) também reconheceu a emergência de uma estrutura transnacional de classes com a internacionalização da produção sobretudo a partir da década de 1970.

3 Estes são processos que implicam em alguma ruptura entre setores da sociedade civil em relação à ordem vigente, como no caso dos conflitos armados internos na Colômbia e no México e na escala de violência relacionada ao narcotráfico no último.

4 É importante ressaltar, porém que, a crítica desse conceito também tem sido realizada por autores não ligados à abordagem marxista, mas que também estão inseridos nos ECS.

na área de ECS. Dentre eles, pode-se destacar os trabalhos de Neocleous (2000; 2011; 2014), de McMichael (2011) e Rigakos (2016). Esses autores partem da crítica à distinção entre segurança interna e segurança externa – relacionados ao “poder de polícia” e o “poder de guerra”, respectivamente – e às abordagens tradicionalistas de Segurança Internacional, focadas no emprego das forças armadas em conflitos interestatais. A ideia geral, portanto, é compreender a segurança e suas instituições situando-os historicamente na emergência das relações de produção capitalistas a partir do século XVI.

Procurando relacionar a construção das sociedades civis nos países ocidentais, que surgiram com o fim do modo de produção feudal com o aparecimento de instituições coercitivas estatais – particularmente a polícia⁵ –, Neocleous (2000) estabelece as bases de sua interpretação sobre o papel dos aparelhos de uso sistemático e organizado da violência do Estado. Assim, o autor entende que a formação das instituições de policiamento da sociedade se deu em um contexto de construção de uma nova ordem social marcada pelas relações de mercado e pela divisão fundamental entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores proletarizados. Nesse sentido, o papel das instituições coercitivas estatais têm sido não só o de reprimir os grupos sociais resistentes à ordem capitalista, mas fundamentalmente de fabricar a ordem social por meio do disciplinamento das classes mais baixas para sua posterior proletarização. Esse papel relaciona-se com a ideia marxiana de acumulação primitiva, na medida em que os aparelhos de repressão do Estado foram utilizados para expropriar os produtores e artesãos de seus meios de subsistência para subjugar-los à exploração capitalista (MARX, 2017).

Apesar de esse processo ter se iniciado no século XVI, com a emergência dos Estados nacionais modernos, o emprego dos aparatos de segurança tem sido fundamental para a perpetuação da ordem capitalista na sociedade burguesa até o presente momento. É nesse contexto que Neocleous (2011) emprega o conceito de pacificação. Para ele, essa ordem é caracterizada por um contínuo estado de insegurança, tanto no centro quanto na periferia do sistema internacional. Assim, a segurança é vista como um mecanismo de policiamento e de “fabricação de uma ordem social organizada em torno de uma revolução constante dos instrumentos e relações de produção” (NEOCLEOUS, 2011, p. 193) típicas do capitalismo. Nesse sentido, a pacificação seria uma tarefa importante na garantia da segurança – ou seja, da proteção ao capital e às instituições que o apoiam.

Tendo sido empregado nas atividades policiais e militares coloniais do século XVI e do final do século XIX, bem como no contexto da Guerra do Vietnã, o conceito de pacificação envolve dois aspectos: o “destrutivo”, no sentido de repressão e aniquilação dos grupos sociais opostos à inauguração da nova ordem capitalista – como ilustrado pelas campanhas militares do colonialismo europeu e pela própria ação estadunidense na Indochina. Também há o aspecto “construtivo”, que envolve a reconstrução das relações sociais, agora sob a égide do capitalismo, ou seja, da consolidação da propriedade privada e da generalização processo de acumulação de capital. É assim que a pacificação é entendida como “uma tecnologia política para organização da vida diária por meio da produção e da reorganização dos cidadãos-sujeitos ideais do capitalismo” (NEOCLEOUS, 2011, p. 198).

5 Em sua obra, Neocleous (2000; 2014) não usa o termo polícia para tratar das instituições estatais identificadas como forças policiais, mas do conjunto de instituições jurídicas e da área de segurança que têm o papel de policiar a sociedade.

Por sua vez, essa dimensão construtiva se dá tanto pela criação de instituições políticas, econômicas e sociais que garantam a administração da ordem social – inclusive com atuação dos aparatos coercitivos do Estado –, quanto pela elaboração e propagação de uma ideologia liberal. Esse processo conta com ampla participação das forças militares no gerenciamento da vida diária constitutiva da subjetividade humana e da ordem social nas áreas pacificadas, incluindo a própria construção de uma estrutura de mercado. Portanto, a pacificação ocorre por meio do policiamento das inseguranças diárias da vida organizada em torno da acumulação de capital, sendo central para os projetos de colonização (NEOCLEOUS, 2011).

Além disso, para Neocleous (2011; 2014) e McMichael (2011), a pacificação é uma prática constante tanto nas sociedades capitalistas periféricas quanto nas centrais, tendo inclusive ocorrido em paralelo. É nesse sentido que os autores afirmam que a lógica de segurança é, na verdade, uma lógica de guerra e policiamento. A própria paz nessas sociedades envolve uma lógica de guerra, na medida em que o capitalismo ensina o emprego constante dos aparatos coercitivos estatais e para-estatais na garantia de uma “paz civil” e de uma situação de segurança para a propriedade privada e para as relações de troca e produção características de uma sociedade capitalista.

Portanto, a separação discursiva entre “poder de guerra” (atribuída às forças armadas) e “poder de polícia” (atribuída às instituições policiais) faz parte de uma ideologia liberal que, apesar de assumir a paz como objetivo, acaba normalizando o estado de guerra dentro e fora das sociedades. Essa ideologia baseia-se então na diferenciação entre guerra e paz, sendo a primeira uma lógica típica da sociedade civil interna, enquanto a segunda refere-se ao emprego externo da coerção. No entanto, essa ideia impede que se enxergue a reprodução da ordem social interna no capitalismo como um estado constante de guerra contra os grupos sociais contrários à sua perpetuação (MCMICHAEL, 2011). Essa lógica de guerra estaria presente na aplicação da lei, no combate ao crime e mesmo na regulação entre das atividades econômicas, ou seja, nas tarefas de policiamento que são executadas nos processos de pacificação (NEOCLEOUS, 2014).

Uma faceta desse fenômeno é também a repressão contra as reivindicações da classe trabalhadora, inclusive nos países desenvolvidos, que vão de encontro com os interesses das classes dominantes. Assim, os grupos sociais e as frações que não foram cooptadas pelas elites dirigentes, são reprimidos pelos aparatos coercitivos do Estado (RIGAKOS, 2016). Entretanto, no caso de países periféricos, a repressão contra esses setores da sociedade civil não advém apenas dos meios estatais, mas também dos paraestatais (ou paramilitares) que atuam em coordenação com as forças policiais e militares para neutralizá-los (STOKES, 2005; AVILÉS, 2017). Dessa forma, a atuação dessas organizações paramilitares também estaria relacionada ao processo de acumulação de capital, ao expropriar os produtores de seus meios de subsistência e reprimir os trabalhadores que reivindicam maiores concessões sociais (HRISTOV, 2014).

Tendo sido aclarados ambos conceitos, é possível identificar suas complementaridades. Em primeiro lugar, tanto hegemonia quanto pacificação trabalham com a ideia de ordem, com o primeiro abordando as ordens internacionais (que assumem a forma de hegemonias) e o segundo, a ordem social interna dos países. Assim, enquanto o conceito de hegemonia focaliza as relações internacionais, o de pacificação refere-se fundamentalmente às relações sociais domésticas. Entretanto, ambos também se preocupam com a outra dimensão, não se detendo apenas no âmbito doméstico ou internacional. Dessa maneira, a hegemonia é vista também como um processo interno de relações entre classes dominantes e subordinadas que passa a envolver as

relações entre diferentes sociedades, levando à criação de uma estrutura de classe a nível internacional – ou transnacional, segundo a abordagem de Robinson (2001; 2005). Por sua vez, a pacificação é um processo que envolve o emprego dos aparatos coercitivos tanto a nível interno, quanto externo, como demonstram as experiências do colonialismo europeu e as guerras imperialistas do século XX, como a intervenção norte-americana no Vietnã.

Portanto, ambos conceitos demonstram uma complementaridade na medida em que, por um lado, a pacificação demonstra como o emprego dos aparatos repressivos do Estado contribuem para a criação e consolidação de uma ordem capitalista interna que é fundamental para a própria existência das relações hegemônicas de poder. Por outro, a consideração da hegemonia possibilita compreender que esse uso da violência pelo Estado – e mesmo por organizações para-estatais – faz parte de um processo internacional mais amplo e que envolve diferentes dimensões. Cabe ressaltar que essa complementaridade só é possível devido à base teórica comum que compartilham, ao compreender as relações de poder no contexto do capitalismo como entre classes sociais com interesses distintos e com o objetivo das dominantes sendo a perpetuação do processo de acumulação.

Desse modo, pode-se dizer que o conceito de pacificação permite que seja melhor entendido o modo como a violência sistemática e organizada executada pelos Estados e outras organizações é importante para a reprodução das relações hegemônicas de poder. Nesse sentido, é possível compreender que, além da criação de instituições que cristalizem a lógica de poder existente e da elaboração de uma ideologia que universalize os interesses das classes dominantes, a construção e reprodução da hegemonia necessita que os aparatos coercitivos do Estado contribuam para a própria construção da ordem interna. Como foi visto, essa construção está, por um lado, relacionada à acumulação primitiva que permite a criação do próprio sistema capitalista e, por outro, a reprodução dessa lógica por meio da criação de uma ordem interna baseada nas relações de troca e produção.

Nesse sentido, o conceito de pacificação informa que o emprego das forças de segurança na constituição das ordens hegemônicas não se dá apenas pela repressão a grupos contrários a esse processo – que por si só possui grande importância –, mas também pela própria fabricação da ordem interna, especialmente nas sociedades periféricas. Assim, a criação de relações entre as forças militares e policiais do Estado hegemônica e do subordinado possui a função de estimular o processo de pacificação através do uso desses elementos nas atividades destrutivas e construtivas de estabelecimento de uma ordem liberal. Assim, as classes dominantes no Estado hegemônico estimulam esse emprego interno das forças repressivas por meio, principalmente, da transferência de tecnologias próprias para esse fim, da realização de treinamentos e exercícios conjuntos, da criação de instituições intergovernamentais sobre o tema de segurança e da criação de uma perspectiva ideológico-doutrinária que enfatiza a criação de determinados inimigos internos e a melhor forma de combatê-los.

No contexto atual de implementação de uma ordem neoliberal, o emprego interno das forças de segurança nos países periféricos têm sido instrumentalizado pelas chamadas “coalizões políticas neoliberais” com o intuito de, por um lado, reprimir ou aniquilar os setores da sociedade civil que se opõem a esse projeto ou que impedem sua realização por meio da geração de instabilidade na ordem interna. Assim, tanto a ação de grupos armados insurgentes e de organizações ligadas ao crime organizado, quanto a ação de grupos sociais não-armados é vista como

potencialmente desestabilizadora e, portanto, passível de emprego dos mecanismos militares e paramilitares de supressão. Por outro lado, esses aparatos coercitivos também usados para a incorporação de populações marginalizadas ao sistema de relações de mercado.

Esse uso das forças de segurança, por sua vez, tem sido estimulado pelas elites políticas do Estado hegemônico, principalmente, pelo estabelecimento de programas de assistência de segurança. Portanto, a lógica da pacificação também se insere na da hegemonia por representar um fenômeno resultante da convergência dos interesses das classes dominantes do Estado hegemônico e dos subordinados. Cabe ressaltar também que a própria atuação dessas forças de policiamento da ordem interna envolve a criação de consenso na sociedade civil por meio do auxílio ao estabelecimento de instituições e de uma ideologia que ajude na reprodução das relações sociais capitalistas. Portanto, há uma sobreposição das dimensões das relações hegemônicas de poder mencionadas por Gill (1983).

A segunda complementaridade de ambos conceitos é o fato de que ambos identificam a sociedade civil como o *locus* central de estabelecimento tanto da ordem hegemônica quanto da ordem interna capitalista. Nesse sentido, enquanto a ideia de hegemonia afirma que esse tipo de relação de poder ocorre por meio da atuação das elites sobre a sociedade civil tanto do país hegemônico quanto dos subordinados, a pacificação enseja que essa atuação sobre a sociedade não inclui apenas os aspectos ideológicos e institucionais, sendo também necessária a ação coercitiva para a própria fabricação da ordem interna. Esse ponto é importante na medida em que autores como Robinson (1996) e Chodor (2015) compreendem que os instrumentos repressivos do Estado são empregados de modo apenas auxiliar na construção de ordens hegemônicas, dado que a elaboração de concepções ideológicas universalizantes e a ação de instituições domésticas e transnacionais são os mecanismos fundamentais nesse processo.

Portanto, ao informar que as forças de segurança, ou seja, os aparatos coercitivos do Estado (e mesmo os paraestatais) são fabricantes da ordem capitalista, os autores ligados ao conceito de pacificação não só permitem uma melhor apreciação dos meios que o Estado dispõe para implementar os projetos políticos das classes dominantes, como também permitem compreender que as relações entre o Estado hegemônico e os subordinados necessariamente vão ensejar a criação de mecanismos de estabelecimento de contato entre as forças de segurança de ambas partes como forma de manter essa hegemonia. Isso porque é por meio desses mecanismos – concretizados na forma de programas de assistência de segurança – que o Estado hegemônico poderá influenciar a forma como as forças de segurança do Estado subordinado atuarão em sua ordem interna para o estabelecimento de uma situação que privilegie seus interesses e que, conseqüentemente, permita a reprodução das relações hegemônicas de poder.

Tendo sido esclarecidos esses pontos de contato e buscado a identificação de complementaridade simbiótica entre os conceitos de hegemonia e pacificação, faz-se necessário aplicá-los a análises empíricas que comprovem seu potencial heurístico para explicar fenômenos sociais. Dessa forma, foram escolhidos os casos da assistência de segurança dos EUA para dois países latino-americanos: Colômbia e México. Partindo da ideia de que a potência norte-americana ocupa uma posição hegemônica no ordenamento regional, a análise de dois dos principais países receptores de seu apoio securitário permite uma compreensão mais clara da existência ou não dos pressupostos que fundamentam a relação entre hegemonia e pacificação.

3 COLÔMBIA: VIOLÊNCIA CONTRAINSURGENTE E CONSTRUÇÃO DA ORDEM INTERNA

Desde a segunda metade da década de 1980, a forma de integração da Colômbia à ordem hegemônica guiada pelos EUA na América Latina consistiu na implementação do projeto político-econômico neoliberal, que se manifestou por meio da desregulamentação do mercado de trabalho, de privatizações de empresas públicas e da maior abertura comercial e ao mercado de capitais (ESTRADA, 2006). Todas essas medidas foram executadas pelas coalizões neoliberais que alcançaram os principais postos da tomada de decisão do Estado colombiano, principalmente a partir da década de 1990. Portanto, ao beneficiar-se desse projeto, as elites políticas e empresariais do país andino trabalharam para a sua manutenção e, conseqüentemente, para a reprodução das condições de hegemonia norte-americana (AVILÉS, 2010).

Concomitantemente à implementação do neoliberalismo no país, seu contexto interno da foi marcado pela intensificação do conflito armado, protagonizado pelas guerrilhas – especialmente, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação da Colômbia (ELN) –, pelos grupos paramilitares – reunidos sob a égide das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) – e pelas forças estatais. Durante esse período, os grupos armados internos avançaram na consolidação de uma dinâmica de controle territorial de áreas marginalizadas, chegando a dominar regiões inteiras da Colômbia, como foi o caso das FARC no leste e sul; do ELN, no oeste e das AUC no norte e oeste do país (VARGAS, 2012). Além disso, esses grupos cresceram em número de combatentes e, no caso das FARC, houve uma evolução da lógica de combate, passando de ações típicas de guerrilha para uma guerra de movimentos, que incluía o emprego de unidades maiores que realizavam combates frontais contra as tropas do Exército (MARTÍNEZ, 2008).

Outro ponto importante na capacidade dessa guerrilha de gerar instabilidade na ordem interna do país andino foram os objetivos estabelecidos por essa guerrilha desde 1993, ou seja, de efetivamente tomar o poder central do Estado colombiano através de uma guerra popular prolongada, de inspiração maoísta (PÉCAUT, 2010). Esse objetivo motivou tanto o crescimento da organização quanto sua inserção nas atividades produção e comercialização de drogas, o que contribuiu para aumentar sua renda. Também é importante mencionar que essas ações armadas ocorreram concomitantemente à resistência de setores da sociedade civil contra as políticas neoliberais, sobretudo lideranças sociais e ambientais, trabalhadores sindicalizados, bem como movimentos camponeses e indígenas (AVILÉS, 2017). É nesse contexto que houve uma intensificação⁶ da assistência colombiana nas décadas de 2000 e 2010.

6 Isso não significa que a assistência de segurança dos EUA para a Colômbia nos períodos anteriores pode ser desconsiderada. Ao contrário, desde a década de 1950, os EUA tiveram grande influência sobre as Forças Armadas colombianas, inclusive na promoção de ações contrainsurgentes, como demonstrado pelo “Plano Laço” (LEAL, 2002).

Apesar de ter sido proposto como um pacote de auxílio à capacidade de combate ao narcotráfico no país, o Plano Colômbia demonstrou ter desde seu início um potencial contrainsurgente, por meio da garantia de apoio tecnológico, financeiro e técnico às forças armadas e policiais colombianas. Mesmo durante os anos que se restringiu oficialmente à ajuda antinarcóticos, entre 2000 e 2002, a diferença entre operações antidrogas e contrainsurgentes não eram muito claras, tendo ficado ainda mais indiscernível a partir de 2003, quando o Congresso dos EUA aprovou que o programa fosse utilizado também para auxiliar as forças armadas no combate aos grupos insurgentes (STOKES, 2005; AVILÉS, 2017). Desse modo, em seu começo, aproximadamente 74% dos recursos do programa foram direcionados para o fortalecimento das forças de segurança do Estado (PIZARRO; GAITÁN, 2006). De modo geral, entre 2001 e 2007, os valores da assistência de segurança norte-americana passaram de US\$229,5 milhões para US\$1,4 bilhão, fazendo com que o país andino se consolidasse como principal receptor do da América Latina e Caribe e um dos maiores do mundo (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2021a).

O auxílio estadunidense também contou com importante apoio técnico, uma vez que o número de efetivos militares da Colômbia treinados por instrutores norte-americanos cresceu de 6.300 para 14.408 entre 2001 e 2007 e chegando a totalizar 66.951 indivíduos durante esse período (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2021b). Por outro lado, a assistência dos EUA também se deu por meio do fornecimento de armamentos e demais equipamentos militares, cujos valores passaram de US\$ 100,5 milhões para US\$603,5 milhões entre 2001 e 2007, tendo a Colômbia se consolidado como o terceiro maior importador de armamentos dos EUA na região – abaixo, respectivamente, de México e Brasil (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2021c). Ademais, grande parte desses equipamentos destinavam-se ao uso interno para operações antidrogas e contrainsurgentes, como helicópteros para apoio aéreo aproximado e para transporte de tropas, embarcações para navegação fluvial e radares terrestres ou a serem acoplados a aeronaves (SIPRI, 2021).

Em termos de resultados, essa assistência contribuiu para o fortalecimento das forças armadas colombianas, o que foi visto tanto na transformação por que passou durante esse período, quanto pelos resultados operacionais apresentados. Desse modo, as Forças Armadas da Colômbia passaram por uma reestruturação organizacional, com a criação de novas unidades, com uma quantidade maior de tropas e voltadas para operações especiais – tal como foi o caso da Brigada Antinarcóticos, que contou com apoio financeiro e técnico dos EUA; da Força Tarefa Conjunta do Sul (também apoiada pelo governo norte-americano) e a Força de Emprego Rápido. Também foi verificada uma modernização tecnológica, com a aquisição de novos equipamentos militares voltados para o enfrentamento às guerrilhas. Além disso, a assistência estadunidense também contribuiu para a adoção de um novo corpo doutrinário, focado na integração entre as três forças, na maior flexibilidade e na realização de ações conjuntas entre Exército, Marinha e Força Aérea (VARGAS, 2012; ROJAS, 2014).

Por sua vez, esse apoio norte-americano à transformação militar colombiana também resultou em uma maior efetividade das tropas no combate às guerrilhas. Dessa forma, entre 2002 e 2010, o número de guerrilheiros das FARC diminuiu de aproximadamente 22.000 para 8.978. Além disso, a guerrilha sofreu sérias perdas em termos de capacidade de controle territorial sobre as áreas do leste e do sul do país. Também deve-se mencionar a perda de grande parte

de seus principais dirigentes devido às operações das Forças Armadas, o que contribuiu para o enfraquecimento da organização. Essas ações se deram por meio da execução do Plano Patriota, no primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2010), que contou com expressivo apoio norte-americano por meio do Plano Colômbia (PABÓN, 2008).

A partir de 2007, porém, a assistência de segurança dos EUA para a Colômbia mudou de forma. Em vez de centrar-se no apoio às ações coercitivas das forças militares do país andino contra os grupos armados internos, as elites dominantes norte-americanas passaram a focar no suporte às ações de consolidação do controle territorial realizadas pelas instituições de segurança do Estado colombiano em coordenação com agências civis, públicas e privadas. Essa política destinou-se a organizar a tarefa do Estado colombiano de fazer-se presente nas regiões antes sob domínio dos grupos armados. Assim, o Plano Nacional de Consolidação Territorial reuniu instituições ligadas às ações militares, policiais, antinarcóticos, de políticas sociais, justiça e desenvolvimento econômico e institucional do Estado para atuar nas assim chamadas “zonas estratégicas do território nacional”. Por outro lado, além da estabilidade política, um de seus objetivos expressos era a manutenção da “confiança investidora”, ou seja, na propensão de empresas nacionais e transnacionais de continuar a investir nessas áreas (PALOU; ARIAS, 2009).

Instituições norte-americanas, como o Comando Sul (SOUTHCOM, em inglês), a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, em inglês) e o Gabinete de Assuntos Internacionais de Aplicação da Lei e Narcóticos (INL, em inglês) ajudaram na execução dessa política por meio tanto de apoio financeiro, quanto por treinamento das forças de segurança. Além da própria influência do SOUTHCOM na elaboração do conceito de “consolidação”, empregado pelo governo colombiano, a USAID apoiou financeiro o fortalecimento do Centro de Coordenação de Ação Integral, que foi responsável pela execução dessa política (ROJAS, 2014). A própria doutrina da Ação Integral foi elaborada com base na experiência da OTAN na década de 1990 e estava relacionada com a reconstrução de territórios recém-saídos de conflitos armados (CASTILLO; NIÑO, 2016).

Para além disso, a USAID foi uma instituição-chave na elaboração e execução dessa fase “construtiva” da assistência de segurança dos EUA. Isso porque, por meio de sua atuação, foram captados recursos privados para serem investidos nas áreas consideradas prioritárias pelo governo colombiano. Assim, foram criadas duas principais iniciativas por essa agência com essa finalidade: a primeira foi a Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico da Colômbia, realizada entre 2009 e 2013 e que reuniu um montante de aproximadamente US\$740 milhões em iniciativas de promoção à reconstrução socioeconômica e política dessas zonas, financiadas fundamentalmente por empresas transnacionais e organizações não-governamentais (UNITED STATES OF AMERICA, 2013).

A outra iniciativa foi Estratégia de Cooperação de Desenvolvimento do País, implementada entre 2014 e 2020, que também envolveu a sistematização de investimentos privados para a realização de projetos socioeconômicos e políticos nas áreas determinadas pelo Plano Nacional de Consolidação Territorial (UNITED STATES OF AMERICA, 2014a). Além disso, nesse período, o governo norte-americano também criou o Plano Paz Colômbia, em 2016, a fim de substituir o Plano Colômbia. Essa iniciativa contou com a transferência de US\$391,3 milhões para ações de aumento da presença estatal e inclusão social; erradicação de cultivos ilícitos; apoio à Polícia Nacional e reforma judiciária; treinamento de efetivos de outros países por técnicos

colombianos e treinamento para as Forças Armadas do país andino (BEITTEL, 2019). Portanto, apesar dessa nova mais ter sido voltada para o caráter “construtivo” da assistência estadunidense, a dimensão “destrutiva”, ou seja, o emprego repressor das forças de segurança, continuou a ter um papel relevante.

Portanto, o caráter da assistência de segurança dos EUA para a Colômbia no período pós-Guerra Fria, especificamente durante as décadas de 2000 e 2010, aponta para a existência de um processo de pacificação, voltado concomitantemente à eliminação dos atores sociais contrários ao projeto político-econômico executado pelas coalizões políticas neoliberais e à reconstrução das relações de mercado e de uma ordem interna favorável à reprodução do processo de acumulação. Por outro lado, esse processo contribuiu para a perpetuação da hegemonia norte-americana sobre a América Latina, uma vez que permitiu a ampliação da influência dos capitais transnacionais sobre áreas antes inacessíveis devido às atividades insurgentes e a incorporação das populações desses territórios na lógica das relações socioeconômicas capitalistas, de recorte neoliberal e que tem sido a base da hegemonia estadunidense na região (CHODOR, 2015; BIEGON, 2017).

4 MÉXICO: GUERRA ÀS DROGAS COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO INTERNA

As coalizões neoliberais alçaram os principais postos de comando do Estado mexicano a partir da década de 1980, incentivando um amplo programa de reformas estruturais, baseados nos princípios do livre mercado e da desregulamentação do trabalho, além da aproximação comercial e política com os EUA, concretizada com a criação da Área de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês). Essas políticas levaram à mobilização de diversos setores da sociedade civil, tanto via movimentos políticos e sociais armados quanto não-armados. No segundo caso, entre a segunda metade da década de 1990 e a primeira de 2000, foi visto o surgimento de grupos insurgentes, com destaque para o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) e o Exército Popular Revolucionário (EPR) (LAURELL, 2015).

Por sua vez, a existência desses grupos levou à criação de grupos paramilitares apoiados pelas elites políticas locais ligadas ao Partido Revolucionário Institucional (PRI)⁷, membros das Forças Armadas e das polícias, tais como o *Paz y Justicia* e *Los Chinchulines*, que tinham como principal objetivo combater as insurgências e neutralizar os setores sociais mobilizados (OLNEY, 2011). Além desses fatos, a partir da década de 1990 – e sobretudo na de 2000 – o México também foi palco de um grande aumento da violência interna, devido às competições entre os cartéis de drogas e entre estes e o Exército e as Forças Armadas (ÁLVAREZ; LANDÍNEZ; NIETO, 2011). Dessa forma, a ordem social interna mexicana passou por um período de significativa instabilidade, o que acabou por gerar disfuncionalidades para a continuação das relações de mercado e, conseqüentemente, para a reprodução do processo de acumulação.

7 O PRI foi o partido dominante no sistema político colombiano entre 1929 e 2000.

Nesse contexto, as elites políticas mexicanas intensificaram a aproximação com os EUA na área de segurança, particularmente, a partir do governo de Vicente Fox (2000-2006). Nesse período, houve um acercamento entre as Forças Armadas mexicanas e as norte-americanas por meio do Comando Norte dos EUA (NORTHCOM, em inglês). Também foram criadas iniciativas de cooperação, como a Aliança para a Segurança e a Prosperidade da América do Norte (ASPAN, em espanhol) e os 22 acordos de “Fronteiras Inteligentes”, pelas quais o governo mexicano permitiu o aumento do número de militares mexicanos treinados por técnicos norte-americanos e estreitou as relações com as agências de segurança dos EUA, principalmente as pertencentes ao setor de inteligência (BENÍTEZ, 2008).

Entretanto, o principal mecanismo de aproximação entre os dois países e maior programa de assistência de segurança da história das relações bilaterais foi a Iniciativa Mérida, criada em 2007 e executada a partir de 2008, em uma coordenação entre os governos de Felipe Calderón (2006-2012) e George W. Bush (2001-2009). Esse programa foi largamente baseado no Plano Colômbia, tendo também contado com o apoio de parte das elites políticas e empresariais (sobretudo de setores extrativistas, como mineração e produção de petróleo) dos EUA e da país latino-americano (AVILÉS, 2017). Além disso, envolveu ajuda militar em larga escala durante um período menor de tempo.

Ele foi concebido para garantir um maior nível de estabilidade interna no território mexicano, focando no combate ao narcotráfico e, em certa medida, à imigração indocumentada. Inicialmente projetado para ser um ajuda de três anos com o montante de US\$ 1,4 bilhão para o México e US\$ 50 milhões para a América Central, sua ênfase recaía no apoio aos ao sistema de inteligência e à modernização tecnológica das forças de segurança do país (incluindo Forças Armadas e Polícia Federal). Formalmente, o discurso por detrás do programa enfatizava três objetivos principais: combate ao narcotráfico, terrorismo e segurança fronteiriça; segurança pública e aplicação da lei e construção institucional do Estado de Direito (CHABAT, 2010).

Por sua vez, a Iniciativa Mérida foi combinada com os esforços das elites políticas mexicanas de combater os focos de instabilidade no país que, a partir de 2006, basearam-se na intensificação do emprego das Forças Armadas (sobretudo o Exército) para exercer funções de segurança pública. Assim, nesse mesmo ano, forem empregados 18.000 militares e 88 aeronaves para operações de erradicação e 12.000 efetivos, 88 aeronaves e 241 embarcações para operações de interceptação (MENDOZA, 2016). Concomitantemente a esse uso massivo do aparato militar para combater os cartéis de drogas, foi levada a cabo uma transformação militar para garantir maior capacidade operacional para as Forças Armadas – processo esse que contou com apoio dos EUA, em termos técnicos, doutrinários e tecnológicos através da Iniciativa Mérida (BENÍTEZ; RODRÍGUEZ, 2009).

Em termos de apoio técnico, a assistência de segurança dos EUA envolveu o treinamento de militares mexicanos por instrutores norte-americanos, cuja variação foi de 564 para 619 entre 2000 e 2007 e, depois da aprovação da Iniciativa Mérida, passou de 970 para 2.627 entre 2008 e 2012 (último ano da administração Calderón), com o México chegando a ser segundo país com maior número de efetivos treinados por técnicos estadunidenses na América Latina e Caribe – atrás apenas da Colômbia (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2021a). Por sua vez, em termos de transferência de recursos para financiamento do setor de segurança, os valores variaram de US\$ 22,8 milhões para US\$ 56 milhões entre 2000 e 2007 e, entre

2008 e 2012, cresceram de US\$ 174,9 milhões para US\$ 346,4 milhões – alcançando o posto de segundo maior receptor de ajuda de segurança dos EUA na região, depois da Colômbia (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2021b).

Ademais e tal qual no caso do país andino, a assistência de segurança dos EUA para o México envolveu apoio à modernização tecnológica de suas Forças Armadas e policiais, através do fornecimento de armamentos e demais equipamentos militares. Nesse sentido, entre 2000 e 2007, foi verificado um aumento nos valores de armamentos importados dos EUA, passando de US\$ 226,2 milhões para US\$ 2 bilhões e, entre 2009⁸ e 2012, a variação foi de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 3,9 bilhões – o que fez com que o México se configurasse como o principal receptor de armamentos norte-americanos da região (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2021c). No que se refere ao tipo de material fornecido ao país, em sua maior parte, consistiu em aeronaves (principalmente helicópteros), embarcações de médio porte, veículos blindados e radares para serem acoplados a aeronaves e também para serem utilizados na construção do sistema nacional de vigilância aérea (SIPRI, 2021).

Também de maneira semelhante ao caso da Colômbia, a partir do final do governo Bush e, principalmente, durante a administração de Barack Obama (2009-2017), foi evidenciado um foco mais direcionado para uma abordagem mais construtiva das forças de segurança mexicanas, focada não apenas no combate ao narcotráfico e à imigração indocumentada, mas também na reconstrução das populações afetadas pela violência do crime organizado. Essa mudança se tornou perceptível a partir da mudança na própria Iniciativa Mérida – o que passou a ser chamado de “segunda fase” do programa. Em termos discursivos, essa nova etapa foi fundamentada em quatro pilares: Combate aos Grupos Criminosos Organizados; Institucionalização das Reformas para Sustentar o Estado de Direito; Criação de uma Fronteira do Século XXI e Construção de Comunidades Fortes e Resilientes (SEELKE; FINKLEA, 2017).

Enquanto os dois primeiros pilares consolidavam a tendência de apoio ao uso das forças coercitivas do Estado mexicano no combate à instabilidade provocada pelo crime organizado transnacional, bem como pelo elevado fluxo de imigrantes indocumentados, o terceiro e quarto apontavam para uma ênfase no uso das forças de segurança como instrumento para garantir a inclusão das populações das áreas afetadas pela ação dos cartéis de drogas na lógica de mercado. Nesse sentido, entre 2014, a USAID e o INL implementaram 445 projetos no âmbito da Iniciativa Mérida. A maior parte das ações realizadas pelo INL foi direcionada para apoiar a reforma do sistema de justiça criminal do país; aumentar a segurança de fronteiras e portos; profissionalizar as forças policiais e dar suporte às atividades antinarcóticos (UNITED STATES OF AMERICA, 2020).

Por outro lado, os recursos captados pela USAID – em sua grande maioria privados – foram alocados para as categorias de aplicação da lei, respeito aos direitos humanos, transparência governamental e prevenção do crime e da violência. Nessa última foram realizados 20 projetos estimados em cerca de US\$ 70 milhões, financiados por ONGs, empresas transnacionais e recursos públicos (UNITED STATES OF AMERICA, 2020). Além disso, a agência também elaborou uma Estratégia de Cooperação de Desenvolvimento do País para o México, a ser executada

8 Aqui foi escolhido o ano de 2009 como referência porque o valor referente ao ano de 2008 pode ser considerado diferente dos demais, uma vez que nesse ano o volume de equipamentos importados dos EUA foi expressivamente maior que nos demais anos, tendo chegado a US\$ 4,5 bilhões (SECURITY ASSISTANCE MONITOR, 2021c).

também entre 2014 e 2018, que ajudou a desenvolver programas de estímulo ao desenvolvimento socioeconômico em áreas marginalizadas do país, com recursos provenientes de ONGs, fundos do Partido Republicado e do Partido Democrata dos EUA e de empresas transnacionais de engenharia, consultoria, tecnologia da informação, dentre outros setores (UNITED STATES OF AMERICA, 2014b).

Portanto, assim como no caso colombiano, a assistência de segurança dos EUA para o México também obedeceu a uma lógica de pacificação, sendo identificadas tanto uma dimensão “destrutiva” quanto “construtiva”, apesar de, temporalmente, a primeira ter recebido maior ênfase na primeira fase de apoio estadunidense, entre 2000 e 2012 e a segunda ter sido mais enfocada na segunda fase, entre 2012 e 2018. Nesse sentido, esse processo de pacificação atendeu aos interesses tanto das elites políticas norte-americanas quanto de suas contrapartes mexicanas, na medida em que garantiu um mínimo de estabilidade no país – não obstante os números ainda elevados de violência –, permitindo que a acumulação de capital continuasse a se reproduzir. Simultaneamente, esse processo tem garantido a incorporação de parcelas marginalizadas da população à lógica das relações de troca e de produção, típicas de uma sociedade de mercado e, neste caso, guiada por uma racionalidade neoliberal.

Ao seu turno, a pacificação da sociedade mexicana tem garantido a perpetuação da hegemonia norte-americana, na medida em que elimina setores desestabilizadores da ordem interna (e, conseqüentemente, impeditivos para a perpetuação do processo acumulativo) e permite a continuação da reestruturação da sociedade sob a lógica do mercado e da concorrência, típicas de uma sociedade guiada pelo neoliberalismo. E isso ocorre pela criação tanto de instituições políticas, quanto de mecanismos ideológicos para a geração de consenso e, assim, de adesão dos diversos setores sociais ao projeto político-econômico das elites norte-americanas e mexicanas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se realizar uma complementaridade entre o conceito de hegemonia, segundo desenvolvido pelos autores ligados à Teoria Crítica das Relações Internacionais (RI), especificamente os pertencentes à tradição neogramsciana e o de pacificação, conforme elaborado pelos teóricos dos Estudos Críticos de Segurança (ECS), particularmente os que embasam seus trabalhos na abordagem do materialismo histórico. Essa relação entre os dois conceitos foi possível pelo fato de, por um lado, partirem de bases teóricas e ontológicas semelhantes, incorporados pela tradição marxista da Economia Política Internacional (EPI) e, por outro, serem complementares em seus objetos de análise. Dessa forma, uma vez que o conceito de hegemonia apreende os fenômenos internacionais (a criação de ordens hegemônicas) e que a ideia de pacificação compreende a fabricação de uma ordem social interna aos países, depreende-se que, o primeiro permite explicar a lógica por detrás do segundo e, ao mesmo tempo, a pacificação informa o modo como os aparelhos coercitivos do Estado permitem a construção de uma ordem hegemônica.

Para aplicar essa combinação foram escolhidos os casos da assistência de segurança dos EUA para Colômbia e México no período pós-Guerra Fria, partindo-se da premissa estabelecida por Chodor (2015), Avilés (2017) e Biegon (2017) de que o sistema regional latino-americano é

baseado em relações hegemônicas de poder, centradas nos EUA. Dessa forma, buscou-se compreender como a assistência de segurança estadunidense, ao apoiar o processo de pacificação interna nesses países, ajudou a perpetuar a hegemonia dos EUA ao ajudar a eliminar os setores da sociedade – sobretudo os mais radicais – que se opunham ao projeto político-econômico neoliberal e, também, ao incorporar as populações afetadas pelo conflito armado colombiano e pela violência ligada ao crime organizado mexicano à lógica das relações de troca e de produção de uma economia capitalista.

Portanto, entende-se aqui que ambos conceitos possuem complementaridades, permitindo que a complementaridade almejada contribua para um entendimento mais completo da EPI, ao incluir na abordagem crítica sobre o conceito de hegemonia uma maior compreensão sobre os papéis dos aparatos coercitivos do Estado. Ademais, esse esforço de desenvolvimento conceitual também foi passível de ser aplicado no caso das relações dos EUA com Colômbia e México. Desse modo, a identificação dessa simbiose também pode ajudar a explicar as interações entre a potência norte-americana e os países latino-americanos de maneira mais geral.

No mais, é preciso dizer que este trabalho não se propôs a esgotar a discussão sobre o tema, antes buscando avançar na discussão sobre o entendimento do pensamento de Robert Cox e a compreensão da EPI. Por fim, também importa afirmar que a hegemonia norte-americana na América Latina não é algo específico do século XXI, tendo sido criada, consolidada e desenvolvida ao longo do século XX, fazendo, portanto, parte de um contexto histórico mais amplo – que também incluía práticas coercitivas. Entretanto, optou-se por restringir a análise ao período atual, buscando compreender como os dois conceitos fornecem elementos para a compreensão da dinâmica atual.

REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ, C.; LANDÍNEZ, J.; NIETO, J. (2011). Historia de las Fuerzas Armadas de México. In: **Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. p. 75–108.
- AVILÉS, W. (2017). **The drug war in Latin America: hegemony and global capitalism**. New York: Routledge.
- _____. (2010). **Globalization and Military Power in the Andes**. New York: Palgrave Macmillan.
- BEITTEL, J. S. (2019). **Mexico: organized crime and drug trafficking organizations**. Washington, D.C: Congress Research Service.
- BENÍTEZ, R. (2008). La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox. **Foro Internacional**, /S. I./, v. 48, n. 1-2, p. 184–208.
- BENÍTEZ, R.; RODRÍGUEZ, A. A. (2009). Iniciativa Mérida, seguridad nacional y soberanía. In: VELÁSQUEZ, R. F.; PRADO, J. P. L.. **La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?**. México, D.c.: Universidad Autónoma de México, p. 37-54.
- BIEGON, R. (2017). **US Power in Latin America: renewing hegemony**. New York: Routledge.

- CASTILLO, A.; NIÑO, C. A. (2016). La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. In: NIÑO, César Augusto (Comp.). **Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia**. Bogotá: Universidad Santo Tomás, p. 121-148.
- CHABAT, J. (2010). **Combatting Drugs in Mexico under Calderon: the inevitable war**. /S. l./: CIDE.
- CHODOR, T. (2015). **Neoliberal hegemony and the Pink Tide in Latin America: breaking up with TINA?** New York: Palgrave Macmillan.
- COX, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and International Relations: an essay in method. **Millennium: Journal of International Studies**, n.l., v. 12, n. 2, p.162-175.
- _____ (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, /S. l./, v. 10, n. 2, p. 126-155.
- ESTRADA, J. (2006). Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990. **Ciencia Política**, /S. l./, p. 141-178.
- GILL, S. (1983). Hegemony, consensus and Trilateralism. **Review of International Studies**, /S. l./, v. 12, n. 1, p.205-221.
- HRISTOV, J. (2014). **Paramilitarism and neoliberalism: violent systems of capital accumulation in Colombia and beyond**. London: Pluto Press.
- LAURELL, A. C. (2015). Three Decades of Neoliberalism in Mexico. **International Journal of Health Services**, /S. l./, v. 45, n. 2, p. 246-264.
- MARTÍNEZ, A. F. (2008). **FARC: Dinámica Reciente de la Guerra**. Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz.
- MARX, K. (2017). **O Capital**. São Paulo: Boitempo.
- MCMICHAEL, C. (2011). Pacification and police: A critique of the police militarization thesis. **Capital & Class**, /S. l./, v. 41, n. 1, p. 115-132.
- MENDONÇA, T. C. (2020). O nexos entre segurança e desenvolvimento: uma análise sobre pacificação e políticas excepcionais de segurança no combate ao crime organizado no Rio de Janeiro. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, /S. l./, v. 9, n. 17, p. 273-298.
- MENDOZA, A. (2016). Operaciones del Ejército Mexicano contra el tráfico de drogas: revisión y actualidad. **Revista "Política y Estrategia,"** /S. l./, n. 128, p. 17-53.
- NEOCLEOUS, M. (2014). **War power, police power**. /S. l./: Edinburgh University Press.
- _____ (2011). "A Brighter and Nicer New Life": Security as Pacification. **Social & Legal Studies**, /S. l./, v. 20, n. 2, p. 191-208.
- _____ (2000). **The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power**. London: Pluto Press.
- OLNEY, P. (2011). Desafíos. **Desafíos**, v. 23, n. 2, p. 83-121.
- PABÓN, N. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas Colombianas en la política antinarcoóticos (1998-2006). In: **El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana (1985-2006)**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 144-176.
- PALOU, J. C.; ARIAS, G. (2009). **Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial**. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- PIZARRO, E.; GAITÁN, P. (2006). Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and shadows. In: LOVEMAN, Brian. **Addicted to failure: U.S. security policy in Latin**

- America and the Andean region. Maryland: Rowman & Littlefield, p. 53-79.
- RIGAKOS, G. (2016). **Security/Capital: a general theory of pacification**. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- ROBINSON, W. I. (2005). Gramsci and Globalisation: From Nation-State to Transnational Hegemony. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, *[S. l.]*, v. 8, n. 4, p. 559–574.
- _____ (2001). Social theory and globalization: The rise of a transnational state. **Theory and Society**, *[S. l.]*, v. 30, p. 157–200.
- _____ (1996). **Promoting Poliarchy: globalization, us intervention, and hegemony**. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROJAS, D. M. (2014). **El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)**. Bogotá: IEPRI.
- RUPERT, M. (2000). **Producing hegemony: the politics of mass production and American global power**. Cambridge: Cambridge University Press.
- SECURITY ASSISTANCE MONITOR (2021a). **U.S. Security Aid to Latin America**. Disponível em: <<http://securityassistance.org/data>>. Acesso em: 21 mai. 2021.
- _____ (2021b). **Latin America Trainees Pivot Table**. Disponível em: <<https://bit.ly/2KjKQm1>>. Acesso em: 21 mai. 2021.
- _____ (2021c). **Latin America Arms Sales**. Disponível em: <<https://bit.ly/2KjKQm1>>. Acesso em: 21/05/21.
- SEELKE, C.; FINKLEA, K. (2017). **US-Mexican security cooperation: the Merida Initiative and beyond**. Washington, D.C: Congress Research Service.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2021). **Transfers of major weapons: Deals with deliveries or orders made for 1998 to 2017**. Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).
- TILLY, C. (1996). **Coerção, capital e estados europeus 990-1992**. *[S. l.]*: São Paulo Edusp.
- UNITED STATES OF AMERICA (2020). **U.S. assistance to Mexico: State Department Could Improve Its Monitoring of Mérida Initiative Projects**. Washington, D.C.: General Accounting Office (GAO).
- _____ (2014a) **Colombia Country Development Cooperation Strategy 2014-2018: a path to peace**. Washington, D.C: USAID.
- _____ (2014b) **Mexico Country Development Cooperation Strategy 2014-2018**. Washington, D.C.: USAID.
- _____ (2013) **Colombia program at-a-glance**. Washington, D.C: USAID.
- VARGAS, A. (2012). **Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: Antecedentes y Perspectivas**. Medellín: La Carreta Política.
- WEBER, M. (2004). **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB. v. 2.