

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
PROGRAMA DE DOUTORADO**

**GIOVANNI OLSSON**

**PODER POLÍTICO E SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA:  
GOVERNANÇA GLOBAL COM E SEM GOVERNO E SEUS DESAFIOS E  
POSSIBILIDADES**

**FLORIANÓPOLIS (SC)**

**2006**

**GIOVANNI OLSSON**

**PODER POLÍTICO E SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA:  
GOVERNANÇA GLOBAL COM E SEM GOVERNO E SEUS DESAFIOS E  
POSSIBILIDADES**

Tese apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para  
obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Odete Maria de Oliveira

FLORIANÓPOLIS (SC)

2006

Giovanni Olsson

**PODER POLÍTICO E SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA:  
GOVERNANÇA GLOBAL COM E SEM GOVERNO E SEUS DESAFIOS E  
POSSIBILIDADES**

---

Professora Doutora Odete Maria de Oliveira  
Professora Orientadora

---

Professor Doutor Orides Mezzaroba  
Coordenador CPGD/CCJ/UFSC

Florianópolis (SC), setembro de 2006.

Giovanni Olsson

**PODER POLÍTICO E SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA:  
GOVERNANÇA GLOBAL COM E SEM GOVERNO E SEUS DESAFIOS E  
POSSIBILIDADES**

Tese aprovada com distinção e louvor como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada por:

---

Professora Doutora Odete Maria de Oliveira - Presidente

---

Professor Doutor Eiiti Sato - Membro

---

Professor Doutor Carlos Augusto Gonçalves Canedo da Silva - Membro

---

Professor Doutor Héctor Ricardo Leis - Membro

---

Professora Doutora Thais Luzia Colaço - Membro

Para Deisi Senna Oliveira, que constitui minha família.

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho deve-se ao apoio essencial e ao incentivo constante de diversas pessoas, às quais são necessários profundos e merecidos agradecimentos.

No Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGD-UFSC), como espaço de excelência na construção do saber e que acolheu o autor desde o Programa de Mestrado, tributa-se gratidão aos seus professores, pelo conhecimento generosamente compartilhado, aos colegas mestrandos e doutorandos, pela companhia e estímulo incessante ao aprendizado, e aos servidores, pela assistência solícita e abnegada. Além disso, dirigem-se agradecimentos à Professora Cleusa Terezinha Schneider, que gentilmente procedeu à revisão da redação e colaborou com o aperfeiçoamento de sua formatação final.

Na Universidade da União Européia (em Florença, Itália), como centro de referência europeu na pesquisa de ponta das Ciências Humanas, dedica-se agradecimento ao Departamento de Ciências Sociais e Políticas, que, em caráter excepcional, admitiu o autor em estágio de pesquisa por seis meses, acolhendo-o nas atividades acadêmicas de forma plena. A solicitude de seu corpo administrativo e a estrutura material da instituição viabilizaram a realização da pesquisa durante a estada. O insigne e extraordinário valor de seus corpos docente e discente constituem fatores decisivos para a conformação final da presente pesquisa, porque, de forma solidária, enfrentaram com o autor os desafios da construção do saber e compartilharam seus problemas em todos os sentidos, e, para os quais, muitas vezes, o autor nada mais pôde oferecer em troca do que meras hipóteses. Dentre todos, particular agradecimento é dirigido ao Professor Doutor Friedrich Kratochwil, Titular da Cátedra de Relações Internacionais, cujos estudos desafiam as complexas questões contemporâneas da sociedade internacional e que generosamente dedicou seu tempo, sua atenção e seu conhecimento para supervisionar a pesquisa naquela instituição. Essa convivência fraterna e muito especial foi decisiva para a realização deste trabalho.

No Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina, os agradecimentos são tributados aos magistrados que depositaram confiança na relevância do presente trabalho e concederam afastamento para a realização do estágio de pesquisa no exterior, assim como a todos os demais magistrados e servidores que apoiaram e constantemente incentivaram o esforço para a sua efetivação. Além disso, e dentre outros, nominalmente, deve-se especial agradecimento

aos Juízes Ricardo Córdova Diniz e Carlos Alberto Pereira de Castro, pela colaboração para a viabilização deste trabalho, assim como ao Juiz Luiz Osmar Franchin, pelo companheirismo e abnegação por ocasião das ausências necessárias.

No âmbito da família, agradecimentos aos pais, dos quais se herda a lição da presença de caráter, o apreço pelo estudo e o valor da dedicação, e aos irmãos, incansáveis apoiadores deste e de outros projetos. Dirige-se particular tributo a Deisi Senna Oliveira, que, embora seja fonte de inspiração perene, foi sempre tolerante com as ausências de corpo e mesmo de espírito e, em solidariedade, fez muitas renúncias em favor da consecução desta pesquisa.

Particularmente, e acima de todos, este trabalho deve-se à Professora Doutora Odete Maria de Oliveira, Titular da Cátedra de Relações Internacionais do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. A sua orientação atenta iluminou os caminhos a serem desbravados na presente pesquisa e ofereceu todo o apoio intelectual e pessoal para sua realização. O desafio proposto não poderia ser enfrentado sem o suporte decisivo da Professora Orientadora, que assumiu de corpo e alma esse projeto, deu o ritmo para a caminhada na estrada do conhecimento e sempre compartilhou alegrias e incertezas. Como dívida de gratidão, e embora impagável, tenha a convicção do privilégio da sua orientação e do empenho pessoal pleno do autor para atender suas expectativas.

Por fim, e embora todos tenham colaborado na realização deste estudo, as suas insuficiências e limitações são exclusivamente de responsabilidade de seu autor.

A todos, profundo agradecimento.

## RESUMO

O presente estudo envolve-se com temas de poder político e sociedade internacional contemporânea, desenvolvidos no âmbito da governança global. Na sua abordagem, procura analisar a relação do poder político com a governança global, transitando de forma interdisciplinar em vários campos do conhecimento, com ênfase nas Relações Internacionais, Direito Internacional, Economia e Sociologia Política.

A investigação científica pretende focalizar o problema do exercício da governança global na sociedade internacional contemporânea. A configuração do poder político como uma categoria que atua nas relações entre os atores no espaço global será analisada na sua expressão no âmbito da governança global. A hipótese de trabalho consiste no reconhecimento de que as relações de poder político alteraram-se de forma substancial, formando novos arranjos, complexos e interdependentes, estabelecendo a governança global com governo e também sem governo. A abordagem compreende o estudo de diversas variáveis, especialmente o poder político, a sociedade internacional contemporânea, as relações de poder, o fenômeno da globalização e a governança global com e sem governo. O objetivo principal é analisar as modalidades de exercício de poder político na sociedade internacional contemporânea. O resultado da pesquisa aponta para a confirmação da hipótese, reconhecendo-se importantes mudanças nas relações de poder político entre os atores com exercício mediante a governança com e sem governo na arena global.

Palavras-chave: poder político; relações internacionais; governança global; globalização.



## ***ABSTRACT***

This study involves itself with subject matter relating to political power and the contemporary international society, which develops in the realm of global governance. It intends to analyze in its address, the relationship of political power with global governance, passing in an interdisciplinary way, through various knowledge fields, with emphasis on International Relations, International Law, Economy and Political Sociology.

The scientific investigation intends to resolve the problem as to how one exercises global governance in the contemporary international society. The configuration of political power as a category, which operates in the relationships between global actors, must be analyzed in its expression in the global governance realm. The hypothesis consists in the recognition that political power relationships change in a substantial way, forming new complex and interdependent arrangements, which establish global governance with government and also without government. The study of a number of variables is encompassed in this address, especially political power, the contemporary international society, power relationships, the phenomenon of globalization and global governance with and without government. The main objective is to analyze the forms in which political power is wield in the contemporary international society. The result of the research points towards the confirmation of the hypothesis, recognizing important changes in the relationships of political power among the actors wielding governance with and without government in the global realm.

Keywords: political power; international relations; global governance; globalization.

## **ZUSAMMENFASSUNG**

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit dem Thema politische Macht und internationale Gegenwartsgesellschaft im Rahmen der Global Governance (ungefähr „weltumspannende Politikgestaltung“). Eingangs wird versucht das Verhältnis zwischen politischer Macht und Global Governance zu analysieren. Die Studie bewegt sich über mehrere Disziplinen hinweg, die Betonung liegt auf den Bereichen internationale Beziehungen, internationales Recht, Wirtschaft und politische Soziologie.

Die wissenschaftliche Untersuchung versucht das Problem der Ausübung des Global Governance in der modernen internationalen Gesellschaft zu fokussieren. Die Konfiguration der politischen Macht als Kategorie, die auf die Beziehungen zwischen den Akteuren im globalen Raum wirkt, wird in ihren Auswirkungen auf das Global Governance analysiert. Die zu bestätigende Arbeitshypothese ist, dass sich die machtpolitischen Beziehungen grundlegend geändert haben, dass sich neue komplexe und sich gegenseitig beeinflussende Konstellationen bilden, die das Global Governance verkörpern, mit Regierungen und auch ohne Regierungen. Die Vorgehensweise besteht im Untersuchen mehrerer Variablen im Besonderen: politische Macht, die moderne internationale Gesellschaft, die Machtbeziehungen, das Phänomen der Globalisierung und die globale Steuerung mit und ohne Regierung. Die Hauptzielsetzung ist das Analysieren der Methoden, durch die in der modernen internationalen Gesellschaft politische Macht ausgeübt wird. Die Ergebnisse der Untersuchung weisen auf eine Bestätigung der Hypothese hin, weil im Global Governance man deutliche Veränderungen in den Beziehungen der politischen Macht ihrer Akteure mit und ohne Regierungen in der globalen Arena erkennt.

Stichwörter: politische Macht; internationale Beziehungen; Global Governance; Globalisierung.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>SEÇÃO 1 PODER POLÍTICO: ELEMENTOS DE INTRODUÇÃO</b>	
<b>1.1 Poder como Categoria Conceitual</b>	27
1.1.1 Fundamentos Gerais para um Conceito do Poder	27
1.1.1 Elementos para uma “Arqueologia” do Poder	32
1.1.3 Problemas Centrais do Poder: o <i>Modus</i> e o <i>Locus</i>	39
<b>1.2 Classificações Tradicionais do Poder: o “Poder Para” e o “Poder Sobre”</b>	50
1.2.1 Concepção de “Poder Sobre” em Weber e Mann	51
1.2.2 Concepção de “Poder Para” em Parsons e Arendt	55
1.2.3 Concepção de “Tridimensionalidade” do Poder em Lukes	60
<b>1.3 Multidimensionalidades do Poder: de Lukes a Foucault e Bourdieu</b>	71
1.3.1 Limitações da Concepção “Tridimensional” do Poder de Lukes	71
1.3.2 Poder e Discurso e sua Prática em Foucault	75
1.3.3 Poder e Simbolismo e sua Visibilidade em Bourdieu	84
<b>1.4 Construção do Poder Político: do Transitivo ao Intransitivo</b>	86
1.4.1 Poder Político como um Conceito Transitivo (“Poder Sobre”)	87
1.4.2 Poder Político como um Conceito Intransitivo (“Poder Para”)	91
1.4.3 Implicações sobre Direito, Soberania e Regulação de Poder	104
<b>SEÇÃO 2 SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA</b>	
<b>2.1 Emergência da Nova Sociedade</b>	117
2.1.1 Questão da Denominação	117
2.1.2 Relação com os Estados	125
2.1.3 “Virada Sociológica”	129
<b>2.2 Globalização como Diferencial Analítico</b>	138
2.2.1 Problemática das Concepções	138
2.2.2 Tipologias	151
2.2.3 Papel como Elemento de Transformação	160

<b>2.3 Interdependência Complexa e Construtivismo como Modelos</b>	172
2.3.1 Teoria e Imagens das Relações Internacionais	172
2.3.2 Interdependência Complexa como um Modelo	180
2.3.3 Contribuições do Construtivismo à Interdependência	190
<b>2.4 Atores da Sociedade Internacional Contemporânea</b>	202
2.4.1 Definição e Classificação	202
2.4.2 Principais Atores Tradicionais	208
2.4.3 Principais Atores Emergentes	221
 <b>SEÇÃO 3 PODER POLÍTICO NA GOVERNANÇA GLOBAL</b>	
<b>3.1 Poder Político no Espaço Global</b>	235
3.1.1 Forma de Expressão e Especificidade das Relações	235
3.1.2 Poderes: Compulsório e Institucional, Estrutural e Produtivo	245
3.1.3 Contrapoderes ou Poderes de Resistência	256
<b>3.2 Delimitação da Problemática da Governança Global</b>	267
3.2.1 Governança e Governo na Política Mundial	268
3.2.2 Emergência do Problema de Governança Global	279
3.2.3 Governança Global em Construção	289
<b>3.3 Governança Global com e sem Governo</b>	301
3.3.1 Formas de Governança	302
3.3.2 Governança com Governo	316
3.3.3 Governança sem Governo	324
<b>3.4 Desafios da Governança Global e suas Possibilidades</b>	334
3.4.1 Problema da Legitimidade	335
3.4.2 Problema da Responsabilidade	345
3.4.3 Possibilidades da Governança Global	352
 CONCLUSÃO	 367
REFERÊNCIAS	376

## INTRODUÇÃO

A sociedade internacional contemporânea tem sido palco de diversas e profundas mudanças nas últimas décadas. Na realidade atual, parece combinar-se a marcada alteração nos protagonismos internacionais com a singular dinâmica e complexidade das relações que agora se travam em todas as dimensões e direções na superfície terrestre.

Em conseqüência, a emergente sociedade internacional contemporânea está sendo atingida pelos influxos do fenômeno da globalização e experimenta alterações nos seus protagonistas, agendas e papéis. Ao lado de Estados e Organizações Internacionais Intergovernamentais, inúmeros outros atores compartilham espaço, notadamente Empresas Transnacionais e Organizações Internacionais Não-Governamentais. O poder militar, que até então definia de forma monopolística a hegemonia dos Estados de modelo nacional, é enfrentado pelo poder econômico colossal de grandes corporações e mesmo pela capacidade de mobilização e de reconfiguração de lealdades de entidades emergentes da sociedade civil agora em globalização. Muito mais do que propiciar a expansão do modo de produção capitalista com ênfase na sua feição financeirizada, o processo de globalização em curso também implica alterações no Direito, na Cultura e na Política, colonizando as diversas dimensões do mundo da vida em uma complexa rede de relações de interdependência.

Essas profundas alterações no cenário internacional promovem uma reformulação da sua política. O exercício do poder político, pensado até então como uma simples projeção da soma das políticas nacionais e seus governos, pautadas pela força militar e estabilizadas por algum tipo de equilíbrio pelo poder de destruição recíproca, sofre uma modificação bastante visível: o surgimento de uma governança global. Os interesses desta governança, contudo, nem sempre são obtidos de forma eficiente pela conjugação dos governos dos Estados por uma variedade de razões: os interesses estatais são conflitantes muitas vezes entre eles próprios e entre eles e outros atores internacionais; inexistente uma autoridade global central; e inexistente um monopólio da violência legítima para garantir seu exercício, por exemplo. De qualquer forma, e mesmo sem um governo de âmbito global, a governança está se realizando com o exercício de poder político na definição de marcos regulatórios mercantis e financeiros e de inúmeras outras questões de interesse supranacional e transnacional, com maior ou menor efetividade. Há incontáveis debates emergentes sobre as modalidades e efeitos de poder político que se exercem nesse contexto, assim como a natureza dessas formas de

autoridade, sua legitimidade e sua responsabilidade, que aguardam para ser enfrentadas na entrada do século XXI.

Com o propósito de garantir maior clareza à exposição introdutória, e considerando a conexão de suas importantes articulações, os aspectos metodológicos e de sua construção teórica serão analisados de forma tópica.

(a) Tema

O atual cenário desafiador e de grande complexidade constitui o contexto no qual o tema poder político e sociedade internacional contemporânea será desenvolvido no âmbito da governança global. Com o intuito de demarcar o âmbito de investigação, esse tema é recortado para focar mais diretamente a relação do poder político com a governança global. Para essa abordagem ampla, indispensáveis se fazem a interdisciplinaridade e o trânsito em variados campos do conhecimento, com preponderância nas áreas das Relações Internacionais, da Política Internacional, da Economia, da Sociologia Política e do Direito Internacional.

Considerando a própria natureza da temática e a perspectiva interdisciplinar e crítica adotada no presente estudo, entretanto, o âmbito da pesquisa ainda ocupará um espaço de recorte bastante extenso, que, porém, apenas estimula o desafio de seu desenvolvimento e aprofundamento.

O estímulo para a pesquisa dessa temática decorre da própria emergência e atualidade do novo contexto internacional de feições globalizantes. Do ponto de vista pessoal, essa realidade fugidia e complexa desafia e também intimida, mas serve de incentivo para tentar melhor compreender esses fatos que, no fundo, envolvem a compreensão da própria vida contemporânea em termos amplos. Pela ótica acadêmica, a presente pesquisa constitui um seguimento da Dissertação de Mestrado, que já se defrontara com o novo papel dos atores internacionais na era da globalização, e, assim, abriu caminho para investigar as relações de poder na governança global, o que agora se pretende de forma inédita e com o intuito de contribuir com o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais. Nesse sentido, compartilha-se a idéia de que a capacidade de o homem transformar a sua realidade pressupõe a compreensão e o distanciamento crítico dessa mesma realidade, o que se alcança apenas com aporte teórico consistente e com estudos aprofundados do seu específico objeto de conhecimento.

### (b) Problema e Hipótese

A presente pesquisa de Relações Internacionais, então, e dentro do cenário dos efeitos da globalização, estabelece como problema central a questão de indagar sobre o exercício da governança global na sociedade internacional contemporânea. O reconhecimento do poder político como uma categoria que atua nas relações entre os atores no espaço global impõe a investigação de saber como ele opera no âmbito de governança. Necessário analisar, nesse sentido, se a governança como entendida tradicionalmente no plano nacional pode ser simplesmente projetada para o espaço global como explicação da complexa realidade contemporânea.

A hipótese central de trabalho centra-se na afirmação de que estão ocorrendo alterações nos protagonismos das relações de poder político entre os atores com exercício mediante governança com governo e governança sem governo no nível global. A resposta ao problema é apontada no sentido de que as relações de poder político estão mudando de forma substancial, estabelecendo-se novos arranjos, complexos e interdependentes, que conformam a governança global entendida como com governo e também sem governo.

A natureza do tema desenvolvido exige o enfrentamento de diversas variáveis que atuam sobre o resultado da investigação. O poder político, a sociedade internacional contemporânea, a sociedade global, as relações de poder, o fenômeno da globalização, a governabilidade global e a governança com e sem governo são as categorias principais que interferem no desenvolvimento do problema e da hipótese, e são analisadas com mais profundidade ao longo da pesquisa.

### (c) Objetivos

Na mesma trilha, o objetivo principal deste trabalho é estudar as modalidades de exercício do poder político na sociedade internacional contemporânea. A fim de alcançar esse objetivo geral mais amplo, a temática é dissociada em três objetivos específicos sucessivos.

O primeiro é a análise do poder político como uma categoria conceitual complexa e em construção, enfatizando a sua problematização, as classificações mais importantes e suas limitações, assim como a necessidade de uma concepção conjugada e abrangente de poder. O segundo é o estudo da sociedade internacional contemporânea nos aspectos relativos à sua emergência, ao papel da globalização como diferencial analítico, aos modelos teóricos para a sua compreensão e aos seus principais atores. O terceiro é a investigação propriamente das

relações de poder político que se estabelecem na sociedade global, destacando as categorias específicas do poder político no espaço global, a problemática da governança global com e sem governo e os principais desafios e possibilidades da governança no início do século XXI. Esses três objetivos específicos constituem, pois, os desdobramentos principais do objetivo geral.

#### (d) Estrutura

A estruturação da obra em três seções, por conseguinte, destina-se a permitir a compreensão da problemática do exercício do poder na sociedade internacional, associando cada uma delas ao desenvolvimento e conformação de cada um dos três objetivos específicos estabelecidos. No seu conjunto, pretende-se cumprir o objetivo geral de estudar as modalidades de exercício do poder político nessa sociedade internacional contemporânea.

A primeira seção dedica-se a estudar o poder político como uma categoria conceitual fundamental para a compreensão da sociedade global. A complexidade do poder político qualifica-o como uma singular categoria que vem desafiando os estudiosos ao longo do tempo, na medida em que se expressa na conformação da própria sociedade internacional. O estudo do poder político e suas problematizações nucleares constitui o ponto de partida necessário para a presente tese.

A análise na seção primeira desdobra-se em quatro momentos sucessivos. Em primeiro lugar, pretende-se enfatizar o poder como um saber da dominação, desenvolver os fundamentos gerais para um conceito e delinear a arqueologia dessa categoria conceitual e seus pontos sensíveis. Em segundo lugar, esboçam-se as concepções tradicionais em torno do poder, notadamente os conceitos de “poder para”, de “poder sobre” e a denominada teoria tridimensional do poder, que ocupam o espaço central dos estudos sobre o tema. Em terceiro lugar, são expostas as principais limitações dessas concepções do poder, e procura-se desenvolver a relação deste com as questões da prática discursiva e da dimensão simbólica de seu exercício, como aporte teórico para a abertura de horizontes sobre essa perspectiva. Em quarto lugar, por fim, pretende-se construir uma concepção ampla de poder, conjugando as faces transitiva e intransitiva como elementos nucleares do próprio conceito, e esboçam-se as implicações desse debate sobre o Direito, a soberania e a regulação do poder na sociedade contemporânea.

A segunda seção aborda a compreensão da sociedade internacional que ingressa no século XXI, não apenas no tocante a sua formação, mas também quanto aos instrumentos



metodológicos de seu estudo e a seus integrantes. A sociedade internacional contemporânea constitui o resultado da confluência histórica de diversos elementos sociais, políticos e econômicos, notadamente sob a influência do fenômeno da globalização, configurando uma singular realidade como objeto de investigação.

A análise da seção segunda desenrola-se na exposição de quatro tópicos em seqüência. Em primeiro lugar, o estudo atenta para a própria emergência da sociedade internacional contemporânea e os debates que envolvem a sua diferenciação, como o problema da sua denominação, a relação com os Estados e a recente mudança de perspectiva na sua compreensão. Em segundo lugar, foca-se a investigação no fenômeno da globalização, como variável fundamental na conformação dessa sociedade, com ênfase nas suas diversas concepções, tipologias e capacidade de transformação. Em terceiro lugar, a análise direciona-se para os modelos analíticos aptos a abarcar as singulares características da sociedade internacional contemporânea, revolvendo as inúmeras teorias das Relações Internacionais, a importância da interdependência como modelo central e as contribuições do construtivismo como aporte teórico suplementar. Em quarto lugar, finalmente, a atenção volta-se para a identificação dos atores dessa sociedade internacional e sua natureza, com destaque para os principais protagonistas tradicionais e emergentes nesse cenário.

A terceira seção focaliza as relações de poder que se estabelecem na sociedade global no âmbito da governança, com suas conformações e problemáticas recorrentes. O ponto central da pesquisa é identificar especificamente como o poder político, compreendido na acepção ampla desenvolvida na seção inicial, manifesta-se na governança, trazendo à tona as complexas relações entre os atores internacionais na sociedade contemporânea

A análise da seção terceira segmenta o debate em quatro momentos. Em primeiro lugar, desenvolvem-se as categorias específicas do poder político no espaço global, com uma tipologia adequada para instrumentalizar as peculiaridades dessa sociedade, diferenciando suas espécies e enfrentando a questão dos denominados contrapoderes ou poderes de resistência. Em segundo lugar, a análise volta-se para a delimitação da problemática em si da governança global, retomando a relação entre governança e governo na política internacional, as razões que provocaram a emergência da governança global como um problema, e, ainda, os pressupostos de sua construção epistêmica. Em terceiro lugar, o debate constata a relação entre a governança global e o exercício do poder político neste nível supranacional, destacando a distinção entre as formas de governança com base no critério da presença ou ausência de um governo, a análise de suas modalidades e características, o tipo de autoridade fundante e as espécies de poderes políticos expressas nessas formatações. Em quarto lugar,

por derradeiro, sintetizam-se os principais desafios da governança global e suas possibilidades no início do século XXI, especificamente no que tange aos problemas da legitimidade e da responsabilidade dos atores na governança global e da efetividade do processo como um todo, assim como resumem-se as propostas mais significativas para a governança no futuro da sociedade internacional.

Por fim, seguem-se as considerações conclusivas, que coligem as principais constatações da pesquisa sobre o exercício do poder político na sociedade internacional contemporânea, notadamente sobre a conformação da governança com e sem governo.

#### (e) Metodologia

Para o estudo, elegeu-se uma metodologia de inicial contextualização ampla para apreender o fenômeno do poder e sua problematização, seguida do panorama da sociedade internacional contemporânea e, por fim, das relações de poder nessa sociedade e suas formas de expressão na governança. Na pesquisa, e considerando a sua abrangência e forma de tratamento, foram utilizados como método de abordagem tanto o indutivo como o dedutivo.

Com o propósito de facilitar a compreensão do desenvolvimento da pesquisa e garantir o seu encadeamento lógico-narrativo, os objetos parciais estão expostos no início de cada tópico respectivo, e as sínteses parciais estão inseridas ao final dos pontos. Pelo conjunto, e de forma resumida, todos esses tópicos estão reunidos na Conclusão.

A técnica de pesquisa de documentação indireta por meio da pesquisa bibliográfica mostrou-se a mais adequada para o desenvolvimento do presente estudo, de caráter eminentemente teórico. Por isso, houve o manejo de vasta literatura sobre o tema, acessada em bibliotecas no Brasil e no exterior, notadamente no acervo da Universidade da União Européia, em Florença (Itália). Registre-se que o emprego de bibliografia em língua estrangeira no estudo decorreu da ausência de versões traduzidas disponíveis, em alguns casos, e da necessidade de plena fidelidade às idéias dos autores, em outros, em especial no resgate histórico de alguns institutos e conceitos essenciais à pesquisa.

Considerando, mais, que a abordagem é absolutamente inédita e a temática é contemporânea, praticamente inexistente bibliografia específica em língua portuguesa. Por conseguinte, recorreu-se pessoalmente à utilização de diversas obras em outros idiomas, com ênfase nas línguas inglesa e alemã, que passaram a introduzir recentemente alguns estudos tópicos sobre aspectos dessa problemática que se aprofundam na presente investigação. Além

disso, e por esse fato, o autor assume integral responsabilidade pelas traduções para a língua portuguesa, com atenção ao seu significado contextualizado nas obras indicadas.

#### (f) Marco Teórico e Revisão Bibliográfica

Levando-se em consideração que o enfoque da presente pesquisa é interdisciplinar e transita em diversos ramos do conhecimento, como pressuposto para atender aos objetivos pretendidos, esta tese não está fundada em um marco teórico específico. As Relações Internacionais contemporâneas encontram-se em desenvolvimento acelerado, não contando, porém, com um marco teórico único ou definido o suficiente para abarcar a complexidade e a dinâmica das alterações correntes da sociedade internacional.

A revisão bibliográfica da presente tese guarda simetria com a diversidade de aspectos abordados na pesquisa, como peculiar exigência da temática desenvolvida sob múltiplos referenciais teóricos. Diante da relação de interdependência que se estabelece com outros campos do conhecimento, é imprescindível o diálogo com outras linhas de teorização ao longo do desenvolvimento. De forma sucinta, a revisão bibliográfica pode ser exposta conforme sua introdução nas seções da pesquisa.

Na seção primeira, a análise do poder político inicia-se com a exposição das questões gerais em torno dos fundamentos de seu conceito, como trazidas por Peter Morriss (1987), Barry Barnes (1988) e Henri Goverde *et al.* (2000). Na reconstrução arqueológica desse conceito, são retomadas as concepções de diversos pensadores que enfrentaram o tema em momentos históricos distintos (por exemplo: ARISTÓTELES, 1996; MAQUIAVEL, 1988; HOBBS, 1957; LOCKE, 1967; WEBER, 1980). Os problemas nucleares do debate sobre o poder são analisados inicialmente com base nas propostas de Keith M. Dowding (1991) e de Torben Bech Dyrberg (1997). As classificações tradicionais do poder consideram a perspectiva central das contribuições de Max Weber (1980) e de Michael Mann (1993) no que se refere ao modelo de “poder sobre”, e as de Talcott Parsons (1967) e Hannah Arendt (1970) no tocante ao referencial de “poder para”. Merece destaque que a introdução dessa distinção entre “poder sobre” e “poder para”, dentre as diversas tendências de teorização, foi inicialmente formulada por Hanna Fenichel Pitkin (1972, p. 276-277) e reconhecida por diversos autores recentemente (dentre outros: GOEHLER, 2000, p. 42). O estudo da teoria da “tridimensionalidade” do poder tem como base a análise aprofundada das obras de Steven Lukes, introdutor dessa importante linha, desenvolvendo-se não apenas a sua formulação inicial mais conhecida (LUKES, 1974), mas também a sua revisão posterior (LUKES, 2004),

além de exemplos das diversas concepções intermediárias de uni (POLSBY, 1980; DAHL, 1986) ou bidimensionalidade (BACHRACH; BARATZ, 1970) e mesmo as críticas mais contundentes à concepção de Steven Lukes (DYRBERG, 1997).

Em seguimento, a pesquisa apresenta diversas contribuições de Michel Foucault ao debate sobre o poder, notadamente na sua relação com o saber e a prática discursiva, com base em literatura extensa (por exemplo: FOUCAULT, 1979, 1980, 1994, 1995 e 2003), e também o aporte de Pierre Bourdieu, com ênfase na dimensão simbólica do poder (BOURDIEU, 1991). Por fim, e ainda neste tópico, partindo da terminologia emprestada de Gerhard Goehler (2000), o trabalho acrescenta diversas perspectivas contemporâneas sobre a construção do conceito de poder político, dissociando o seu perfil transitivo (POGGI, 2001; POPITZ, 1992), como expressão da idéia de “poder sobre”, do seu perfil intransitivo (DYRBERG, 1997), como imagem da idéia de “poder para”, e implicações no tocante ao Direito, à soberania e à própria regulação do poder.

Na seção segunda, a pesquisa inicia-se com as contribuições de inúmeros autores sobre o problema da denominação da sociedade internacional, envolvendo concepções que enfatizam o maior papel dos Estados (por exemplo: BULL, 1977; WIGHT, 1977) e outras que reconhecem a concorrência de outros atores (como: LITTLE, 2000; JUNG, 2001; BUZAN, 2004; e BROWN, 2001), e inclusive críticas à própria terminologia (CHESNAIS, 1996; e ARNAUD, 1999). A relação dos Estados com a sociedade internacional no momento contemporâneo, com suas interdependências principais, recebe atenção de bibliografia específica (MEYER *et al.*, 1997; BROWN, 2001). A denominada “virada sociológica” na compreensão da sociedade internacional (WEBER, 2005) promove uma mudança significativa de perspectiva, ocupando atualmente grande espaço na doutrina internacionalista, e esta tese concede destaque com o aporte de obras que a desenvolvem (WENDT, 1999; JUNG, 2001). O fenômeno da globalização é tratado com profundidade, trazendo à tona importantes debates sobre a sua concepção (como: KRATOCHWIL, 2002; OLIVEIRA, 2005; ORTIZ, 1998; IANNI, 1999; MCLUHAN, 1998; HIRST; THOMPSON, 1998; OHMAE, 1995) e as suas três grandes linhas teóricas, com base na distinção e categorização proposta por David Held *et al.* (1999). A tipologia da globalização também parte da classificação desses mesmos autores, que apresentam singular distinção das suas dimensões, fases, características e impactos na sociedade internacional contemporânea (por exemplo: HELD *et al.*, 1999, p. 14-21 e 415).

A análise dos modelos teóricos para o estudo da sociedade internacional globalizada leva em conta diversos aspectos da sua cientificidade (por exemplo: OLIVEIRA, 2004;

KRIPPENDORF, 1993; KUHN, 2000; e GUERRERO, 1978) e explicita as principais “imagens” ou eixos teóricos segundo uma proposta abrangente (VIOTTI; KAUPPI, 1998). O modelo central adotado na presente pesquisa para o estudo dessa sociedade global é o da interdependência complexa, estudado na proposta inicial de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (KEOHANE; NYE, 1989), mas especialmente com base na sua posterior reformulação (KEOHANE, 2002) e cujas contribuições metodológicas e ontológicas para as Relações Internacionais já foram demarcadas por Antônio Jorge Ramalho da Rocha (ROCHA, 2002; ROCHA, 2003, p. 494-495). As limitações da interdependência complexa e mesmo a necessidade de aporte de outros paradigmas nas dinâmicas relações internacionais contemporâneas (OLIVEIRA, 2004) tornam indispensável a sua conjugação com outros modelos. O construtivismo social, nesse aspecto, é desenvolvido de forma secundária para suprir as suas lacunas e iluminar aspectos pouco claros da interdependência, revelando grande potencial analítico e de desenvolvimento teórico, recorrendo-se a seus autores de maior projeção para delinear seus fundamentos (em especial: KRATOCHWIL, 1989; RUGGIE, 1998; HAAS, 1990; e WENDT, 1995) e mesmo seus críticos (ZEHFUSS, 2002).

Na parte final da seção, e por ocasião da análise dos atores da sociedade internacional, os inúmeros problemas para sua definição e classificação são desenvolvidos conforme as concepções difundidas na doutrina nacional (OLIVEIRA, 2004; RODRIGUES, 1994) e também nas contribuições estrangeiras (por exemplo: CRONIN, 1999; KARNS; MINGST, 2004; e RISSE[-KAPPEN], 1995). A classificação dos atores internacionais reconhece a sua pluralidade e complexidade como apontada na doutrina recente (por exemplo: VILLA, 2003; e SANTOS JUNIOR, 2003), mas, de forma puramente operacional, considera a distinção inicial entre os denominados tradicionais (Estados e Organizações Internacionais Intergovernamentais), de um lado, e os emergentes (Organizações Internacionais Não-Governamentais e Empresas Transnacionais), de outro, como desenvolvido em estudo anterior (OLSSON, 2003). Além disso, introduz variadas referências bibliográficas recentes sobre os diversos aspectos de cada um deles (como exemplo: SEITENFUS, 2000; SIKKINK, 2002; KALDOR, 2003; IETTO-GILLIES, 2005; BEDIN, 2001; COOLEY; RON, 2002).

Na seção terceira, as categorias de poder na sociedade global são diferenciadas do “soft power” (NYE, 2004) e desenvolvidas com ênfase na concepção de Michael Barnett e Raymond Duvall, que introduzem os poderes compulsório, institucional, estrutural e produtivo como uma categorização específica (BARNETT; DUVALL, 2005) e seus contrapoderes correlatos (GOEHLER, 2000). A problemática da governança global é apresentada pela contextualização do debate entre governo e governança nesse plano, tendo

como referência a concepção difundida por James N. Rosenau (2000; 2002) e o trabalho pioneiro da Comissão sobre Governança Global (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).

A emergência da governança global como um problema a exigir o enfrentamento teórico tem em Mathias Koenig-Archibugi seu ponto de partida (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002), complementada pelo reconhecimento, em obras recentes da doutrina, da importância dos “sistemas disseminativos” nas relações contemporâneas (WHITMAN, 2005). A construção científica da governança global é analisada com base na obra aprofundada de Emanuel Adler e Steven Bernstein em relação especialmente à capacidade material militar (ADLER; BERNSTEIN, 2005), mas também na de Rodney Bruce Hall e Thomas J. Biersteker no que concerne à capacidade material econômica e as formas de autoridade “privada” em contraposição à pública (HALL; BIERSTEKER, 2002).

Em seguimento, e na análise específica da governança global, expõem-se de forma complementar as concepções recentemente desenvolvidas que dissociam a presença de publicidade, delegação e inclusividade (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002) e as que separam os processos e a forma de estrutura da governança (ROSENAU, 2002) para diferenciar a modalidade “com governo” daquela “sem governo”. Essas modalidades de governança são exploradas em vista da tese proposta de combinação dessas duas concepções e analisando como se exercem os quatro tipos de poder (BARNETT; DUVALL, 2005) e como se funda a sua autoridade (HALL; BIERSTEKER, 2002) em cada uma delas. Com base na combinação dessas possibilidades, a presente investigação avança para a sistematização da governança em torno da presença ou ausência de poder.

Adiante, a pesquisa recorre à literatura recém-lançada para tratar de problemas fundamentais da governança relativos à sua legitimidade (em especial: CLARK, 2005), à sua responsabilidade (HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005; e KARNS; MINGST, 2004) e às suas limitações (KRATOCHWIL, 2002; ZÜRN, 2002; e HABERMAS, 1998). Por fim, a tese expõe as principais possibilidades teóricas para a superação dos obstáculos da governança global no início do século XXI, destacando a expansão da democracia deliberativa (RISSE[-KAPPEN], 2005), a substituição do Estado pela sociedade civil global (WOLF, 2002), a criação do “Estado Mundial” (WENDT, 2003) e a introdução de normas de governança (SLAUGHTER, 2004).

Em síntese, e considerando a extrema atualidade do tema da governança global e do exercício do poder na sociedade internacional contemporânea, a pesquisa enfatiza a literatura mais atualizada disponível a respeito desses tópicos, sem desmerecer os estudos clássicos que

fundam os debates sobre o poder e sobre a própria conformação da sociedade internacional como um todo.

#### (g) Conceitos Operacionais

No desenvolvimento deste estudo, são adotados conceitos operacionais importantes que demarcam os limites da análise e promovem os cortes epistemológicos compatíveis com os objetivos do trabalho. Embora sem pretender exaurir a totalidade dos conceitos, cuja extensão e aprofundamento são expostos ao longo da pesquisa, destacam-se neste momento os conceitos operacionais de maior significação.

No que se refere à problematização do poder político, a pesquisa promove a reconstrução arqueológica dos inúmeros conceitos em torno do poder para, ao final, estabelecer a relação das duas concepções nodais em torno da temática. Para efeitos operacionais, o poder político é conceituado como a habilidade dupla de, por um lado, subordinar a vontade de alguém de acordo com a sua própria (empiricamente, como “poder sobre” ou “poder transitivo”), e, por outro, de agir de forma concertada para alcançar capacidades coletivas, a despeito de que isso seja prático ou discursivo, expresso ou simbólico (normativamente, como “poder para” ou “poder intransitivo”). Essa proposta combina a tradição do conceito de “poder sobre” da matriz weberiana (WEBER, 1980, p. 28) com a linha teórica do conceito de “poder para” da base contemporânea (ARENDDT, 1970, p. 44), consideradas especialmente as contribuições de Gerhard Goehler (2000, p. 46-48) e a terminologia introduzida por Hanna Fenichel Pitkin (1972, p. 276-277).

No que se refere à problematização da sociedade internacional, a tese adota diversos conceitos operacionais.

As relações internacionais, como aproximação inicial, são entendidas precipuamente como o “conjunto dos intercâmbios, públicos ou privados, que se desenvolvem acima das fronteiras, [...] o conjunto das transações ou fluxos que atravessam as fronteiras ou apenas tendem a atravessar as fronteiras” (MERLE, 1981, p. 111). A sua base é a transposição de fluxos além ou a despeito dos limites territoriais do Estado-nação, e, portanto, é superada ao longo da pesquisa em perspectiva contemporânea para abarcar o conjunto de relações da sociedade global como um todo.

Na mesma linha, a sociedade internacional é entendida como “o conjunto de atores e cenários no qual se desenvolvem as relações internacionais” (OLSSON, 2003, p. 147), o que se relaciona, em leitura tradicional, a uma projeção da própria idéia de sociedade nacional,

mas composta por Estados-nação, e conformada pela peculiar “ausência de uma instância que detenha o monopólio da violência legítima” (ARON, 1985, p. 382), seguindo a matriz weberiana. Em uma ótica contemporânea, a denominada sociedade internacional corresponde aproximativamente a “um complexo relacional constituído de diversos tipos de relações – tanto de indivíduos ou grupos sociais como de representantes governamentais – cujos interesses ultrapassam vocações de limites nacionais, atuando em nível internacional” (OLIVEIRA, 2004, p. 68-69). O atributo de “contemporânea” a essa sociedade destina-se a situar no tempo a sua conformação atual, de transição para o início do século XXI e sob o influxo do processo de globalização.

O conceito operacional da globalização deve retratar sua marcha dinâmica, multidimensionalidade e repercussão sobre a sociedade contemporânea. Como ponto de partida, conceitua-se como “processo social, econômico, cultural e demográfico que se instala no coração das nações e as transcende ao mesmo tempo, de tal forma que a atenção limitada aos processos locais, às unidades de análise locais, torna incompleta a compreensão do local” (ARNAUD, 1999, p. 16). Esse conceito, porém, é aperfeiçoado ao longo da presente tese para demarcar a conformação contemporânea do fenômeno, e segue-se a definição proposta por David Held *et al.* de que a globalização é um processo ou conjugação de processos que introduz uma mudança “[...] *na organização espacial das relações e transações sociais – posta em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto – gerando fluxos transcontinentais ou inter-regionais e redes de atividade, interação e exercício de poder*” (HELD *et al.*, 1999, p. 16, *itálico no original*).

Para os efeitos desta pesquisa, e em termos gerais, atores internacionais são entendidos como sujeitos ou agentes que participam das relações ou fluxos internacionais em condição de protagonismo (RODRIGUES, 1994, p. 13). Nesse sentido, correspondem a uma acepção ampla a ponto de abarcar não apenas Estados, mas outras pessoas ou entidades que podem agir e interagir no cenário internacional e exercer papéis nesse meio.

Dentre todos os atores, o Estado-nação é tomado como ponto de partida, sendo construído na perspectiva de sua feição clássica, como modelo político-jurídico da modernidade, decorrente do aporte de uma idéia jurídica e política (Estado) a uma idéia cultural (nação); de forma sintética, e para a presente tese, os Estados-nação são entendidos como “comunidades políticas independentes, cada uma das quais possuindo um governo e exercendo soberania em relação a uma particular porção da superfície da terra e a um particular segmento da população humana” (BULL, 1977, p. 8).



No que se refere ao exercício do poder político na sociedade internacional, a investigação parte de conceitos amplos de governo e governança. Estes dois conceitos, até então tidos como um bloco monolítico, são dissociados para permitir a compreensão de seu descompasso na sociedade global. Governança é entendida neste contexto específico como conjunto de “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15). Governo, por sua vez, é um conjunto de “atividades sustentadas por uma autoridade formal” (ROSENAU, 2000, p. 15). A distinção mediante esse critério é fundamental porque, se a governança for exercida por governos, a sua atuação vincula-se a uma autoridade de natureza pública, e, sem a presença do governo, emerge o problema da autoridade “privada” (HALL; BIERSTEKER, 2002).

Por fim, e embora já tenha sido exposto nos agradecimentos que a elaboração deste trabalho deveu-se ao apoio essencial e ao incentivo constante de diversas pessoas, e todas elas sejam co-partícipes da sua realização, as insuficiências e limitações da presente pesquisa são exclusivamente do seu autor, pelas quais assume integral responsabilidade.

## SEÇÃO 1 PODER POLÍTICO: ELEMENTOS DE INTRODUÇÃO

A análise das relações de poder na sociedade internacional contemporânea é um dos elementos centrais para a compreensão desta sociedade. O poder político constitui uma categoria conceitual altamente complexa que vem desafiando os estudiosos como um objeto de conhecimento multidimensional e em construção ao longo do tempo, formando a estrutura da sociedade e conformando-se a ela nos seus diversos momentos históricos. Por isso, a apresentação do poder político e suas problematizações nucleares é o ponto de partida necessário para qualquer tentativa de compreender a sociedade internacional globalizada nessa perspectiva.

Para o alcance desse objetivo, a análise realiza-se em quatro momentos sucessivos que se destacam.

Em primeiro lugar, o estudo intenta uma aproximação ao poder como uma categoria conceitual, constituindo um autêntico saber da dominação. O estudo deve basicamente desenvolver os fundamentos gerais para um conceito operacional na presente pesquisa, esboçar uma reconstrução arqueológica dessa categoria e expor os pontos nevrálgicos do debate.

A seguir, dedica-se atenção para as concepções tradicionais do poder, entendidas como as perspectivas mais difundidas nos estudos sobre o tema. A presente análise deve enfatizar os conceitos de “poder para” e de “poder sobre”, assim como a contemporânea teoria da tridimensionalidade do poder, como expressões mais significativas de sua compreensão.

Em terceiro lugar, e em seguimento, a análise direciona-se para as tentativas mais importantes de ampliar o conceito de poder. O estudo ressalta especialmente as limitações das concepções tradicionais e introduz a necessidade de associação do conceito de poder com as questões da prática discursiva e da dimensão simbólica de seu exercício.

Por fim, em quarto lugar, a atenção volta-se para a tentativa de construir uma concepção ampla e alargada de poder, conjugando o seu caráter transitivo e intransitivo como elementos necessários do próprio conceito. Além disso, o estudo destaca as implicações desse debate sobre o Direito e a soberania e o problema em si da regulação do poder na sociedade contemporânea.

## 1.1 Poder como Categoria Conceitual

A identificação do poder como uma categoria a ensejar uma conceituação é uma necessidade fundamental preliminar para qualquer tentativa de sua compreensão, considerando especialmente o papel desse conceito como parte de um discurso que envolve a dominação em sentido amplo na sociedade.

O presente tópico divide este objetivo em três momentos sucessivos. Em primeiro lugar, serão estudados os fundamentos gerais para um conceito de poder, notadamente as justificativas epistemológicas gerais e as decorrentes da empiria do próprio poder. Em seguida, serão delineados elementos gerais de uma “arqueologia” do poder, compreendendo-se este como um conceito de construção histórica não-linear. Em um terceiro momento, serão considerados aspectos centrais do debate que se instaura em torno do poder ao longo do tempo, envolvendo seu *modus* (entre concepções causais e disposicionais) e seu *locus* (entre concepções individualistas e estruturalistas).

Inicialmente, e por razões metodológicas, registre-se que a presente exposição limita o estudo do poder no seu âmbito. Considerando que o escopo deste trabalho é a compreensão do poder político na sociedade internacional contemporânea, a análise do poder é voltada para sua aplicação no campo político. Por razões epistemológicas inerentes à interdisciplinaridade do objeto do estudo, entretanto, há óbvias repercussões em outros campos do conhecimento, como na Sociologia, na Economia e na Filosofia, por exemplo.

### 1.1.1 Fundamentos Gerais para um Conceito do Poder

A necessidade de conceituar uma categoria atende a pressupostos gnoseológicos e da própria realidade. Além disso, e em termos específicos, essa diferenciação retrata o debate entre as dimensões empírica e normativa do poder.

A primeira questão pode ser aqui desenvolvida mediante a conjugação desses dois pressupostos. De um lado, a definição oferece ao pesquisador um instrumento epistemológico para compreender a inserção do conceito no âmbito científico e associar a categoria com os demais elementos desse universo. De outro lado, a elaboração de um conceito está relacionada à satisfação de expectativas empíricas em torno da própria natureza da categoria.

No tocante ao primeiro aspecto, e considerando a questão em termos gerais, é indispensável balizar o processo de construção do conhecimento de natureza científica conforme pressupostos da “ciência normal” (KUHN, 2000, p. 29). A clareza, precisão e objetividade que esse conhecimento demanda devem ser atingidas principalmente pela delimitação objetiva dos escopos de análise e pela construção de inferências que possam ser sustentáveis logicamente. Para esse propósito, a diferenciação do conhecimento científico por um critério ou outro (verificabilidade ou falseabilidade, por exemplo, dentre as diversas concepções) não invalida ou afasta a necessidade de demarcação conceitual.

Quanto ao segundo aspecto, e tendo em conta a questão do poder em termos específicos, podem ser identificadas várias expectativas ou papéis a serem realizados pelo conceito. Peter Morriss, por exemplo, ao analisar esta questão, dirige-se a mesma pergunta sobre a necessidade de um conceito de poder, ponderando a fluidez e a própria dificuldade de identificar o seu exercício. A dificuldade de conceituar o poder, sugere ele, está diretamente relacionada com a diversidade de expectativas construídas em torno da sua referência. Aponta este estudioso que, levando em consideração essas expectativas, fala-se em poder em três contextos: “prático” (“practical”), “moral” (“moral”) e “valorativo” (“evaluative”) (MORRISS, 1987, p. 36-37).

O contexto “prático” significa que o interlocutor quer conhecer os “poderes”, seus e dos outros, tendo em vista a utilidade prática que pode resultar em seu favor ou não. Assegura o autor: “Se você sabe que não pode fazer alguma coisa, então você não tentará fazer isso (assim poupando a você mesmo muito aborrecimento) ou irá tentar mudar as coisas de tal forma que você *possa* fazer isso [...] Conhecer os seus poderes é [...] importante para você”. Prossegue ele: “Mas também o é conhecer os poderes dos outros, e por duas razões diferentes: você pode querer que eles façam coisas *para* você, ou você pode querer ter certeza de que não corre o risco de que eles façam coisas desagradáveis *contra* você”. O uso de poder, nesse contexto, como evidencia a análise deste autor, está diretamente relacionado com causar efeito à obtenção de resultados, e a pergunta que deve ser feita é “o que eu posso fazer” (“what can I do”), ou “o que você pode fazer por mim” (“what can you do for me”) ou ainda “o que você pode fazer contra mim” (“what can you do to me”) (MORRISS, 1987, p. 37-38 e 46, grifos do original). Nessa mesma linha de raciocínio, observa Barry Barnes que o poder tem despertado muito mais a atenção por suas implicações práticas, isto é, por seus efeitos, do que por sua configuração teórica. Em uma primeira leitura, diz ele, poder é uma categoria que se faz sentir por seus efeitos, assim como “gravidade e eletricidade” (BARNES, 1988, p. ix).

A avaliação “prática” traz à tona inúmeras questões. Uma delas pode envolver a necessidade de conexão dessa instância com a “moral” e a “valorativa”, como na discussão sobre a possibilidade de o poder ser justificado em termos de uma racionalidade puramente instrumental, apenas como meio para obtenção de resultados, ou se envolve um conteúdo ético, e, em caso positivo, se este pode estar fundado em uma ética puramente de “convicção” ou também em uma ética de “responsabilidade”, para referir apenas a divisão clássica (WEBER, 1999, p. 113). Outra questão abrange o debate sobre a existência ou não de uma hierarquia entre as instâncias, no sentido de identificar se a dimensão empírica do poder pode ser mais importante que a dimensão normativa, ou o oposto, ou se ambas estão no mesmo patamar. Uma terceira pode dizer respeito aos mecanismos de veiculação do discurso do poder na práxis, envolvendo seus instrumentos ou canais e implicações e sua materialização ou simbolismo.

O contexto “moral”, por sua vez, significa o âmbito de atribuição de responsabilidade perante a sociedade. A responsabilidade por algum evento ou por alguma coisa está diretamente relacionada à existência de poder do agente de agir ou de se omitir. Se um fato nocivo ocorre, por exemplo, determinado indivíduo pode se esquivar da responsabilidade se demonstrar que não tinha poder algum (ou não tinha poder suficiente) para evitar a ocorrência do fato em si. A ausência de poder ou sua insuficiência, aqui, são casos de “incapacidade” (“inability”), e não de “relutância” (“disinclination”) diante do fato. Nesse contexto, leciona Peter Morriss que “a conexão entre poder e responsabilidade é, então, essencialmente negativa: você pode negar toda a responsabilidade ao demonstrar ausência de poder”. O uso de poder, pois, segundo o autor, é no sentido de “obter certos resultados” (“to bring about certain outcomes”) ou “afetar alguma coisa” (“to effect something”), e a pergunta que deve ser feita é “você poderia ter feito isso” (“could you have done it”) ou “você poderia ter evitado isso” (“could you have prevented it”) (MORRISS, 1987, p. 39 e 46).

A avaliação “moral” da problemática do poder, nesse sentido, abarca diversas questões conexas. A primeira é propriamente a legitimidade da construção de um conceito ou referencial de “moral” em dada sociedade, cabendo-se questionar como ele emergiu ou onde ele se funda. A segunda envolve analisar a existência ou não de uma hierarquia de conceitos morais, de tal forma que determinados indivíduos ou coletividades tenham maior (ou menor) responsabilidade por atribuições. A terceira pode ser a relação entre o exercício do poder e os limites de sua responsabilidade, incluindo, por exemplo, analisar até que ponto se pode entender por razoável (ou aceitável) a ação ou omissão do agente atribuído com poder ao não produzir, ou não conseguir evitar, determinado resultado nocivo. Essa questão conecta-se a

uma quarta, que diz respeito à possibilidade (e, se for o caso, aos limites) de responsabilidade do agente pelo advento de resultados secundários imprevistos, mas conexos, com a obtenção de um resultado desejado. Pode-se questionar, aqui, se o agente deveria ter agido mesmo se soubesse do resultado secundário, ou, se, ao revés, por conta de seu julgamento moral individual, deveria ter se omitido ou agido de outra forma. Mais além, outra questão que pode emergir envolve a possibilidade de divergência entre o interesse individual do agente em um determinado resultado e o interesse social na atribuição daquele poder. Embora se possa argumentar, *a priori*, que o interesse do indivíduo se submete ao interesse social, essa premissa torna-se vulnerável quando o resultado primário a ser obtido (ou mesmo o secundário) causa “ônus” individual não-razoável ou colide com outros princípios morais que, na avaliação do agente, possam estar em plano hierárquico superior.

O contexto “valorativo”, por último, diz respeito ao âmbito de avaliação ou julgamento do sistema social. Peter Morriss afirma que este é o contexto mais referido nas discussões acadêmicas, mas “a este contexto tem sido dada a menor ênfase na literatura sobre o *conceito* de poder”, uma vez que ele “é o mais complicado dos três, porque a dimensão de coisas que as pessoas podem valorar é muito grande”. Na sua perspectiva, o autor aponta que há dois grandes grupos de idéias que se desenvolvem nesse contexto valorativo: “nós podemos estar interessados na extensão na qual os indivíduos têm o poder de satisfazer seus próprios objetivos, ou na extensão na qual uma pessoa está sujeita ao poder de outra”. Nesse sentido, poder é entendido como “a capacidade de produzir efeitos” (“as the capacity to effect”), e a pergunta que deve ser feita é “como é a distribuição e a quantidade de poder aqui” (“how good is the distribution and amount of power here”), como propõe Peter Morriss (1987, p. 40-41 e 46, grifo no original).

A avaliação do sistema em torno da distribuição do poder também acarreta outras questões. Esse debate envolve não apenas “quanto” poder há, mas essencialmente “como” e por qual motivo ele está atribuído aos sujeitos. Cabe indagar, aqui, qual motivo leva alguns indivíduos ou coletividades a serem depositários de maior poder do que os outros, assim como a plausibilidade da justificativa para essa atribuição. Essa questão torna-se particularmente complexa, uma vez que a escolha de valores pela sociedade (de acordo com os quais uns ou outros agentes serão atribuídos com mais ou menos poder) também é veiculada por uma prática discursiva, que, como tal, realiza-se mediante um exercício de poder. Então, e na dimensão axiológica deste estudo, não basta saber se determinado valor efetivamente prevaleceu na distribuição social de “encargos” (ou “ônus”) e “bens” (ou “recompensas”),

mas sim essencialmente como se justifica a eleição daquele valor como mais plausível ou relevante que outro.

Em síntese, há razões de natureza epistemológica e de natureza empírica, com fundamentos práticos, morais e valorativos, que devem ser considerados para a compreensão do poder e justificam a construção de um marco conceitual.

Essa questão inicial sobre a necessidade de um conceito permite revelar que o estudo do poder, ao longo do tempo, tem transitado entre um debate contraposto entre a sua questão empírica e a sua questão normativa.

A primeira, em termos gerais, limita-se a explicar o poder no seu exercício nas variadas circunstâncias de tempo e de espaço ou, em resumo, *como ele é*. O poder, nesse âmbito, é um objeto que enseja conhecimento como uma realidade que está posta e desafia o pesquisador (e a sociedade) com a sua integração nas práticas sociais nos mais diversos momentos históricos da vida humana e nas mais distintas instituições e estruturas. O poder, dessa forma, é uma realidade a ser enfrentada.

A questão normativa do poder, de forma sucinta, envolve o conjunto de estudos que buscam a compreensão do poder na perspectiva de *como ele deve ser*. Primeiro, e em termos mais limitados, pretende saber como o poder pode ser regulado (o que pode envolver a justificação, o controle, a limitação e a transferência do poder, por exemplo). Segundo, e em termos mais amplos, questiona-se sobre como tornar a sociedade mais regulada no contexto da existência e do exercício do poder no seu campo de ação.

Torna-se indispensável, entretanto, a conjugação de ambas as questões para identificar a perspectiva mais completa ou integradora do poder. Ao mesmo tempo em que o poder, em uma das suas muitas faces e com variadas intensidades, integra a vida em sociedade na interação dos indivíduos e destes com as coletividades, e, ainda, na interação destas, ele também deve ser compreendido na ótica de sua normatização e controle. A recorrência do poder nas práticas sociais não é obstáculo, ao contrário, é estímulo para a conjugação com a compreensão de sua dimensão normativa.

A compreensão do conceito do poder exige, em seguimento, a tentativa de reconstrução dos seus diversos significados desenvolvidos, com ênfase não na sua sucessão histórica e de narrativa linear, mas na conjugação de suas identidades e dessemelhanças como um saber em construção, no sentido de uma “arqueologia” na perspectiva construída por Michel Foucault. O poder, segundo este enfoque, comporta uma reconstrução.

### 1.1.2 Elementos para uma “Arqueologia” do Poder

O estudo do poder constitui um debate aberto ao longo do tempo.

Inicialmente, e por razões metodológicas, registre-se que esta investigação restringe o estudo do poder. Este trabalho não pretende uma recapitulação histórica ou uma análise exaustiva do poder como uma categoria conceitual. Embora não seja adotada como uma metodologia expressa, pode-se interpretar a presente exposição mais como uma “arqueologia” do poder (FOUCAULT, 1997), buscando identificar e analisar as origens e as condições de possibilidade do poder, do que propriamente como uma historiografia do instituto. Aquela, embora descompromissada com a linearidade cronológica da narrativa, centra sua atenção no essencial: nas associações entre as concepções sobre o poder, como os elos, identidades e diversidades na construção deste como um saber.

O poder assume grande importância para a compreensão da Política, em um sentido mais estreito, e da própria vida em sociedade, em uma visão mais ampla. Além disso, o poder encontra-se desde sempre em uma posição de evidência como objeto de estudo.

A importância do poder decorre do fato de ser uma categoria fundamental para o estudo da Política. O poder, mais além, constitui instrumento importante para a compreensão das relações humanas nos mais diversos campos do conhecimento, seja considerando os indivíduos, seja considerando as coletividades, seja considerando aqueles nas suas relações com estas. Por isso, torna-se indispensável estudar o poder também no âmbito, por exemplo, da Sociologia Política, da Política Internacional e das Relações Internacionais.

No âmbito da Política, a sua importância vincula-se à compreensão das relações sociais como um todo e independe do modelo analítico que se adote: “no centro está a questão se o relacionamento entre o indivíduo e a sociedade (e, logo, também entre esses grupos e estruturas) é de um tipo essencialmente *harmonioso* ou *conflitivo*[...]” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 3, grifos do original). Mais do que isso, trata-se de uma problemática “[...] que é ao mesmo tempo *normativa* (isto é, concernente ao que é bom ou ruim, falso ou verdadeiro, ou desejado ou indesejado) e empírica (isto é, sobre examinar da forma mais objetivamente possível o que realmente ‘é’ e não o que ‘deve ser’)”, como apontam os autores (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 3, grifos do original). Nesse sentido, o debate do poder integra necessariamente o debate sobre as relações entre indivíduos e entre estes e a sociedade, e, acresça-se ainda, entre sociedades distintas entre si, na perspectiva de seus recortes estatais diferenciados.



A vida em sociedade sugere o compartilhamento e mesmo o embate de concepções e práticas diferentes sobre o papel das estruturas (nos diversos níveis e funções reais ou imaginárias), sobre a divisão do mundo da vida (o “social”, o econômico” e o “político”, por exemplo, vinculados respectivamente com a “sociedade”, “mercado” e o “Estado”), sobre as possibilidades de realização das expectativas individuais e coletivas, e tantas outras questões pertinentes ao modo de ser da realização do homem como um “animal político” (ARISTÓTELES, 1996, p. 13). Henri Goverde *et al.* observam que evidentemente todas essas concepções e enfoques em questão relacionam-se a posturas mais ou menos idealistas, e “[t]ais teorias e práticas são unidas em *discursos* – a forma como idéias e compreensões são representadas e reproduzidas através da linguagem (ou como as pessoas explicita ou implicitamente percebem os seus próprios mundos e o ‘mundo real’ em geral)”. Os discursos, no contexto, representam para seus interlocutores fragmentos de sua própria noção de realidade, valores e mesmo do seu referencial de verdade. Concluindo, dizem os autores que: “[...] no centro tanto da análise empírica quanto da normativa da política e da sociedade está a questão de qual tipo de harmonia ou desarmonia essencial e básica tem o poder de caracterizar ou não o relacionamento mais fundamental entre indivíduos e sociedade” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 4, grifo do original).

Assim, o conceito de poder desempenha um papel muito importante porque, de um lado, integra mesmo de forma implícita a base de conceitos que forma o conjunto de teorias e práticas de uma determinada sociedade, e, de outro, constitui em si mesmo um discurso que reflete e legitima as práticas sociais.

No primeiro aspecto, o poder é freqüentemente tido como pressuposto. As pessoas agem no seu cotidiano segundo idéias e conceitos que são tidos por pressupostos e considerados em termos abstratos e de forma pouco aprofundada, mas relacionados a uma idéia de diferença no ambiente social que se realiza na prática cotidiana comum. Ademais, dizem os autores citados: “em comparação, o significado do poder como um conceito ordenador para o estudo da política – como um *discurso* da própria política – reside nas suas implicações que existe um nível muito grande de desarmonia subjacente entre indivíduos e sociedade” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 5, grifo do original). Em verdade, isso quer dizer que a sociedade como tal, em plena extensão, “[...] – sua infra-estrutura, sua estabilidade, seus mecanismos de continuidade e adaptação, sua cultura – depende primeiro e principalmente no fato presumido [...] que algumas pessoas são sistematicamente *dominadas* por outras” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 5, grifo do original). Os autores destacam que esse fato presumido é exatamente o que Michel Foucault chama de sua verdade.

No segundo aspecto, observam Henri Goverde *et al.* que o estudo do poder tem na sua essência a idéia de que esse conceito é um valor e seu emprego pressupõe um ato de valoração. Essa idéia compreende uma carga de reflexividade, como o resultado do constante e permanente processo de reflexão em torno dos nossos atos, no sentido da sua coerência com atos anteriores e da coerência da práxis com os postulados ou pressupostos normativos que nos informam. Dizem os autores citados, em complemento, que: “[n]esse sentido, finalmente, o poder e seu papel central nas estruturas e processos sociais não é apenas um preconceito, mas uma *hipótese* (ou, em termos de consciência prática, uma hipótese virtual) [...]”. Mais especificamente, trata-se de “[...] uma hipótese que as pessoas estão continuamente testando de uma forma reflexiva quando elas são forçadas a tomar decisões e a agir no mundo real [...]” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 7-8, grifo do original).

Resumindo a importância do poder tanto no nível normativo quanto empírico, esses estudiosos observam que os seus desdobramentos alcançam a política como um todo, existindo relações cruzadas em todos os âmbitos. Apenas como exemplo, os autores apontam que as quatro questões mais complexas que envolvem o poder atingem as “pessoas”, as “instituições”, o “saber” e a “força” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 8), o que, mesmo de forma sucinta, abrange praticamente todos os âmbitos da Política na sua concepção contemporânea, e alastra-se pelo objeto da Política Internacional, da Filosofia Política, da Sociologia Política e das Relações Internacionais. Algumas dessas implicações serão analisadas ao longo do presente trabalho.

A evidência do poder como alvo do interesse dos estudiosos é um fato que pode ser confirmado pela incontável quantidade de obras que abordam o assunto. Além disso, é também comprovado pela variedade de enfoques que lhe são atribuídos e ainda pela sua perenidade ao longo do tempo como um tema que não se delimita a algum momento histórico específico.

A quantidade de estudos em torno do “poder” torna difícil, senão intelectualmente impossível, a apreensão de todas as concepções em torno dele. Apenas como exemplo, uma simples busca pela palavra-chave “poder” na base de dados catalográfica do Instituto Universitário Europeu aponta para mais de três mil obras no seu acervo, e com ênfase apenas nas áreas do Direito, da História e das Ciências Sociais e Políticas. Assim sendo, e considerando a multiplicidade de relações e inferências indiretas em torno do poder, esse número pode ser percebido como insignificante, mesmo para o universo relativamente limitado de apenas uma biblioteca universitária.

A variedade de enfoques sobre o poder está retratada no seu livre trânsito ao longo de praticamente todos os ramos da Ciência. Na Economia, pode ser estudado, dentre outros âmbitos, nos mecanismos de (auto-)regulação do mercado e nas relações do mercado com o Estado. Nas Ciências Sociais, pode emergir relacionado a instrumentos de dominação, ou formação de opinião pública, ou de constituição e tessitura societal, por exemplo. Na Psicologia, pode ser encontrado nos debates sobre a constituição do sujeito (“eu”), na relação com o “outro” e nas modalidades de repressão, apenas para citar algumas hipóteses. No Direito, pode aparecer na produção, legitimidade, instituição, efetividade e garantia das normas jurídicas e na instrumentação dos mecanismos de restauração de paz social pelo sistema judiciário, por exemplo. Na Filosofia, o poder transita nos mais variados ramos, como na gnoseologia (ao demarcar a possibilidade do próprio conhecimento), na ontologia (como um dos elementos da ordenação das empirias), na epistemologia (como um fator eventual de hierarquia dos saberes e até de justificação da ciência como prática discursiva), tudo apenas como exemplo. Na Política, por fim, o poder exerce um papel ainda mais central, e constitui o núcleo dos debates em torno da constituição, da representação, da legitimidade e da autoridade de todos os processos que envolvem o manejo dos interesses e expectativas da vida social. Essa diversidade pode ser interpretada como uma demonstração da complexidade do tema, mas também como de sua importância, pelo fato de despertar o interesse de praticamente todas as áreas do saber.

A sua perenidade é observada com facilidade em um breve panorama do aparecimento desse tema dentro das expressões do pensamento humano. Sobre o poder, debruçaram-se – de forma direta ou indireta, com propósitos diferentes e variadas profundidades – importantes filósofos, sociólogos, juristas e cientistas políticos ao longo da História. Mesmo em um pequeno apanhado de autores, já se identifica o grande interesse despertado pelo tema.

Aristóteles trata de questões relacionadas ao poder em vários pontos de sua obra, notadamente ao qualificar o homem como “animal político” para justificar a formação do Estado como ordem política e ao lhe reconhecer o “poder da fala”, por exemplo. Diz ele: “Quando várias vilas se unem em uma única completa comunidade, grande o suficiente para ser quase ou totalmente auto-suficiente, o Estado vem à existência, originando-se nas necessidades básicas da vida e prosseguindo sua existência para a graça de uma vida boa”. Por conseguinte, “[...] se formas primitivas de sociedade são naturais, assim também o é o Estado, por ser o fim delas, e a natureza de uma coisa é o seu fim [...]”. Mais do que isso, “[a]gora é evidente que o Estado é uma criação da natureza, e que o homem é um animal político. E aquele que, por natureza ou por mero acidente, está sem um Estado, é um homem

mau ou está acima da humanidade”; e que, “[a]gora, que o homem é mais um animal político do que abelhas ou outros animais gregários é evidente. A natureza, como nós comumente dizemos, não faz nada em vão, e o homem é o único animal que tem o dom da fala”. A fala, logo, encerra um poder: “[...] enquanto a simples voz é entretanto uma indicação de prazer e dor, e, por isso, encontrada em outros animais, [...] o poder da palavra é suposto a levar adiante o experiente e o inexperiente, e, por conseguinte, assim como o justo e o injusto” (ARISTÓTELES, 1996, p. 13)

Tomás de Aquino também dedicou várias passagens de sua obra para tratar do poder, mormente centrando sua atenção na possibilidade de um homem exercer “domínio” sobre outro. Diz o autor, por exemplo, que o “domínio” (poder) tem dois sentidos. Primeiro, “[...] ele é comparado com servidão; e um mestre [senhor], neste sentido, é aquele para quem alguém é sujeito como escravo”. Segundo, “[...] é entendido como se referindo em um sentido geral ao comando de qualquer tipo de sujeito de qualquer forma; e, neste sentido, mesmo aquele que tem a tarefa de governar e dirigir homens livres pode ser chamado de mestre” (AQUINAS, 2002, p. 3-4).

Nicolau Maquiavel deteve-se mais em analisar o poder em uma perspectiva prática, e, por conta disso, tem seu nome associado diretamente ao poder político (ou a alguma expressão dele), mesmo no senso comum. Nos seus estudos, ele tece diversas considerações sobre a realidade das formas dos Estados então existentes, sobre as qualidades e virtudes de governantes e sobre os mecanismos para adquirir e manter o poder, embora não se detenha em elaborar exatamente um conceito, como se ele fosse pressuposto e dispensasse explicitações. As suas obras, contudo, revelam uma notável e inconfessada análise empírica do poder no seu exercício efetivo, como ele próprio descreve na abertura de sua obra mais famosa – “O Príncipe” – com uma dedicatória na qual dá o tom dessa abordagem até então incomum do poder: “Eu não embelezei esta obra ao enchê-la com sentenças floreadas, com palavras impactantes ou frases sofisticadas, ou com qualquer dos outros artifícios de encantamento de aparente beleza que a maioria [...] emprega para descrever e embelezar seu objeto de estudo” (MAQUIAVEL, 1988, p. 3).

Thomas Hobbes, a seu tempo, tratou do poder e sua associação com a natureza humana. Afirmou ele a íntima relação da sua existência com o poder: “[e]u considero, por tendência geral de todo ser humano, o desejo perpétuo e incessante de poder depois de poder, o qual cessa apenas na morte” (HOBBS, 1957, p. 64)<sup>1</sup>. Essa concepção conduz ao Leviatã, como

---

<sup>1</sup> A idéia é desenvolvida no Capítulo XI – “Of the Difference of Manners”, no tópico “A restless desire of power in all men”.

instrumento de salvação de todos dos perigos do “estado de natureza”, e como mecanismo de contenção do próprio homem e seus desejos diante do poder.

Espinosa igualmente qualificou o poder e tratou de algumas de suas modalidades. Ao definir o estado de sujeição do poder, esclarece: “Tem outro sob seu poder aquele que o mantém vinculado a si, ou que suas armas ou meios de se defender ou de fugir retirou, ou que com medo inculcou, ou que o mantém ligado por um débito anterior [...]”, de tal forma que “[...] ele prefere antes satisfazer a vontade do outro, e viver segundo ele, do que de acordo com a sua própria vontade”. Resume o autor citado seu pensamento para sistematizar que: “[a]quele que tem o outro na primeira e na segunda formas tem o seu corpo, mas não sua mente”, e, porém, “[...] aquele que tem o outro na terceira e na quarta formas, tem sob seu jugo tanto a mente quanto o corpo, mas apenas enquanto perdurar o medo ou a expectativa; até este momento, verdadeiramente, aquele que domina mantém o outro sob seu jugo” (SPINOZA, 1972, III, p. 280).

John Locke também se interessou pelo poder. Nos seus “Tratados”, por exemplo, associou poder a um “direito”: “[p]oder político, então, eu considero ser um direito de fazer leis, com pena de morte, e conseqüentemente todo o tipo de penalidade menos severa” (LOCKE, 1967, p. 74). O poder político, para ele, corresponde a um estado de sujeição regulado por mecanismos institucionalizados que conferem a legitimidade a seu exercício.

Max Weber, abrindo sua obra mais conhecida, arrola o “poder” nos seus conceitos fundamentais. Explica o autor: “[p]oder é a possibilidade, dentro de um relacionamento social, de realizar a vontade de alguém mesmo contra resistência, independentemente da base na qual essa possibilidade se funda” (WEBER, 1980, p. 28). Embora sua abordagem seja fundamentalmente sociológica, seu conceito exerce muita influência sobre a compreensão do poder, como se analisará mais adiante.

Ademais, muitos autores contemporâneos, tendo em vista distintos enfoques e abordagens, também revelam a importância do tema do poder. Dentre eles, podem ser citados, como exemplo: Steven Lukes (2004, p. 65), Bertrand Russell (1938, p. 35), Torben Bech Dyrberg (1997, p. 7), Michel Foucault (1994, p. 27), Hannah Arendt (1970, p. 44), Heinrich Popitz (1992, p. 48), Talcott Parsons (1967, p. 308) e Pierre Bourdieu (1991, p. 166). Muitas das concepções desses autores sobre o poder serão aprofundadas no desenvolvimento da presente pesquisa.

De forma mais específica, a análise do poder ao longo do tempo permite identificar pelo menos dois momentos fundamentais para a sua compreensão no período moderno, que

influenciaram de forma intensa todas as análises posteriores e repercutem nas formulações contemporâneas hoje em discussão.

O primeiro momento é Thomas Hobbes, como teorizador do Estado de modelo nacional que inaugura a fase moderna de compreensão da política, e, assim, do próprio poder. Diz Robert Dahl que “[d]e Aristóteles a Hobbes, teóricos da política estavam principalmente interessados com as relações de poder em uma dada comunidade. Mas relações externas, muito mais que as internas, levam a atenção para questões do poder relativo”. Mais do que apenas isso: “[a] emergência do moderno Estado-nação, por conseguinte, compeliu os teóricos da política a reconhecer a importância do poder na política, e particularmente, é claro, na política internacional” (DAHL, 1986, p. 39).

O segundo é Max Weber, que dedica sua atenção aos aspectos relativos à legitimidade do exercício do poder na sociedade, notadamente em relação ao Estado, como seu depositário. O Estado, nessa perspectiva, passa a se justificar e se externalizar ao deter em suas mãos a exclusividade do exercício da violência legítima, o que significa, em última instância, que a expressão mais visível e extrema do poder só se justifica pelo Estado. Para este autor, o poder passa a ter um alcance maior, na medida em que se dissocia entre os campos do econômico, do normativo e do político e passa a fundar a base dos mecanismos de dominação correlatos.

A influência direta ou indireta dessas duas concepções, cuja complexidade foi se tornando crescente pela acumulação de estudos e análises sobre as mais diversas questões concernentes ao poder, estende-se às interpretações que se seguiram. Todos esses postulados vão desembocar em inúmeras concepções sobre o funcionamento da sociedade moderna, entendida não apenas na perspectiva interna (“nacional”), mas também na externa (“internacional”). A idéia de “ordem” no período moderno, por exemplo, internamente funda-se nesse pensador, pelo menos em parte, pela dominação racional-legal, sistematizada do ponto de vista metodológico e maximizada como instrumento da dominação. Externamente, e como sua perspectiva inicial, no mesmo sentido, a sociedade dita “internacional” nada mais é do que a transposição da lógica nacional para um ambiente em que não há um “Leviatã” dos “Leviatãs”, e, assim, ninguém pode deter o monopólio da violência legítima. Logo, por não haver instância legítima de dominação (pelo menos no sentido weberiano), não se observa uma clara “ordem” internacional, embora essa idéia venha sendo objeto de muita controvérsia nas últimas décadas, como se analisará com profundidade mais adiante.

É interessante notar, já com base nesses dois últimos autores citados, que o estudo do poder sofre uma alteração profunda que repercute em todo o modelo de pensar que desemboca nas formas contemporâneas do século XX. Robert Dahl ressalta, nesse sentido,

que os aspectos do poder que interessam aos estudiosos a partir do século XX são, em geral, bem diferentes dos anteriores. Diz ele: “[c]om poucas exceções (mais notadamente Thomas Hobbes), teóricos da política não aprofundavam suas investigações muito longe em certos aspectos do poder que têm parecido importantes para os cientistas sociais no século vinte”. Como exemplo, refere que grande parte dos pensadores tem por preconcebido, desde Aristóteles, “[...] que termos centrais como *poder*, *influência*, *autoridade* e *regra* (vamos chamar eles de ‘termos de poder’) não precisavam de maior elaboração, presumivelmente porque o significado dessas palavras fosse claro para os homens no senso comum”. Na mesma linha, “[...] mesmo Maquiavel, que constituiu uma importante guinada da teoria clássico-normativa para a moderno-empírica, não considerava termos políticos em geral como particularmente técnicos” (DAHL, 1986, p. 38-39, grifos do original).

O conjunto de teorias e práticas que configura a construção do poder como um saber, como exposto, já revela algumas linhas de identidade e de diferença entre as diversas concepções. Em seguimento, deve-se desenvolver a reunião sistematizada, ainda que provisória, dos problemas centrais que têm conduzido o debate ao longo do tempo: o *modus* e o *locus* do poder.

### 1.1.3 Problemas Centrais do Poder: o *Modus* e o *Locus*

A complexidade do poder, decorrente da sua variedade de manifestações e de suas origens, torna o seu estudo uma tarefa bastante difícil, como se observa da multiplicidade de abordagens na teorização em torno do tema.

Há, entretanto, dois eixos temáticos relativamente claros na identificação das controvérsias em torno do poder, que se poderiam resumir no problema do *modus* do poder e no problema do *locus* do poder.

De início, é importante esclarecer que a seleção dessas duas palavras latinas para retratar esses dois eixos temáticos do debate tem o propósito exclusivo de sistematizar a exposição e de introduzir um vocabulário até agora não comprometido com qualquer das muitas concepções antagônicas em torno da conceituação do poder. Não se pretende com elas, pois, introduzir uma nova categoria ou estabelecer um modelo estritamente semântico da problemática, e tampouco se ignora que a construção desse saber não é de maneira alguma neutra.

O problema do *modus* do poder pretende retratar a controvérsia existente sobre o modo de operação do conceito, que se divide entre concepções causais e concepções disposicionais do poder. Já o problema do *locus* do poder tenciona referir a controvérsia que existe sobre o local onde está centrado o poder, que se separa entre concepções individualistas e concepções estruturalistas.

### **(a) problema do *locus* do poder**

A existência dessas duas linhas de problematização é reconhecida por Keith M. Dowding, embora este autor não utilize a terminologia aqui proposta. Além disso, a sua abordagem não é tão complexa quanto a que se pretende aqui desenvolver, embora, do ponto de vista metodológico da exposição, pode ser um ponto de partida que será progressivamente ampliado ao longo da narrativa.

Segundo ele, há duas principais divisões envolvendo o estudo do poder: uma diz respeito à manutenção do poder por indivíduos ou estruturas, e outra relaciona-se às definições causais e disposicionais.

O problema do *locus* do poder deve ser o primeiro a merecer atenção, considerando que a definição do local onde está situado atribui uma operacionalidade diferente para o conceito. No tocante à primeira divisão, explica o autor que existem basicamente concepções estruturalistas e individualistas.

De início, ele observa a necessidade de definir propriamente o que vem a ser “estrutura”. Embora este estudioso reconheça a limitação desse conceito, notadamente à vista da grande controvérsia sobre o assunto, ele indica a interpretação que entende “mais clara”: “[a] estrutura de alguma coisa é o relacionamento que suas partes constitutivas têm umas com as outras. A estrutura não existe acima ou além de suas partes constitutivas – se não houvesse partes não haveria estrutura – mas a estrutura é logicamente independente das partes” (DOWDING, 1991, p. 5). No âmbito da sociedade, por exemplo, os indivíduos são parte da estrutura social.

Essa interpretação é complementada por outro autor, ao explicar que “[a] teoria da estruturação foi desenvolvida em resposta ao dualismo que existe na teoria social. O dualismo a que se refere é a divisão entre teorias centradas no sujeito e centradas no objeto [...]” (HAUGAARD, 1997, p. 98).

No tocante à teoria individualista, o poder é um atributo ou qualidade do sujeito, e não da estrutura, que, assim, se diferencia por ele e com ele. Nesse entendimento, o poder está



associado a um indivíduo que, por interesse ou outro fundamento, exerce o poder para obter um resultado específico ou fazer uma “diferença”, por exemplo, conforme as diversas apreciações teóricas desse fenômeno que serão desenvolvidas mais adiante.

Na perspectiva do dualismo da teoria social, deve-se observar que o poder está centrado no sujeito. A propósito, e ainda nesse âmbito da abordagem sociológica, pode-se destacar a associação que o pensamento marxista faz entre o poder e a “luta de classes”, que não apenas constitui a história, mas o próprio Estado como aparelho de dominação de uma classe sobre outra, o que não pode ser enquadrado com perfeição nesse dualismo entre sujeito e objeto.

No tocante à teoria estruturalista, é importante notar que o poder é associado à estrutura da ordem social e somente pode ser pensado no seu campo de ação.

Ao explicar sua concepção de poder, Anthony Giddens caminha nessa direção. A sua tese é no sentido de que o poder, em primeiro lugar, não está vinculado necessariamente a algum tipo de conflito (como uma resposta às teorias marxistas) ou interesse (como uma resposta às teorias utilitaristas), e, em segundo lugar, decorre de estruturas de reprodução social, de onde “flui”: “[p]oder não é necessariamente conectado com conflito no sentido de divisão de interesse nem de conflito ativo, e poder não é por essência opressivo [...]”. Prossegue o autor: “[p]oder é a capacidade de obter resultados; se eles estão ou não conectados a interesses puramente setoriais não é essencial à sua definição [...]”, porque a emergência do poder exige “[...] estruturas de dominação mediante as quais opera o poder que ‘flui suavemente’ em processos de reprodução social (e é, como se fosse, ‘não-visto’). [...] O poder [...] é gerado na reprodução de estruturas de dominação e através delas” (GIDDENS, 1984, p. 257-258; ver também: GIDDENS, 1987, p. 73-108).

Explicitando essa concepção citada, complementam Henri Goverde *et al.* que as estruturas existem no âmbito de práticas sociais, e as estruturas sociais simultaneamente limitam e possibilitam a ação social: “[a]ssim como os discursos, as estruturas constituem parte das condições de possibilidade das práticas sociais. Para usar a terminologia de Giddens, estruturas são simultaneamente possibilitadoras e constritivas”. Prosseguem os autores ainda para dizer que “[o] aspecto possibilitador da estrutura social é ‘poder para’, como capacidade de ação (a imagem consensual do poder). Esta capacidade para ação, ‘poder para’, pode também ser exercida para dominar outros e, então, pode ser exercida ‘sobre’ outros” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 37).

Esse mesmo nexo direto com a concepção estrutural também é estabelecido por Keith M. Dowding, embora se enfatize que ele admite o caráter disposicional do poder. Expõe ele: “[c]omo o poder é uma propriedade disposicional de um objeto, é também estrutural no

sentido de que sua natureza deriva do relacionamento entre certas propriedades daquele objeto e propriedades do meio externo”. Ressalva, porém, que isso corresponde a uma qualidade do objeto em si porque o poder “[...] é ao mesmo tempo uma propriedade dos objetos e uma relação entre eles. Nós normalmente nos referimos a ‘poder político’ como uma propriedade de indivíduos e organizações (ou algumas vezes grupos não-organizados de pessoas)” (DOWDING, 1991, p. 6). Nesse sentido, argumenta ele, não se pode sustentar que o poder esteja na estrutura, mas apenas se realiza ou se exercita no interior de uma determinada moldura social.

A interpretação desse estudioso é no sentido de que alguns teóricos tendem a atribuir o poder à estrutura pelo fato de que as oportunidades oferecidas aos indivíduos decorrem dela, mas isso, expõe o autor, não lhe transfere o poder que é dos indivíduos, porque estes atuam “[...] da forma como eles o fazem não apenas por causa de suas vontades e desejos, mas também por causa das oportunidades que eles percebem estar abertas para eles. Esta percepção está diretamente relacionada com a posição deles na estrutura social”. Esse problema de interpretação, segundo o autor, é “[...] o que leva alguns analistas a acreditar que poder é uma propriedade da estrutura social”, embora em nada altere a natureza do poder (DOWDING, 1991, p. 7).

Em síntese, e seguindo a distinção proposta por esse último autor, a literatura sobre o tema retrata vários exemplos de abordagens individualistas (LUKES, 2004; DYRBERG, 1997) e de abordagens estruturalistas (WARD, 1984; GIDDENS, 1984).

Avançando para além dessa abordagem e ao tratar da origem do poder, Torben Bech Dyrberg acresce outras subdivisões a esta última, entre individualistas e estruturalistas. Segundo o autor, a origem do poder deve ser compreendida em duas perspectivas distintas: a primeira envolve a denominada concepção derivativa, e a segunda, a concepção não-derivativa.

A primeira concepção (derivativa) está fundada no dualismo entre agente e estrutura. O poder, aqui, é compreendido como um resultado ou concessão da estrutura na qual o agente se insere. Nesse sentido, e na perspectiva política, por exemplo, o indivíduo recebe o poder da própria estrutura do poder político. Tomando-se a tradição política que se inicia com Thomas Hobbes como referência, pode-se afirmar que o poder do indivíduo deriva da concessão do poder político da estrutura na qual se firma o contrato social. Por isso, diz Torben Bech Dyrberg que: “[a] faculdade de vontade do indivíduo é, de um lado, admitida sem questionar, o que significa dizer que é prévia ao contrato e, então, pressuposta por ele”, ou que “[...] o contrato como contrato pressupõe que seja voluntariamente aderido por vontades autônomas e

racionais, ou ele não poderia ser legal e moralmente vinculante”. Resume o pensador em questão: “[...] sujeito constitutivo ainda somente pode existir, de outro lado, dentro da moldura criada pelo contrato (a ordem social), e implica que o contrato não apenas pressupõe o sujeito constitutivo, mas que também tem um papel ativo em realmente o constituir”. Essa concepção derivativa, por sua vez, revela-se problemática pelo seu caráter circular, na medida em que o sujeito é tido como pressuposto para a formação do pacto, mas ao mesmo tempo só se realiza “[...] quando o poder político afirma o sujeito ‘como ele é’. O poder político retroativamente constrói o sujeito como um ser cuja autonomia e racionalidade antecedem o evento político de entrar no contrato” (DYRBERG, 1997, p. 5).

Essa concepção derivativa, ademais, especialmente quando fundada no modelo hobbesiano de “poder sobre”, implica o reconhecimento de que o poder político, como tal, encerra um caráter absoluto e geral. Nessa linha, e ao passar do estado de natureza para o Leviatã, o indivíduo concorda em sujeitar-se ao absoluto poder do Estado. Isso significa, em contrapartida, admitir que, em uma situação-limite, o indivíduo seria privado de toda a liberdade por encontrar-se sempre sob o exercício do poder do Estado, mas que os direitos individuais limitam o exercício do poder do Estado, e, assim, abrem espaço para uma certa quantidade de liberdade frente àquele poder.

Prossegue o autor citado, esclarecendo que essa relação paradoxal entre o agente e a estrutura abala a assertiva de que o poder político deve estar situado no Estado como seu reduto de exercício legítimo para proteger a sociedade civil: “[e]sta afirmação – como sustentada, por exemplo, por Habermas, Held e Keane – inevitavelmente atribui um papel esquizofrênico ao poder político, especificamente que ele é um ‘mal necessário’”. Explica o teórico que o poder “[...] é necessário porque ele subjetiva o sujeito ‘como ele é’ e, por extensão, garante a ordem; e ele é um mal naquilo que ele sujeita, no sentido de enclausurar, a autonomia e a racionalidade do sujeito” (DYRBERG, 1997, p. 6).

A segunda concepção (não-derivativa) entende o poder como um atributo imanente. Para o mesmo estudioso, “poder é uma relação ou processo irreduzível; irreduzível no sentido de que ele não pode ser derivado de nada acima, além ou pré-existente às próprias relações que constituem esse processo”. Por isso, o poder não pode ser originado “[...] de alguma forma de objetividade social, como livre vontade ou determinação estrutural” (DYRBERG, 1997, p. 7). Ele afirma, assim, a natureza imanente do poder, na acepção já empregada por Michel Foucault, e que deve ser compreendida em termos de sua negatividade. Note-se que, na sua concepção, Torben Bech Dyrberg simultaneamente exclui a possibilidade de o poder estar centrado no indivíduo (“livre vontade”) ou na estrutura (“determinação estrutural”).

Como afirma Torben Bech Dyrberg, a negatividade, aqui, é uma conceitualização de limite ou “uma lógica política de inclusão e exclusão, de presença e ausência; uma que constitua e subverta a outra reciprocamente”. Nesse sentido, “negatividade, como o obstáculo inerente dentro da identidade, é constitutiva para a identidade ao ponto em que ela induz processos de identificação e significação no sujeito”. Este teórico resume a idéia de que o “[p]oder é este limite, o momento político de indecidibilidade que, em confronto com o sujeito, constitui sua identidade. Ele sujeita e sujeitifica através de objetivação. O poder como negatividade não significa que ele é uma ‘força negativa’, um mero mecanismo repressor”. Em verdade, o poder é um mecanismo simultaneamente produtor e repressor, porque expõe “[...] o sujeito para possibilidades de significação que ele simplesmente não consegue dominar, mas, exatamente por essas possibilidades, e a despeito delas, oferece novas condições para a emergência, institucionalização, reprodução ou inclusive destruição delas”. Após analisar essas concepções, conclui Torben Bech Dyrberg que o poder constitui verdadeiramente uma “situação estratégica complexa” (DYRBERG, 1997, p. 17).

A concepção de Thomas Hobbes, nesse aspecto, também se filia à corrente “não-derivativa”. Ele identificava o poder como diretamente associado à natureza humana: “[e]u considero, por tendência geral de todo ser humano, o desejo perpétuo e incessante de poder depois de poder, o qual cessa apenas na morte” (HOBBS, 1957, p. 64).

É interessante observar que a concepção “derivativa” sobre a origem do poder, de Torben Bech Dyrberg, envolve, ao mesmo tempo, as teorias “individualistas” e “estruturalistas” do poder expostas por Keith M. Dowding. O primeiro, contudo, vai mais adiante que o último. Considerando que admite a possibilidade de uma origem “não-derivativa” do poder, ele está igualmente admitindo a existência de concepções sobre o poder que não se fundamentem no indivíduo ou na estrutura.

A análise conjugada das concepções sobre a “origem” do poder, exposta por Torben Bech Dyrberg, e das concepções sobre as teorias “individualistas” e “estruturalistas” do poder, expostas por Keith M. Dowding, permite estender o panorama de sua compreensão teórica e situar o debate que se segue sobre o *modus* do poder.

### **(b) problema do *modus* do poder**

O problema do *modus* do poder pode agora merecer atenção, inclusive pelas implicações que decorrem da adoção de uma ou outra concepção. No tocante a essa

problemática, observa Keith M. Dowding que existem duas abordagens usuais em torno do poder: as causais e as disposicionais.

A definição causal imputa ao conceito de poder uma ação que produz um resultado sobre a conduta de outrem. Todavia, observa esse pesquisador desde o início que “o simples problema com a definição causal é que ela é falsa”. Usando o conceito mais antigo de Robert Dahl sobre poder, ele exemplifica esse argumento: “‘C tem poder sobre R’ não significa que ‘o comportamento de C causa o comportamento de R’, assim como ‘esta xícara é frágil’ não significa ‘esta xícara está quebrando’” (DOWDING, 1991, p. 4). A definição puramente causal do poder é de difícil sustentação teórica, como já exposto, porque se funda em um resultado ou inferência necessária sobre o poder, o que é desmentido prontamente por uma análise lógica mais atenta. Como se explicitará mais adiante, esse problema da definição causal será retomado como a “falácia de exercício”.

A definição disposicional, por sua vez, considera um atributo do objeto como ponto de partida para a análise. No caso do poder, ainda segundo Keith M. Dowding, trata-se de uma disponibilidade ou capacidade, porque o poder encontra-se em uma faculdade de ser exercido ou não. Assegura ele: “propriedades disposicionais são, então, sempre teóricas como padrão, e, quando nós atribuímos uma propriedade disposicional a um objeto, nós estamos atribuindo alguma coisa que pode nunca vir a ser provada”. Nesse sentido, atribuir a um governante a qualidade de “forte” é uma definição disposicional, porque ele pode nunca vir a exteriorizar esse atributo (a “força”) e, assim, nunca ser concretizada ou mesmo provada essa atribuição. O próprio autor observa que associar poder à capacidade implica pressupor a existência de determinadas condições ou propriedades para o exercício, ou “nós olhamos para os *recursos* que eles têm”. Observa, não obstante, que: “[...] olhar para aqueles recursos não é suficiente para medir suas capacidades, porque aqueles recursos irão apenas permitir que os atores produzam resultados sob certas condições”. Embora ele deixe claro que o poder de um determinado agente é “difícil de quantificar”, Keith M. Dowding adverte que essa “[...] dificuldade de quantificar o poder não deve nos levar a ignorar isso nem a alterar conceitualizações ou definições por causa disso” (DOWDING, 1991, p. 4-5, grifo do original).

Os teóricos dividem-se em torno dessas abordagens. Alguns, como Nelson W. Polsby, por exemplo, adotam definição causal (POLSBY, 1980, p. 102). Outros, como Peter Morriss, seguem definições disposicionais (MORRISS, 1987, p. 19). Um terceiro grupo, ainda, como Steven Lukes, por exemplo, adotou inicialmente uma concepção causal (LUKES, 1974, p. 26-33), e, depois, adotou uma concepção disposicional (LUKES, 2004, p. 65).

Essa abordagem de Keith M. Dowding é complementada pela concepção de Peter Morriss. Em primeiro lugar, este autor desenvolve uma idéia análoga para distinguir conceitos “disposicionais” de conceitos “episódicos”; em seguida, ele aponta o problema das falácias em torno da compreensão do poder; e, por fim, identifica os conceitos de “habilidade” (“ability”) e “aptidão” (“ableness”).

O primeiro ponto enfatizado por ele é que, ao tratar do “poder”, encontra o estudo diante de um conceito “disposicional”, que, por sua vez, não pode ser confundido com um conceito “episódico”. O primeiro aponta para uma propriedade do objeto, e o segundo para a sua concretização ou ocorrência. Destaca ainda que se trata de categorias bem distintas: “[...] conceitos episódicos indicam acontecimentos ou eventos, ao passo que disposicionais referem a capacidades relativamente duradouras de objetos” (MORRISS, 1987, p. 14).

O segundo ponto enfatizado pelo autor é que a não-compreensão da peculiaridade dos conceitos disposicionais pode levar o pesquisador a incorrer em equívoco, notadamente a cair na armadilha da “falácia de exercício” (“the exercise fallacy”) e da “falácia de veículo” (“the vehicle fallacy”).

A “falácia de exercício” decorre da suposição de que o poder seja o seu próprio exercício. Essa concepção reduzida do poder ignora a distinção entre a disposição em si e a sua manifestação ou exteriorização. Como uma capacidade, o poder não precisa ser exercido para existir. E, ainda, seu exercício pode não ser visível ou fisicamente perceptível. Nesse tipo de falácia, como adverte Peter Morriss, parecem ter incorrido Thomas Hobbes e outros (MORRISS, 1987, p. 15). Nesse sentido, por exemplo, a existência de um poder militar de um determinado Estado pode alterar a conduta de outro Estado sem, todavia, movimentar qualquer unidade militar ou mesmo sequer tentar isso.

A “falácia de veículo” origina-se da suposição de que um conceito disposicional tem essa característica por conta de uma estrutura interna. Essa falácia leva a afirmar que o poder seja identificado com a própria fonte ou meio de origem do poder, como inadvertidamente se pode concluir ao tentar compreender o poder apenas com base nos recursos ou meios que oferecem ou atribuem poder. O poder em si de obter um determinado resultado mediante a conduta de outra pessoa (obter o voto dela em favor de determinada proposição) não se confunde com a fonte desse poder (o medo de sofrer uma violência física, se o outro for mais forte; ou o receio de perder o emprego, se o outro for o empregador, por exemplo). O poder, em si, é único, mas as suas origens ou “veículos” são os mais diversos possíveis. Como adverte Peter Morriss, todavia, “perguntar *porque* uma substância tem uma propriedade (em virtude do *quê*) é diferente de, e também não é pressuposto para, afirmar que ela *tem* essa

propriedade”. Por essa razão, argumenta o autor que essa falácia “tende a ser cometida mais por filósofos do que por cientistas políticos” (MORRISS, 1987, p. 18, grifos do original).

Resumindo o ponto em análise, esclarece este estudioso que o poder, entendido como “[...] um conceito disposicional, não é uma *coisa* (um recurso ou veículo) nem um evento (um exercício de poder); é uma *capacidade*. [...] Nós não precisamos nos envergonhar que ‘poder’ é um tipo de conceito disposicional” (MORRISS, 1987, p. 19, grifo do original).

O terceiro ponto enfatizado por Peter Morriss é a idéia de que o poder deve ser entendido no sentido bem geral “como um tipo de habilidade”. Todavia, como ele próprio observa, há um grande elenco de conceitos que tratam do poder em vista da sua habilidade ou capacidade, mas que apresentam certas características em comum que permitem reuni-los em determinados grupos. Esclarece o autor, assim, que há “famílias” de conceitos de habilidade, e, na sua teoria, agrupa-os em três grandes “famílias” (MORRISS, 1987, p. 48).

A primeira família de conceitos de habilidade envolve “habilidades epistêmicas”, “habilidades não-epistêmicas” e “habilidades latentes” (MORRISS, 1987, p. 52-59).

“Habilidades não-epistêmicas” são aquelas que se executam sem considerar (ou a despeito de) o conhecimento do agente sobre a forma de agir. Explica o autor que as habilidades não-epistêmicas dos agentes “[...] incluem todas as ações básicas que você pode realizar, todas as ações realizadas em decorrência dessas ações, todas as ações produzidas em níveis por elas, e todas as conseqüências dessas ações que irão ocorrer no tempo permitido” (MORRISS, 1987, p. 53). Um exemplo, aqui, pode ser o caso em que determinado governante de um Estado detecta que as importações são superiores às exportações, gerando déficit na balança comercial, e considera tomar uma decisão para terminar com o déficit e equilibrar a balança. Uma ação não-epistêmica é simplesmente aumentar o imposto de importação de todos os produtos importados. Essa medida pode eventualmente diminuir as importações, mas isso não é um resultado necessário. O volume das importações, por exemplo, pode não estar fundado na vantagem comparativa dinâmica (melhores preços dos produtos importados), mas sim na ausência de oferta de similar nacional, e, assim, os atores econômicos podem suportar o aumento do tributo e manter os níveis de importação simplesmente porque eles não dispõem de outra alternativa para adquirir os bens. Além disso, outra possibilidade é que a discrepância na balança comercial pode não se fundar em excesso de importação, mas sim em declínio acentuado de exportações, por ausência de oferta de bens para tanto. Nesta hipótese, o agente político, aqui, exerce o seu poder sem qualquer consideração de natureza epistemológica sobre as causas dessa discrepância empírica do volume comercial externo.

“Habilidades epistêmicas” são aquelas que se desenvolvem considerando o conhecimento do agente sobre a forma de agir. Diz o autor que “[s]uas habilidades *epistêmicas* incluem todas as suas ações básicas, e todas as suas ações, e as conseqüências delas, que você sabe como realizar ou produzir” (MORRISS, 1987, p. 53, grifo do original). O autor ainda observa que, mesmo tendo o conhecimento suficiente para executar determinada atividade, o indivíduo pode ser mal-sucedido diante da obtenção do resultado desejado, notadamente quando, por exemplo, por impaciência ao não seguir todo o procedimento necessário, elimina etapas que ele sabe serem necessárias, e, assim, o resultado não é obtido. Nesse sentido, a habilidade epistêmica, embora existente, não produzirá o resultado oportunizado pelo poder disponível. Um exemplo, aqui, pode ser o mesmo caso referido anteriormente. A ação epistêmica consiste em investigar atentamente as causas da diferença entre importações e exportações e concluir, por exemplo, que a causa é o excesso de importações e, dentre elas, a grande participação, digamos, de “veículos de carga” no volume total de importação. Com base nesses elementos, o agente político decide aumentar o imposto de importação apenas sobre os “veículos de carga”. Além disso, e considerando o desejo de resultado imediato, ele realiza esse aumento de tributo – apenas como exemplo – mediante ato administrativo sem previamente ouvir a Comissão de Comércio existente. Essa decisão de aumento seletivo de tributo, fundada em razões ponderadas e justificadas, pode provavelmente diminuir as importações desses bens e, por conseguinte, ajustar a balança comercial. Todavia, também não garante de forma absoluta que seja alcançado o resultado desejado. Pode-se supor, ainda exemplificando, que os importadores questionem a legalidade desse procedimento de majoração de tributos sem previamente ouvir a dita Comissão de Comércio, que é apenas consultiva, mas que é um requisito essencial para majoração de tributos, de acordo com a lei. Mais do que isso, e por fim, os importadores podem ser bem-sucedidos no seu reclamo, e, como resultado, o volume de importações permanece inalterado. Concluindo, a ação epistêmica, por si só, não significa efetividade do resultado.

Apenas quando o indivíduo, além de possuir o conhecimento, segue os procedimentos exigidos e obtém o resultado desejado, refere-se o autor a “habilidade epistêmica *efetiva*”. No caso, o autor exemplifica com a situação do indivíduo que tem a habilidade de utilizar o extintor de incêndio para apagar o fogo, e, diante da situação, utiliza todos os procedimentos necessários para operar o extintor e chegar ao objetivo final de efetivamente extinguir o fogo (MORRISS, 1987, p. 54-55, grifo do original). Prosseguindo no mesmo exemplo anterior, a ação de aumentar o imposto de importação apenas sobre os “veículos de carga” vai ser efetiva



se o resultado de redução das importações for objetivamente alcançado, o que pode exigir, neste caso, conforme o procedimento legal, a oitiva prévia da Comissão de Comércio.

“Habilidades latentes” são “habilidades para adquirir habilidades” ou uma “habilidade de segunda ordem”. Observa o autor que nossas habilidades não são fixas e imutáveis e que tanto as habilidades epistêmicas como as não-epistêmicas têm a possibilidade de ser latentes, porque “[...] quando eu adquiro novos conhecimentos ou habilidades eu posso converter uma habilidade não-epistêmica em uma epistêmica, assim como quando eu aumento meu leque de ações básicas eu ganho habilidades não-epistêmicas” (MORRISS, 1987, p. 57-58). Exemplo da habilidade latente, ainda referindo ao mesmo caso citado, é a habilidade que o agente político tem de, prevenindo a repetição do que ocorreu com o procedimento para majorar o imposto de importação sobre determinados bens, agir politicamente no Parlamento, por exemplo, para dispensar a oitiva prévia da Comissão de Comércio, mas apenas posteriormente ao ato de majoração. Esse poder suplementar (de agir sem ouvir a Comissão previamente) torna sua atividade mais ágil e eficiente ao enfrentar outros problemas similares na balança comercial no futuro, porque, em outras palavras, o governante pode ganhar mais “poder”.

A segunda família de conceitos de habilidade envolve “aptidão” (“ableness”). Para o autor, aptidão (“ableness” ou também “all-in can”) é um conceito que agrega outro elemento à definição de habilidade (“ability”). Aptidão combina habilidade com oportunidade (MORRISS, 1987, p. 80-85). Isto é: mais do que uma habilidade abstratamente considerada, trata-se daquela que se encontra em oportunidade de realização ou concretização.

Explica Peter Morriss que a distinção entre “[...] ‘poder’ de aptidão de ‘poder’ de habilidade não é tanto que o primeiro refira-se a um tempo específico; mas é que o primeiro refere-se a condições reais, enquanto o último refere-se a condições hipotéticas”. Ou, dizendo de outro modo: “[...] uma afirmação de habilidade contém (explícita ou implicitamente) descrição contrafactual e condicionais de manifestação; uma sentença de aptidão não pode conter descrição contrafactual ou condicionais de manifestação” (MORRISS, 1987, p. 83).

Por isso, e pensando especificamente na aplicação do conceito na dimensão social e política, conclui o autor que: “[p]or esta razão, poder social e político é usualmente um tipo de aptidão e não uma habilidade; na filosofia social, nós não estamos normalmente interessados no que as pessoas poderiam fazer se elas tivessem recursos que de fato elas não têm” (MORRISS, 1987, p. 83).

A terceira família de conceitos de habilidade envolve poder “ativo” e “passivo”. Poder ativo é o conceito mais comum e difundido de poder, abarcando todas as coisas que são feitas no exercício de uma habilidade. Poder passivo, diferentemente, é a habilidade para interferir

no resultado pela omissão de qualquer conduta diante do acontecimento. Como define o estudioso, “[...] é passivo em ambos os sentidos: nenhuma escolha é envolvida porque você *não poderia intervir* para evitar a ocorrência do resultado; ela iria ocorrer *a despeito de* qualquer coisa que você pudesse fazer” (MORRISS, 1987, p. 100, grifo no original).

Embora, à primeira vista, o conceito de poder “passivo” não revele muita utilidade, adverte o autor que ele tem significado em várias situações. Explica o teórico que, quando nós pensamos nas habilidades e aptidões de alguém, às vezes “[...] nós estamos interessados apenas no que ela pode fazer ao agir ou intervir [...]”, outras vezes “[...] nós queremos incluir resultados que ocorreriam se ela se abstivesse de intervir [...], ou, ainda, “[...] nós queremos ir ainda mais longe e incluímos resultados que irão ocorrer independentemente do que o ator fizer”. Sintetiza ele que “[e]ssas habilidades passivas e aptidões são realmente mais propriedades disposicionais que habilidades, mas, para alguns propósitos, essas similaridades com habilidades são mais importantes que as suas diferenças” (MORRISS, 1987, p. 102).

Nesse âmbito de poderes “ativos” e “passivos”, desenvolve-se um longo debate histórico. Afirma o autor, como demonstração desse argumento, que a distinção remonta a Aristóteles, e prossegue com John Locke e Thomas Hobbes, basicamente em torno da dicotomia entre “realizar uma alteração” e “sofrer uma alteração” ou entre “agente” e “paciente”. Aponta o autor, porém, que essa distinção avança bem mais adiante no tempo, e permite dissociar entre basicamente dois grupos de pensadores: os “românticos”, representados por Karl Marx, e os “utilitaristas”, representados por Jeremy Bentham. Ao sintetizar a diferença entre ambos os grupos, diz o teórico que “os românticos enfatizam o poder para fazer, e os utilitaristas o poder para obter: os últimos precisam incluir poder passivo; os primeiros não podem” (MORRISS, 1987, p. 99, 102 e 105).

A natureza disposicional do conceito de poder, entretanto, deve ser compreendida à luz do debate que está sendo travado entre as concepções de “poder sobre” e “poder para”, o que será analisado com atenção a seguir.

## **1.2 Classificações Tradicionais do Poder: o “Poder Para” e o “Poder Sobre”**

Os estudos mais sistemáticos em torno do poder dividem basicamente a sua compreensão como um “poder para” ou um “poder sobre”. A fim de desenvolver essa análise e seus desdobramentos, a presente abordagem divide-se em três momentos.

Primeiro, será objeto de investigação a linha teórica que reúne as concepções do “poder sobre”, notadamente pela influência das obras de Max Weber e Michael Mann. Segundo, e como contraponto, será objeto de atenção o conjunto de postulados do “poder para”, centrados nas obras de Talcott Parsons e Hannah Arendt. Terceiro, e por fim, deve ser analisada a concepção da “tridimensionalidade” do poder, como desenvolvida por Steven Lukes, e que constitui uma expressiva tentativa de sistematização das concepções do poder.

### **1.2.1 Concepção de “Poder Sobre” em Weber e Mann**

A concepção de poder como exercício de subordinação de um agente sobre o outro é a essência de um conjunto de teorias que concebem esse instituto como um “poder sobre”.

De início, impõe-se observar que essa nomenclatura e a primeira tentativa de dissociar as visões de “poder para” e de “poder sobre” foi desenvolvida por Hanna Fenichel Pitkin como destacam outros estudiosos (GOEHLER, 2000, p. 42).

Hanna Fenichel Pitkin adverte, ao introduzir essa diferenciação entre “poder para” e “poder sobre” que, “[s]e ‘poder’ fosse uma etiqueta para certos fenômenos, tal distinção não poderia ser de grande importância, uma vez que as duas expressões necessariamente envolveriam a mesma idéia de poder simplesmente postas em diferentes contextos verbais”. Segue a autora que, “[...] se o conceito de poder for construído abstraindo-se de suas variadas expressões características e ocasiões de uso, então a idéia de poder em ‘poder para’ pode ser significativamente diferente da idéia de poder em ‘poder sobre’. Este é efetivamente o caso”. De um lado, continua, “[a]lguém pode ter poder sobre outro ou outros, e esse tipo de poder é efetivamente relacional, embora não seja um relacionamento”; de outro lado, em contrapartida, “[...] pode ter poder para fazer ou realizar alguma coisa por ele próprio, e esse poder não é relacional de forma alguma; ele pode envolver outras pessoas se o que ele tem poder para fazer é uma ação social ou política, mas ele não precisa” (PITKIN, 1972, p. 276-277).

O representante mais significativo e emblemático dessa visão de “poder sobre” é Max Weber, com sua abordagem sociológica. Nos seus conceitos introdutórios, o autor define assim o poder: “[...] é a possibilidade, dentro de um relacionamento social, de realizar a vontade de alguém mesmo contra resistência, independentemente da base na qual essa possibilidade se funda” (WEBER, 1980, p. 28).

Neste tópico, e ao explicitar a divisão do poder na sociedade, refere-se ele em outras passagens ao tema: “Por ‘poder’, nós queremos dizer, de uma forma geral, a possibilidade de um indivíduo ou grupo de realizar sua vontade no contexto de atividade coletiva mesmo contra a resistência de outros envolvidos”. Depois, diz ele que se trata da “[...] possibilidade de impor a vontade de alguém sobre a conduta de outros” (WEBER, 1980, p. 531 e 542). Na verdade, o autor dedica uma parte expressiva de “Economia e Sociedade” para tratar da divisão do poder no meio social<sup>2</sup>.

Segundo alguns teóricos, todavia, a definição de Max Weber é um pouco limitada, porque considera os “outros” apenas como resistentes em potencial e não como eventualmente interessados na realização das atividades em questão (POGGI, 2001, p. 12).

A análise weberiana associa três tipos de unidades de estratificação, especificamente “classes”, “grupos de *status*” e “partidos”, a três tipos de categorias conceituais (*status*, riqueza e dominação). Essas recompensas, que constituem os bens da sociedade, seja no sentido de bônus ou ônus, por sua vez, são atribuídas a indivíduos ou coletividades mediante três mecanismos respectivos: costume, troca e ordem.

Segundo Gianfranco Poggi, essas categorias estão bem definidas na teoria de Max Weber. O costume decorre de uma compreensão definida culturalmente sobre o que cada um merece ou deve satisfazer, porque, como afirma Gianfranco Poggi, “[...] com alocação de costume, o que alguém obtém depende do que ele *representa* para outros”; aqui, o elemento de origem do poder é o “*status*”. A troca advém da relação de oferta e procura que pode ser estabelecida reciprocamente entre os bens que um tem e que o outro deseja, porque, “[...] com alocação de troca, o que alguém obtém depende do que ele *tem* ou do que ele pode fazer *em favor dos* outros”; a categoria essencial aqui é a “riqueza”. A ordem decorre da distribuição dos bens sociais segundo determinado por um elemento que dispõe da punição como incentivo para as condutas, porque, “[...] com alocação de ordem, o que alguém obtém depende do que ele pode fazer *para* os outros”; a categoria essencial aqui é “regramento” (POGGI, 2001, p. 18, grifos do original). Conseqüentemente, estabelece-se a existência de três tipos diferentes de poder: o ideológico, o econômico e o político.

Com base nessas distinções, Max Weber ainda define os tipos de “autoridade legítima”. A autoridade “racional-legal (normativa)” funda-se na “crença na legalidade de normas vinculantes e no direito de aqueles elevados à autoridade de dar ordens sob tais regras”. A autoridade “tradicional” repousa na “crença profunda na santidade de tradições estabelecidas

---

<sup>2</sup> No Capítulo VIII, Seção 6: “Machtverteilung innerhalb der Gemeinschaft: Klassen, Stände, Parteien”.

e na legitimidade daqueles que estão exercendo a autoridade com base nelas”. A autoridade “carismática” está vinculada à “devoção à extraordinária santidade, heroísmo ou especial caráter de alguma pessoa e de padrões de regramento ou ordens emitidas por ele”. A legitimidade de tais tipos de dominação decorre da sua pertinência a quatro tipos de ações significativas: autoridade burocrática é conectada com “racionalidade instrumental”, autoridade tradicional relaciona-se com “ação tradicional”, e autoridade carismática está ligada a “racionalidade de valores” e “ação afetiva” (WEBER, 1980, p. 124).

Como observa Gianfranco Poggi, essa influência weberiana de tríplice classificação desdobra-se em várias obras sobre o assunto (POGGI, 2001, p. 20).

Nesse sentido, e a despeito de essa classificação weberiana trinária ser largamente aceita e reproduzida nas obras de Ciências Sociais e Políticas, constata-se na doutrina alguma controvérsia sobre a sua suficiência.

Existem autores, como Michael Mann, por exemplo, que entendem ser inadequada, ou, pelo menos, incompleta, a classificação de Max Weber. Nesse sentido, ele afirma a existência de uma quarta forma de poder. Na sua obra que cobre a evolução do poder desde a Antiguidade até o início do século XX, ele acresce o “poder militar” como uma quarta “fonte”<sup>3</sup> e categoria a ser diferenciada (MANN, 1993, I, p. 22-28).

Esse estudioso aponta que as categorias de poder econômico e de poder ideológico e normativo não suscitam controvérsias, mas que o conceito de poder político, como desenvolvido por Max Weber, abrange, de fato, duas categorias distintas. Diz ele que esse tipo de poder envolve em realidade o poder político e o poder militar: “[...] de um lado, a política central, incluindo o aparato estatal e (onde eles existem) os partidos políticos; de outro lado, força física ou militar”. E prossegue: “Max Weber e seus discípulos não distinguem entre os dois, porque eles geralmente vêm o Estado como o repositório de força física na sociedade” (MANN, 1993, I, p. 10-11).

Nesse contexto, argumenta Michael Mann que o poder militar “tem aspectos intensivos e extensivos, porque ele se preocupa com questão de vida e morte, assim como com a organização da defesa e ataque em grandes espaços geográficos e sociais”. E explica, ainda, que o poder militar apresenta uma face dupla de espaço social, porque tem um centro em que “[...] controles coercitivos e positivos podem ser exercidos, circundado por uma extensa penumbra na qual populações aterrorizadas normalmente não vão pisar além de certos detalhes de obediência, mas cujo comportamento não pode ser controlado positivamente”. No

---

<sup>3</sup> Segundo ele: “The Four Sources and Organizations of Power”.

seu entendimento, o poder político deriva “[...] da utilidade de regulação centralizada, institucionalizada e territorializada de muitos aspectos das relações sociais” (MANN, 1993, I, p. 25-27).

Argumenta este autor, para justificar sua assertiva, que conceitualmente há quatro elementos que impõem a separação dessas duas categorias. O primeiro é o fato de que diversos Estados historicamente não possuíam o monopólio do poder militar, embora tivessem o poder político, notadamente na Idade Média, quando a força das armas estava nas mãos de determinados nobres. O segundo é a circunstância histórica de que muitas conquistas militares foram realizadas por grupos armados que não eram necessariamente dependentes dos seus Estados, novamente se reportando a exemplos da Idade Média. O terceiro é o fato de que a organização militar, do ponto de vista interno, é separada da organização política dos demais setores do Estado. O quarto, por fim, diz respeito à moderna situação de relações internacionais pacíficas, nas quais os vínculos se estabelecem sem qualquer consideração com o poder militar.

A tese de Michael Mann a respeito de um quarto tipo de poder, porém, encontra resistências em outros setores da doutrina política.

Gianfranco Poggi, por exemplo, nega essa tese exposta de autonomia do poder militar diante do poder político. Assevera ele não seguir essa linha de pensamento porque entende “[...]difícil definir o poder político *de outra forma* que com referência à violência organizada; é o comando sobre os recursos que confere a um grupo, por exemplo, fazer ‘as coisas funcionarem’ sobre determinado território”. Prossegue o autor para afirmar que, por conseguinte: “[...] a definição sociológica padrão de Estado, formulada por Weber, confirma o relacionamento íntimo de todos os poderes políticos com o fenômeno da violência organizada, ao enfatizar dois aspectos daquele relacionamento”. Um deles é o de que, no Estado e outras formas de poder, “[...] a violência em questão é vista como legítima; isto é, a ameaça ou exercício dela são vistos como constituindo não um mero caso episódico, mas a realização de uma afirmação normativa exigindo concordância”. Outro aspecto é o de que “[...] tal violência somente pode ser ameaçada ou exercida pelos agentes do Estado; e seu *monopólio* sobre violência legítima e organizada é peculiar do Estado em si mesmo” (POGGI, 2001, p. 180, grifos do original).

Pode-se acrescer, a esses argumentos, que a idéia de pura territorialização do poder político é no mínimo limitada. Em verdade, e embora a primeira concepção de poder político puro esteja vinculada ao surgimento do Estado de modelo nacional, é evidente que há exercício de poder político acima e além do Estado. Essa assertiva pode ser justificada tanto

no âmbito internacional, entendido como espaço de interlocução recíproca de Estados (“internacionais”), como no global, entendido como espaço de interlocução entre outros inúmeros atores, como empresas transnacionais e organizações intergovernamentais e não-governamentais, em conjunto ou isoladamente dos Estados.

Assim sendo, e mantendo em foco a classificação weberiana tríplice, é evidenciado que pode haver conflitos de dois tipos distintos. Primeiro, entre aqueles três recursos, no tocante à sua preponderância na formação da sociedade. Segundo, pode haver conflitos em torno dos próprios recursos individualmente considerados, como disputas relacionadas à aquisição e à manutenção da riqueza ou do *status*.

Ao analisar essas formas de poder, enfatiza Gianfranco Poggi que “[p]oderes ideológico-normativo e político são expressões diferenciadas de um fenômeno primordial – vamos chamar ele de poder-em-extensão”. Ele acrescenta que a construção de cada um deles implica a adoção de sua forma institucional específica, o que constitui uma potencial causa de conflitos. Ele observa, entretanto, que “[...] *para tudo aquilo*, o processo de institucionalização que eles experimentam aumenta o total de poder-em-extensão disponível na sociedade como um todo” (POGGI, 2001, p. 27, grifo do original).

A concepção de “poder sobre”, largamente difundida e com ressonância no senso comum sobre o seu significado, não é a única existente. Com o aprofundamento dos estudos sobre o poder, ganha progressivamente mais espaço a denominada concepção de “poder para”, que, como se verá adiante, apresenta uma extraordinária contribuição para a compreensão do poder, em geral, e do poder político, em especial.

### **1.2.2 Concepção de “Poder Para” em Parsons e Arendt**

Uma outra concepção fundamental a respeito do poder envolve um conjunto de teorias que se articulam em torno do denominado “poder para”.

Essa segunda concepção atribui um conteúdo diferenciado ao poder, e suas linhas gerais podem ser reveladas, exemplificativamente, nas definições de Talcott Parsons (1967) e de Hannah Arendt (1970). Apesar das grandes diferenças entre as obras destes dois teóricos, há uma estreita confluência no que se refere a um papel de integração ou a uma função “positiva” do poder, notadamente na esfera política.

Ao se referir especificamente ao conceito de poder político, Talcott Parsons destaca a importância do poder como um “conceito-chave” na tradição ocidental. Diz ele que a problemática do poder emerge especialmente em pelo menos três contextos, como tratados pela literatura.

O primeiro contexto, argumenta esse estudioso, está relacionado à dispersão do seu conceito, “[...] à tendência, na tradição de Hobbes, de tratar o poder simplesmente como a capacidade generalizada de obter objetivos finais nas relações sociais, independentemente dos meios empregados ou do status de ‘autorização’ para tomar decisões ou impor obrigações”. A amplitude dessa idéia, alerta ele, torna praticamente inviável entender o poder como um mecanismo “específico” a ser considerado. O segundo, prossegue ele, é que “há o problema da relação entre os aspectos coercitivos e consensuais”. Talcott Parsons não identifica um tratamento satisfatório para essa questão na teoria, não se podendo aceitar a exclusão recíproca das idéias extremas de que ou o poder descende como forma de coerção ao dominado, ou de que o poder se realiza por consenso e livre vontade, mas sim a necessária combinação delas como um mesmo fenômeno. O terceiro, por fim, está relacionado à idéia de que “poder é um fenômeno de soma-zero, o que quer dizer que há uma ‘quantidade’ fixa de poder em qualquer sistema relacional e, logo, qualquer ganho de poder por parte de A precisa por definição ocorrer pela diminuição do poder à custa de outras unidades [...]” (PARSONS, 1967, p. 298-299). Esse último ponto está diretamente relacionado às “teorias dos jogos”, e constitui um aspecto importante da sua concepção, na medida em que afirma, pelo menos implicitamente, que o poder admite outro resultado possível que não seja quantitativamente relacionado com o seu exercício, e, do ponto de vista lógico, vai permitir justificar um poder que não seja de pura dominação ou coerção.

Talcott Parsons também identifica uma relação entre os aspectos políticos e sociais da sociedade. Na sua análise, ele considera quatro “afirmações gerais” sobre essa perspectiva. A primeira diz respeito à concepção de teoria política, que “[...] assim concebida é um esquema conceitual que lida com um conjunto limitado de variáveis primárias e suas inter-relações, as quais se encontram operando em todas as partes concretas dos sistemas sociais”. Esta é a idéia de integração da política como um subsistema, junto com a economia, dentro do sistema social, com o compartilhamento de categorias e funcionalidades, por exemplo. A segunda, como decorrência da anterior, é que “[...] o sistema empírico no qual a teoria política nesse sentido se aplica é um subsistema da sociedade definido analiticamente, ‘funcional’, e não por exemplo, um tipo concreto de coletividade [...]”; logo, prossegue o estudioso que a política de uma “[...] sociedade é composta pelas formas nas quais os componentes relevantes do



sistema total estão organizados com referência a uma de suas funções fundamentais, especificamente ação coletiva efetiva na realização dos objetivos das coletividades”. A realização de objetivos, como aponta ele, é simplesmente “[...] o estabelecimento de uma relação satisfatória entre as coletividades e certos objetos no seu meio que incluem tanto outras coletividades como categorias de personalidades, como por exemplo ‘cidadãos’”. Isso significa que todo processo político envolve a organização dos meios, sua gestão, o estabelecimento de objetivos e mesmo a busca de recursos. A terceira afirmação é a de que “o paralelo para a ação coletiva no caso da política é, para a economia, a produção”. O paralelo que ele estabelece é o de que o sistema político também envolve necessidade de ajuste às “demandas”, também exige mobilização de recursos para atendê-las e também gera “valor adicionado” pela combinação dos múltiplos fatores, mais do que seria criado individualmente e sem sua concertação. A quarta “afirmação geral”, por fim, é de que a análise política, como define, “[...] é paralela à econômica no sentido de que um lugar central nela é ocupado por um meio generalizado envolvido no processo de interação política, que é também uma ‘medida’ de valores relevantes”. O “poder”, nesse sentido, é um “meio generalizado”, com estrutura similar e associável ao papel do dinheiro na economia (PARSONS, 1967, p. 300-301).

Ao explicar sua concepção de poder, Talcott Parsons observa uma analogia possível entre o poder na política, de um lado, e a criação ou circulação de crédito na economia, de outro. Explica: “poder é aqui concebido como um meio de circulação, análogo ao dinheiro, dentro do que é chamado de sistema político, mas notadamente sobre suas fronteiras para dentro de todos os três outros subsistemas funcionais da sociedade [...]”. Adiante, conceitua o poder como “[...] a capacidade generalizada de garantir a eficiência de obrigações vinculantes entre unidades em um sistema de organização coletiva quando as obrigações são legitimadas com referência a sua relevância para objetivos coletivos [...]”, e, prossegue, “[...] onde em caso de recalcitrância há uma presunção de coerção por sanções situacionais negativas – independentemente de qual seja a efetiva agência de coerção” (PARSONS, 1967, p. 306 e 308).

Hannah Arendt expõe conceito similar de poder. De acordo com esta autora, o poder “[...] corresponde à habilidade humana de não somente agir, mas de agir de forma concertada. Poder nunca é uma propriedade de um indivíduo; ela pertence a um grupo e permanece existindo somente ao longo do tempo em que o grupo permanece unido”. Na sua concepção, o “poder” é o sustentáculo das instituições políticas e existirá enquanto as pessoas o apoiarem. Como se observa, não tem relação direta com algum “relacionamento de comando e

obediência” (ARENDDT, 1970, p. 40 e 44) e é essencialmente consensual (ver também: ARENDT, 1986).

Para esta estudiosa, ademais, torna-se fundamental retomar o conceito até então esquecido de Aristóteles sobre o homem como “animal político” e disso como seu *telos* na existência. Indo adiante, ela consegue reconstruir a ponte que liga o exercício da política como razão de ser do indivíduo na coletividade e confere a isso um significado positivo ou construtivo ou integrador da vida em sociedade. Tomando emprestada a terminologia empregada por Edgar Morin, pode-se dizer que ela tenta “religar” os saberes do exercício da política pelo homem e da construção da vida em sociedade (MORIN, 2001).

Ao analisar a definição de Hannah Arendt sobre o poder, Jürgen Habermas qualifica-o como um “conceito comunicativo de poder”. Além disso, identifica nele um claro “conteúdo normativo”, vinculado ao papel que a autora reserva-lhe no espaço do discurso político: “Hannah Arendt considera o desenvolvimento do poder como um fim em si mesmo. Poder serve para manter a práxis de onde ele irradia”. De acordo com este autor, o poder “[...] consolida-se e corporifica-se em instituições políticas as quais garantem exatamente aquelas formas de vida que estão centradas no discurso de reciprocidade”. Concluindo, diz Jürgen Habermas que o poder, assim, “[...] manifesta-se (a) em ordens que protegem a liberdade; (b) na resistência contra forças que ameaçam a liberdade política, e (c) naquelas ações revolucionárias que fundam novas instituições de liberdade” (HABERMAS, 1986, p. 77).

A relação entre ambos os conceitos de poder é tratada de modo distinto por Talcott Parsons e Hannah Arendt. O primeiro admite a existência de um “poder sobre”, mas que corresponde a uma espécie do gênero maior do que ele denomina de “poder para”. A última, por sua vez, identifica apenas o “poder para” como verdadeiro poder, e qualifica o “poder sobre” como uma manifestação de violência.

Embora apresentem diferenças nas suas compreensões individuais, os dois autores, no entanto, compartilham pelo menos duas identidades. A primeira é a de que ambos propõem visões normativas do poder, contrastando com Max Weber, com sua perspectiva empírica de poder. A segunda, que aqui interessa diretamente, é a de que tanto um quanto o outro tratam de um “poder para” alguma coisa.

Essa problemática dos dois sentidos de poder é enfrentada de forma unificada por outros teóricos, que entendem ser possível a convivência de ambos os conceitos, cada um em âmbito específico.

Torben Bech Dyrberg, por exemplo, trata a dicotomia entre “poder para” e “poder sobre” sob a denominação de concepções “assimétrica” e “simétrica”.

A primeira envolve uma concepção assimétrica, na qual o poder pressupõe conflitos de interesses em torno de vantagens, estabelecendo relação de controle, superioridade ou subordinação de um agente sobre outro, no qual um ganha na proporção da perda do outro, como um jogo de soma zero (DYRBERG, 1997, p. 2). Assim, trata de um “poder sobre”, fundado na ação ou vontade individual e de caráter restritivo ou limitador sobre outros indivíduos. Essa primeira visão, capitaneada por Max Weber, é de longe a mais difundida, como se conclui de inúmeros exemplos já citados. No seu conceito, está evidente, além da abordagem empírica, a pressuposição de um tipo de relacionamento entre indivíduos no qual um está ou se coloca em posição de inferioridade relativa ao outro.

A segunda diz respeito a uma concepção simétrica, na qual o poder é uma “capacidade coletiva” firmada sobre um consenso, em que todos podem ganhar, como um jogo de soma positiva. Concebe, portanto, um “poder para”, fundado na ação ou estrutura coletiva e de natureza produtiva (DYRBERG, 1997, p. 2-3). Nessa segunda visão, despontam as teorias de Talcott Parsons e Hannah Arendt, como expostas.

Independentemente da denominação utilizada (“poder para” e “poder sobre”, ou concepções “assimétrica” e “simétrica”), há diferença conceitual marcante entre as visões.

A concepção de “poder para”, porém, recebe críticas. Observa Steven Lukes, em referência aos conceitos atribuídos a Talcott Parsons e Hannah Arendt, por exemplo, que “estão em desacordo com os sentidos centrais de ‘poder’ como tradicionalmente compreendido e com as questões que sempre centralmente preocuparam os estudiosos do poder. Eles consideram a locução ‘poder para’, ignorando ‘poder sobre’”. Por isso, argumenta Steven Lukes, “[...] poder indica uma capacidade, uma facilidade, uma habilidade, não um relacionamento”, e vai mais adiante, ao sustentar que essa visão retira o interesse principal do estudo do próprio poder, na medida em que ele é exercido *sobre* pessoas (LUKES, 2004, p. 34, grifo do original).

Gerhard Goehler, em contrapartida, não compartilha dessa visão unilateral de Steven Lukes ao criticar as concepções de “poder para”, e vai mais longe na inferência que se pode extrair da comparação dos conceitos de Max Weber e Hannah Arendt. Observa esse teórico que ambos se referem a dois tipos diferentes de relacionamento, e, assim, empregam o mesmo termo para tratar de coisas distintas. De um lado, “Max Weber compreende poder em termos de um relacionamento no qual uma pessoa dirige sua vontade a outra pessoa com o propósito de sujeitá-la a seu poder”; de outro lado, e em oposto, “[...] Hannah Arendt concebe o poder como um relacionamento entre pessoas que se desenvolve na forma de comunicação e ação integrada, e não é primariamente dirigida a outras pessoas de fora” (GOEHLER, 2000, p. 43).

Este autor prossegue, propondo uma nova terminologia para se referir a esses dois tipos de relacionamento ou, mais precisamente, a esses dois sentidos de poder. Afirma Gerhard Goehler, sinteticamente, que “[...] a formulação de Max Weber diz respeito a poder *transitivo*, enquanto a de Hannah Arendt diz respeito a poder *intransitivo*. Esses termos são derivados da gramática”. No caso desse debate, então, “[p]oder é transitivo quando se refere a outros (por exemplo, a realização da vontade de outro, mencionada acima). Poder é intransitivo quando se refere de volta a ele mesmo” (GOEHLER, 2000, p. 43, grifos do original).

A importância da concepção de Gerhard Goehler sobre poder “transitivo” e “intransitivo”, seus desdobramentos sobre as categorias fundamentais da política e suas inúmeras contribuições para a compreensão do poder político contemporâneo serão analisadas em profundidade mais adiante.

Em seguimento, pode-se introduzir a concepção “tridimensional” de poder de Steven Lukes, que pretendeu reunir as diversas abordagens do poder de forma sistemática e complexa, e exerce grande influência até hoje nos estudos do poder.

### 1.2.3 Concepção de “Tridimensionalidade” do Poder em Lukes

O debate em torno do poder concentrava-se na ênfase ao “poder sobre”, e, de forma mais tênue, no seu contraste com o “poder para”, até o lançamento da polêmica tese de Steven Lukes. Na sua obra, ele introduz uma categorização diferente da questão do poder (LUKES, 1974), ainda centrada basicamente no “poder sobre” e que passou a exercer significativa influência nos estudos que se seguiram, embora sua tese tenha sido parcialmente revista em obra posterior (LUKES, 2004), a qual serve de fio condutor para a análise.

Segundo este autor, pode-se resumir o conjunto de concepções sobre o poder em três grupos: visão unidimensional, visão bidimensional e visão tridimensional.

Com o propósito de sistematizar a abordagem da teoria introduzida por ele e seus fundamentos, serão analisados, a seguir, os três grupos de concepções referidos pelo autor.

#### **(a) visão “unidimensional”**

O primeiro grupo referido por Steven Lukes é o da denominada visão unidimensional. Neste elenco, o autor inclui as chamadas considerações “pluralistas” ou “liberais” sobre o

poder, que desenvolvem uma teoria “behaviorista” sobre o tema. Diz ele que a visão unidimensional do poder, como primeira perspectiva que se apresenta para sua compreensão, “[...] envolve um olhar no *comportamento* na tomada de *decisões* de *questões* sobre as quais há um observável *conflito* de *interesses* (subjetivos), vistos como preferências políticas expressas, reveladas por participação política” (LUKES, 2004, p. 19, grifos do original).

De forma mais específica, essa concepção é desenvolvida, dentre outros, por Nelson W. Polsby e Robert Dahl.

Nelson W. Polsby, inicialmente, fundamenta a necessidade de desenvolver uma concepção mais abrangente de poder na insuficiência teórica da denominada “teoria da estratificação” que domina a compreensão da sociedade e, por decorrência, do próprio poder. Diz este estudioso que: “nós podemos considerar a teoria da estratificação, nessa expressão mais ampla, como um perspectiva intelectual que vê a sociedade com um organismo análogo na sua estrutura a um bolo de camadas”. Nessa mesma trilha, os teóricos da estratificação social “[...] discutem questões como quem pertence a qual camada e porque, o que acontece em cada camada, e quais as relações entre pessoas de camadas diferentes. A estratificação em si refere-se à distribuição de valores na sociedade”. O poder, na concepção, é um dos valores em jogo: “Nós podemos pensar em valores como coisas ou eventos desejados por indivíduos ou grupos na sociedade. Os valores mais comumente empregados nas análises da moderna estratificação são variantes de uma das três seguintes: chances da vida, prestígio e poder”. Prossegue ele, esclarecendo que os três valores citados são reconhecidos implícita ou expressamente na doutrina como distribuídos sem isonomia no campo social, e que igualmente “[...] podem ser quantificados pelo menos em termos gerais pelo observador e que os indivíduos, ou pelo menos ‘classes’ de indivíduos, estão ordenados transitivamente com respeito a sua posse de cada valor [...]”. O conceito de poder, na teoria da estratificação, é a “[...] *capacidade* de realizar a vontade de alguém, mesmo sob objeções” (POLSBY, 1980, p. 98-99 e 108, grifo do original).

Este teórico aponta, porém, as diversas limitações da concepção de sociedade, que, em última instância, também restringem a compreensão do poder. Por exemplo, e dentre outras questões, observa ele que esses valores não podem ser exatamente quantificados, nos seus montantes. O caso do poder é emblemático, seja pelo problema de sua nem sempre observável empiria, seja pela dificuldade de estabelecer comparação com os demais valores. Além disso, aponta ele, ainda quanto ao poder, que, embora possa ser percebido que há distribuição desigual de poder na sociedade, pouco se pode dizer sobre a forma ou permanência dessa

desigualdade ao longo do tempo, e, muito menos, sobre a dominância de uma determinada classe ou estrato sobre as demais.

Para superar essas limitações, Nelson W. Polsby arrola as pressuposições básicas da denominada concepção pluralista.

Aponta ele que “[a] primeira e talvez mais básica pressuposição da abordagem pluralista é que nada categórico pode ser afirmado sobre poder em alguma comunidade. Isso rejeita a tese da estratificação de que *algum* grupo necessariamente domina a comunidade” (POLSBY, 1980, p. 113, grifo do original). Por isso, a questão fundamental não é “quem domina” uma comunidade, mas sim, se, de fato, “alguém” domina a comunidade.

O autor também observa que “[o]utra pressuposição da abordagem pluralista vai diretamente contra a pressuposição da teoria da estratificação de que as distribuições de poder são mais ou menos um aspecto da estrutura social”. Ele explica que, ao contrário dos outros, os “[p]luralistas dizem que o poder pode estar vinculado a questões, e questões podem ser volúveis ou persistentes, provocando coalizões entre grupos de interesse e cidadãos, variando na sua duração do momentâneo ao semipermanente”. Por isso, complementa-se a idéia anterior, no sentido de que, de um lado, os padrões de tomada de decisão são mais temporários do que permanentes, e que, de outro lado, “o comportamento humano é governado em grande parte pela inércia” (POLSBY, 1980, p. 115-116). Logo, e nessa visão, não há um grupo necessariamente dominando a comunidade.

Um outro ponto de superação da teoria da estratificação reside no conceito em si mesmo de poder. Diz ele: “[c]omo nós vimos, os teóricos da estratificação enfatizam a catalogação das bases do poder, ou recursos avaliáveis aos atores pelo exercício do poder. Pluralistas, de outro lado, concentram-se no exercício em si do poder” (POLSBY, 1980, p. 119). Nelson W. Polsby mostra que a enumeração dessas fontes é expressiva e que, por isso, seria mais importante atentar para a maior ou menor habilidade no exercício do poder na sua prática. Cabe aqui lembrar que este teórico ainda traz à tona o problema da falácia do exercício e da falácia do veículo, já analisadas (MORRISS, 1987, p. 15-19).

Concluindo, elenca o autor como “recomendações práticas” para o estudo do poder, como guia do seu conceito: (a) “selecionar áreas de questões como foco do seu estudo de poder da comunidade”; (b) “defender essas áreas de questões como muito importantes na vida da comunidade”; (c) “estudar o comportamento real”; e (d) “estudar os resultados de decisões reais dentro da comunidade”, observando que saber as “intenções” é importante também, mas isso não assegura o resultado por si só (POLSBY, 1980, p. 120-121).

Robert Dahl é outro teórico que desenvolve um conceito em pressupostos similares. Ele, inicialmente, observa que há inúmeras implicações relativas à compreensão do poder, como seu significado, sua intensidade, seu papel, seu objetivo, sua distribuição e sua motivação, por exemplo. Entretanto, e como atentamente explica adiante, a relevância do estudo do poder ao longo do tempo está diretamente relacionada com a moral e com o seu significado prático em cada época própria, porque seria muito difícil justificar a intensidade do debate sobre o poder “[...] e a extensão até a qual teóricos políticos nos últimos vinte e cinco séculos preocuparam-se com as relações de poder e autoridade, se não fosse o significado moral e prático do poder para qualquer pessoa ligada na vida política, seja como observador ou ativista” (DAHL, 1986, p. 38).

Na concepção de Robert Dahl, os “termos de poder” envolvem conjuntos de relacionamentos “[...] *entre unidades sociais de tal forma que os comportamentos de uma ou mais unidades (as unidades de resposta, R) dependam em alguma circunstância do comportamento de outras unidades (as unidades de controle, C)*”. “Termos de poder”, na sua concepção, são “poder”, “influência”, “autoridade” e “regra” (“*power, influence, authority e rule*”) (DAHL, 1986, p. 39-40, grifos do original). Em outra obra, o estudioso refere-se a eles como “termos de influência” (“*influence-terms*”) (DAHL, 1970, p. 15). Percebe-se na obra dele e também na de Nelson W. Polsby uma certa sinonímia de todos esses termos utilizados de forma intercambiável.

Na sua definição, o autor ressalva que “termos de poder nas ciências sociais excluem relações com objetos inanimados ou mesmo não-humanos”, como coisas ou animais, por exemplo. Assim sendo, e como ele próprio exemplifica mais adiante, esse conceito inclui o “poder de uma nação” (DAHL, 1986, p. 40).

Além disso, para Robert Dahl, também é fundamental identificar a presença de “manifesta intenção”. Diz ele que é importante distinguir “*ter e exercer poder*”, porque “[e]sta distinção é também envolvida na forma como reações antecipadas funcionam com uma base para influência e poder”. Explica o autor que a distinção entre o *ter* e o *exercer* poder “poderia se basear na presença ou ausência de intenção manifesta”, porque, se for considerada essa variável, “[...] ao estudar o *exercício* do poder, teria que ser examinado não apenas as percepções e respostas de R [*a unidade de resposta*] mas também as intenções e ações de C [*a unidade de controle*]” (DAHL, 1986, p. 51-53, grifos do original).

Está bastante claro, na sua idéia, que o poder relaciona-se diretamente com o comportamento de um determinado ator. Ademais, a compreensão do poder, segundo esse teórico, pressupõe a análise de situações concretas e específicas, notadamente das decisões

tomadas pelos atores na realidade. Explica ele que “[a]lgumas das conexões que um analista do poder pode considerar como ‘efeitos’ a serem explicados pela busca de causas são os resultados de decisões específicas”, citando: (a) “os valores, atitudes e expectativas reais dos tomadores de decisão”; (b) “os seus valores ou atitudes anteriores ou mais fundamentais”; e (c) “as atitudes e valores de outros participantes – ou não-participantes – cuja participação é de alguma forma significativa”. Resume o autor, por fim, que “[n]ão há dúvida de que uma ‘completa’ explicação das relações de poder em um sistema político tentará considerar todos esses efeitos e outros” (DAHL, 1986, p. 50).

A visão unidimensional do poder significa, então, que o seu estudo está centrado no “tomar decisão” (“decision-making”). Este, por sua vez, e complementarmente, é considerado à vista da realidade concreta e pela intenção do agente, o que configura a sua concepção dita comportamental ou “behaviorista”.

De acordo com Steven Lukes, essa concepção, entretanto, mostra-se de alguma forma limitada, na medida em que é hábil para compreender o comportamento de tomada de decisão dos atores políticos, mas não consegue abarcar a amplitude do sistema político e não é competente para explicar o controle da agenda política, notadamente pelos processos relativos à sua formação e gerenciamento (LUKES, 2004). Essas limitações serão o ponto de partida da visão “bidimensional”.

### **(b) visão “bidimensional”**

O segundo grupo teórico referido por Steven Lukes é o da denominada visão “bidimensional”. Neste elenco, o estudioso arrola o conjunto dos críticos às concepções “pluralistas”, ou “reformistas”, que desenvolvem a denominada “crítica qualificada do behaviorismo”. Na visão desses críticos, o poder tem duas faces, não suficientemente exploradas pelos “pluralistas”.

Peter Bachrach e Morton S. Baratz retratam com propriedade essa visão de poder.

Ao analisar as concepções políticas e sociológicas sobre o poder, os autores resumem sua idéia: “[n]osso argumento está enquadrado dentro da moldura da nossa tese central: há duas faces do poder, das quais nenhuma é vista pelos sociólogos, e apenas uma delas é vista pelos cientistas políticos” (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 4). Essa afirmação, em verdade, fundamenta e serve de mote para a classificação adotada por Steven Lukes de três dimensões do poder.



A crítica de Peter Bachrach e Morton S. Baratz à concepção unidimensional do poder basicamente tem dois alvos. Explicam eles que um “[...] é que o modelo [unidimensional] não leva em conta o fato de que o poder pode ser, e freqüentemente é, exercido pela redução do âmbito de tomada de decisão para apenas questões ‘seguras’”, e o outro “[...] é que o modelo [unidimensional] não oferece qualquer critério *objetivo* para distinguir entre questões ‘importantes’ e ‘não-importantes’ emergindo na arena política”. Dirigindo sua análise também aos estudos de Nelson W. Polsby, mas essencialmente aos de Robert Dahl, sintetizam Peter Bachrach e Morton S. Baratz que, ao não identificar nenhuma das faces do poder político, “[...] Dahl não está em posição de avaliar a relativa influência ou poder do iniciador ou tomador de decisão, de um lado, e de outras pessoas, de outro lado, que podem ser direta ou indiretamente instrumentais ao impedir o surgimento de questões potencialmente perigosas” (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 6 e 16, grifo do original).

Na construção da sua concepção de poder, os autores partem da idéia unidimensional, mas, de início, é introduzida uma tipologia específica, distinguindo o poder de outros conceitos correlatos (coerção, influência, autoridade, força e manipulação), o que estava pouco claro na visão unidimensional. Na sua obra, Peter Bachrach e Morton S. Baratz, de forma sintética, definem “poder” como relacional, com “demanda racionalmente percebida”, envolve conflito de valores e configura “ameaça de sanções severas”; “autoridade” é tratada como relacional, com “demanda racionalmente percebida e considerada razoável”, envolve possível conflito de valores e dispõe de sanções não-severas; “influência” é entendida como relacional, com “demanda racionalmente percebida”, conflito de valores e sem sanção severa; “manipulação” é tratada como não-relacional, não-racional e sem conflito de valores ou sanções; e “força” é entendida desde relacional a não-relacional, não-racional e com aplicação de sanções severas (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 17-38).

Por fim, “decisão”, na acepção que eles utilizam, significa “uma escolha entre modos alternativos de ação” (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 39), e não apenas um exercício de poder, como na visão unidimensional.

Segundo a concepção bidimensional em análise, fundamentar o poder tão-somente em “tomada de decisão” confere uma perspectiva muito limitada ao fenômeno. Os autores explicam: “[...] por conta de que a nossa [teoria] oferece uma moldura conceitual mais ampla para dentro da qual analisar tomada de decisão, ela torna mais fácil o estudo comparativo dos fatores subjacentes a diferentes decisões em diversas circunstâncias”. E, por isso, “[u]ma estrada é então aberta ao longo do desenvolvimento de um corpo de teoria geral com respeito ao processo de tomada de decisão” (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 42).

Após delimitados esses conceitos específicos, a crítica de Peter Bachrach e Morton S. Baratz à concepção unidimensional do poder, no aspecto do “tomar decisão”, torna-se mais clara e dirige-se fundamentalmente a dois pontos.

O primeiro é explicitar a inadequação parcial de associar toda decisão a exercício de poder. Assim como uma decisão pode ser fundada em poder, ela também pode ter como base autoridade, ou influência ou mesmo força. Afirmam os dois estudiosos que uma decisão não pode ser considerada como resultante de uma dessas categorias (poder, autoridade, influência ou força) em uma determinada situação “[...] a menos e até que isso seja especificado a partir de qual ponto de vista a decisão está sendo examinada, isto é, a partir daquele que busca obediência ou daquele que a oferece”. Em outras palavras, dizem eles: “[...] nós colocamos o fenômeno do poder na perspectiva adequada: nós reconhecemos que, enquanto tomada de decisão freqüentemente envolve relações de poder, ela em muitos casos não envolve” (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 40-42).

O segundo ponto é incorporar o “não-tomar decisão” como exercício de poder. Afirmam os autores que o sistema político desenvolve na sociedade uma “mobilização de preconceitos”, isto é, “um conjunto de valores, crenças, rituais e procedimentos institucionais predominantes (‘regras do jogo’) que operam sistemática e consistentemente para o benefício de certas pessoas ou grupos às expensas de outros”. Eles afirmam que o procedimento padrão para garantir “[...] uma dada mobilização de preconceitos é a não-tomada de decisão. Uma não-decisão, como nós a definimos, é uma decisão que resulta na supressão ou dificuldade de um desafio latente ou manifesto para valores ou interesses do tomador de decisão”. O “não-tomar decisão”, assim, pode adotar diversas formas, como mecanismos “indiretos”, mas também mecanismos “diretos”, especificamente a simples força, como a prisão ou agressão aos que desejam mudar a ordem, ou o exercício de poder. Dizem eles, referindo-se ao último: “[a] ameaça de sanções contra o provocador de uma demanda potencialmente ameaçadora pode ser negativa ou positiva, variando da intimidação (potencial privação de coisas ou eventos valiosos) ou cooptação (recompensas potenciais)” (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 43-44).

Para identificar empiricamente as situações de “não-tomar decisão”, reconhecem Peter Bachrach e Morton S. Baratz algumas dificuldades. Argumentam eles, entretanto, que a análise deve-se centrar nas “questões-chave”: “[u]ma questão-chave, em nossos termos, é uma que envolve um autêntico desafio para as fontes de poder ou autoridade daqueles que atualmente dominam o processo pelo qual são determinadas as emissões de política” (BACHRACH; BARATZ, 1970, p. 47-48).

A visão bidimensional do poder significa, então, que ele está fundado não apenas em “tomada de decisão”, mas também em “não-tomada de decisão”. Além disso, e superando a problemática concepção de questões concretas, admitem-se também “questões potenciais”, em conflito observável de maneira aberta ou oculta, e fundado em interesses (entendidos como subjetivos), vistos como preferências ou objeções políticas.

Destaca Steven Lukes que a visão bidimensional constitui um grande avanço, porque “incorpora na análise das relações de poder a questão do controle sobre a agenda da política e das formas mediante as quais questões potenciais são mantidas fora do processo político”. E prossegue: “eu concluo que a visão bidimensional do poder envolve uma *crítica qualificada do foco behaviorista* da primeira visão (eu digo qualificada porque ainda é afirmado que não-tomada de decisão é uma forma de tomada de decisão)[...]”. Mais além, essa visão oportuniza “[...] considerar as formas nas quais as *decisões* são impedidas de serem tomadas em *questões potenciais* sobre as quais há algum *conflito de interesses* (subjetivos) observável, visto como incorporado em preferências políticas expressas e objeções subpolíticas” (LUKES, 2004, p. 20, grifos do original).

Ressalva Steven Lukes, todavia, que a concepção bidimensional pode sofrer críticas em pelo menos três aspectos.

O primeiro é o fato de que, quando pretende assimilar a totalidade das hipótese de exclusão de questões potenciais ao modelo de decisão, a visão bidimensional “[...] oferece uma figura confusa dos caminhos nos quais indivíduos e, acima de tudo, grupos e instituições são bem-sucedidos em excluir questões potenciais do processo político”. Observa Steven Lukes que, ao passo que as decisões são opções *conscientes* e *intencionais* feitas pelos atores dentre um elenco de possibilidades, “[...] o preconceito do sistema pode ser mobilizado, recriado e reforçado de maneira que nem é conscientemente escolhido e nem o resultado pretendido de escolhas individuais particulares” (LUKES, 2004, p. 25).

O segundo aspecto é a limitação teórica ao associar poder com conflito real. Em verdade, e como assevera Steven Lukes, o conflito real não é essencial na categoria do poder. De um lado, o poder relativo à “manipulação” e à “autoridade” não pressupõe conflito, e, de outro, é insatisfatório admitir que o poder seja exercido apenas em situações de conflito, porque isso significaria ignorar “[...] o ponto crucial que o mais efetivo e insidioso uso do poder é impedir tal conflito de emergir em primeiro lugar” (LUKES, 2004, p. 26-27).

O terceiro é o fato de Peter Bachrach e Morton S. Baratz insistirem na existência do poder de não tomar decisões apenas quando estão presentes “demandas” cuja entrada no processo político foi barrada. Por decorrência, isso permitiria supor que, na ausência dessas

demandas, existiria um “consenso genuíno”. Ressalva Steven Lukes que “[...] assumir que a ausência de demandas significa consenso genuíno é simplesmente excluir a possibilidade de consenso falso ou manipulado por estreiteza definicional” (LUKES, 2004, p. 28).

As críticas formuladas por Steven Lukes sobre a visão bidimensional do poder constituem a base para a visão tridimensional. A complexidade do processo de tomada de decisão, a amplitude do uso do poder fora de situações de conflito real e o reconhecimento das vicissitudes do processo de construção do consenso pretendem ser o centro da concepção que agora se segue.

### (c) visão “tridimensional”

O terceiro grupo referido por Steven Lukes é o da denominada visão “tridimensional”. Neste grupo, o autor desenvolve uma terceira concepção, que entende ser mais adequada à compreensão do poder, que chama de “crítica do behaviorismo”.

Ao introduzir a sua denominada concepção de poder tridimensional, este estudioso enfatiza de início que seu diferencial consiste precisamente em “assegurar o consentimento para a dominação de sujeitos que o desejem” (LUKES, 2004, p. 109).

Ao sintetizar a visão tridimensional do poder, diz Steven Lukes que ela incorpora a aguda “[...] crítica do foco behaviorista das duas primeiras visões como excessivamente individualistas e permite trazer à consideração as muitas formas nas quais *questões potenciais* são mantidas fora da política [...]”, seja mediante ação de forças sociais ou institucionais, seja por meio de ações puramente individuais. Além disso, o autor destaca que isso surge não apenas em situações de conflito real e externalizado, mas também de um conflito potencial. O último tipo, porém, “[...] pode de fato nunca ser concretizado. O que alguém pode ter aqui é um *conflito latente*, que consiste na contradição entre os interesses daqueles exercendo o poder e os interesses reais daqueles que ele exclui” (LUKES, 2004, p. 28, grifos do original).

O próprio autor ressalva que seu primeiro conceito de poder, desenvolvido em obra anterior (LUKES, 1974, p. 26-33), é “básica e inteiramente insatisfatório em vários aspectos” (LUKES, 2004, p. 109). Em primeiro lugar, ele observa que o conceito de poder é “disposicional”, como uma “capacidade” ou “habilidade”, e, assim, pode não ser exercido, e nem sempre o é. Em segundo lugar, o seu primeiro conceito analisa apenas o “poder sobre”, de um sujeito agente sobre outro sujeito seu dependente, o que se restringe apenas ao tipo assimétrico. Em terceiro lugar, o seu conceito anterior identifica-se com “dominação”, desconsiderando o fato de que em algumas ocasiões “poder sobre outros pode ser produtivo,

transformativo, autoritativo e compatível com a dignidade”. Em quarto lugar, a sua primeira concepção considerava os interesses de forma unitária, e não na sua possível diversidade e conflituosidade. Em quinto lugar, por fim, o conceito revisto está limitado ao âmbito de relações de poder “binário”, entre apenas dois sujeitos, o que não abarca a complexidade das relações sociais (LUKES, 2004, p. 109).

Ao enfrentar essas limitações do seu próprio conceito inicial, assegura Steven Lukes que uma melhor definição de poder é a de “habilidade dos agentes de produzir efeitos significativos, especialmente por levarem adiante seus próprios interesses e/ou afetarem os interesses de outros, tanto positiva quanto negativamente” (LUKES, 2004, p. 65). Na sua ótica, esse conceito teria a possibilidade de congrega harmonicamente as dimensões já desenvolvidas antes por Robert Dahl, Nelson W. Polsby e Peter Bachrach e Morton S. Baratz, e ao mesmo tempo de superar suas limitações.

O autor citado esquematiza a diferença entre as concepções sobre o poder e sua evolução teórica de forma bem sintética. De acordo com ele, a visão unidimensional do poder tem como pontos centrais: “(a) comportamento; (b) tomada de decisão; (c) questões(-chave); (d) conflito observável (aberto); (e) interesses (subjetivos), vistos como preferências políticas reveladas pela participação política”. A visão bidimensional, por sua vez, desenvolve-se em torno de: “(a) tomada de decisão e não-tomada de decisão; (b) questões e questões potenciais; (c) conflito observável (aberto ou coberto); (d) interesses (subjetivos), vistos como preferências ou objeções políticas”. Por último, a visão tridimensional resume seu debate em: “(a) tomada de decisão e controle sobre a agenda política (não necessariamente através de decisões); (b) questões e questões potenciais; (c) conflito observável (aberto ou coberto) e latente; (d) interesses subjetivos e reais” (LUKES, 2004, p. 29).

A compreensão sistematizada das inúmeras complexidades em torno do exercício do poder nas concepções até aqui desenvolvidas pode se iniciar com o resgate do processo de tomada de decisão na sua dimensão normativa. Como Henri Goverde *et al.* argumentam, o processo de tomada de decisão é particularmente complexo e disciplinado. Eles dizem: “Quando se considera tomada de decisão de uma perspectiva normativa, é importante lembrar que o resultado de uma decisão não é simplesmente feito no momento em que os indivíduos decidem fazer uma coisa e não outra, mas é determinado por uma inteira série de fatores”. Segundo a sua análise, o processo de decisão usualmente envolve seis etapas progressivas: “(1) a percepção de uma questão sobre a qual uma escolha tem que ser feita”; “(2) a identificação de um número de possibilidades com referência a essa questão”; “(3) o ingresso da questão e das possibilidades aplicáveis ao processo de tomada de decisão”; “(4) a

afirmação comparativa daquelas opções”; “(5) a eleição de uma das possibilidades como aquela a ser escolhida”; e “(6) a implementação daquela escolha” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 27-28).

Do ponto de vista da normatividade desse processo, e tendo como referência o princípio da igualdade dos atores políticos, todas essas fases são fundamentais porque qualquer desvio ou supressão interfere no resultado final (a decisão). Para justificar sua afirmação, explicam Henri Goverde *et al.* que: “[a]s primeiras duas etapas podem ser estendidas diretamente de volta para a socialização do indivíduo [...]”, porque, em verdade, “[...] as habilidades dos atores em perceber as escolhas disponíveis para eles já foram pré-determinadas pela socialização mediante aparelhos e superestruturas ideológicas do Estado”. Adiante, o terceiro estágio “[...] é aquele com o qual Bachrach e Baratz estavam preocupados na sua segunda dimensão do poder. Aqui, resultados políticos podem ser afetados pelo estabelecimento da agenda, pelas objeções institucionais a certos resultados, e obstáculos burocráticos”. Esclarecem os autores que o resultado pode ser alterado nesse estágio mesmo nas situações em que o processo é inteiramente democrático e politicamente acessível. Por sua vez, o quarto e quinto estágios “[...] são focados por Dahl – o conflito real entre atores sobre decisões, quem prevalece e sobre quem se impõe”. Por fim, o sexto estágio “[...] é crucial porque muitos fatores podem impedir uma decisão, uma vez tomada, de ser concretizada; este é o centro de muita análise política”. Concluindo, apontam os autores que a compreensão de que o processo de decisão desdobra-se de fato em diversos estágios apenas confirma a tese de que a distribuição de poder na política é de difícil avaliação prática (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 27-28). As dificuldades para compreender o poder político estão relacionadas também ao aspecto diferenciado do processo de decisão que cada ator adota.

As concepções tradicionais do poder, centradas na dicotomia entre o “poder sobre” e o “poder para”, com o complemento da “tridimensionalidade” do poder de Steven Lukes, constituem importante tentativa de sistematização da problemática. A obra deste último autor, particularmente, constitui um marco importante na sistematização dos estudos sobre o poder, notadamente porque abre espaço, na sua formulação, para interligar diversas “faces” do poder até então estudadas de forma pouco integrada. A sua concepção, todavia, apresenta algumas limitações teóricas que não permitem a análise mais abrangente do poder, em especial na sua expressão política na sociedade contemporânea, o que será exposto a seguir. Além disso, estudos recentes em torno do tema revelam as importantes contribuições de Michel Foucault e de Pierre Bourdieu, que devem ser desenvolvidas.

### **1.3 Multidimensionalidades do Poder: de Lukes a Foucault e Bourdieu**

A compreensão do poder até aqui exposta limita o poder ao embate entre duas linhas teóricas excludentes que contemplam o problema em torno da sua teleologia. Além disso, apresenta a complexa formulação de Steven Lukes de uma tentativa de reunir as “dimensões” do poder em um único marco teórico. A visão, todavia, ainda fica incompleta sem o exame crítico dessas concepções e sem a análise da sua operacionalidade discursiva e mesmo de sua natureza simbólica. A fim de avançar nesse sentido, a análise agora desdobra-se em três momentos.

No primeiro, serão analisadas as críticas dirigidas à “teoria tridimensional” do poder de Steven Lukes, notadamente as formuladas por Torben Bech Dyrberg. No segundo momento, devem ser resgatadas as importantes contribuições de Michel Foucault a respeito do poder, marcadamente no seu papel como prática e elemento discursivo. No terceiro, impõe-se explorar os caminhos obscuros do poder não-revelado, expressado e dissolvido em simbolismos que são iluminados pela obra de Pierre Bourdieu.

#### **1.3.1 Limitações da Concepção “Tridimensional” do Poder de Lukes**

A concepção desenvolvida por Steven Lukes tem o grande mérito de integrar discursivamente diversas visões parciais ou “unilaterais” do poder, conferindo-lhes sistematicidade e coerência. As críticas a essa ousada tentativa de compreensão integradora do poder, no entanto, merecem atenção, e o próprio autor as vem enfrentando e readequando sua formulação teórica.

Na sua obra mais recente (LUKES, 2004), ele reelabora em diversos pontos a sua tese anterior (LUKES, 1974), e tenta sanar as suas limitações. Segundo o próprio autor, a sua obra enfrenta, basicamente, dois tipos de objeções: a primeira é a de que o “consentimento” pressuposto na sua teoria não existe ou é muito raro, e a segunda é a de que esse “consentimento” não pode ser garantido na prática (LUKES, 2004, p. 109). O objetivo deste autor é tentar responder a essas críticas na sua reformulação.

As críticas mais impactantes, porém, não estão respondidas na sua reformulação. Torben Bech Dyrberg, por exemplo, aponta algumas insuficiências e problemas remanescentes da teoria de Steven Lukes.

De início, Torben Bech Dyrberg entende que a terceira dimensão do poder, como posta por Steven Lukes, pode ser considerada como de “poder sistêmico”, porque ela “[...] dirige a atenção para os freqüentemente dissimulados mecanismos de influência indireta inerentes a relações sociais, dos quais os agentes não estão necessariamente cientes”. Esse estudioso observa que os agentes “[...] podem desconhecer estar exercendo poder – uma possibilidade que Bachrach e Baratz admitem também como possível –, mas eles também podem desconhecer estar sendo exercido poder sobre eles”. Esse desconhecimento, mais além, pode ser inerente mesmo a uma “determinação estrutural” (DYRBERG, 1997, p. 63). Essa concepção “sistêmica”, porém, como desenvolvida por Steven Lukes, envolve inúmeras dificuldades teóricas.

Em primeiro lugar, Torben Bech Dyrberg aponta o problema inerente à relação entre poder e estrutura, tratada por Steven Lukes na perspectiva da causalidade e da responsabilidade do agente.

Cabe observar que, ao reconhecer o poder sistêmico, que pode operar independentemente da existência ou não de conflitos expostos ou latentes, a teoria tridimensional abre margem à problemática questão da corrente de causalidade que pode emergir dessa situação. Essa questão desdobra-se em dois aspectos. Um ponto a ser destacado envolve a possibilidade de o poder operar de forma expressa ou não, e outro ponto diz respeito ao nível de exercício do poder. Torben Bech Dyrberg resume os dois aspectos, dizendo que o primeiro “[...] pertine ao relacionamento entre conhecimento e desconhecimento, o que é uma questão sobre se poder opera de forma manifesta ou anônima [...]”, e, por sua vez, o segundo “[...] diz respeito aos níveis de análise, isto é, à relação entre poder no nível societal e o poder exercido por agentes individuais e coletivos” (DYRBERG, 1997, p. 71).

O problema central, como alerta este estudioso, é saber *de que forma e em que momento* torna-se possível responsabilizar o agente, na medida em que ele próprio é definido pelo poder.

O exercício de poder pressupõe, por essência, a autonomia (pelo menos relativa) do agente. Logo, esse problema referido desemboca no descolamento do poder da idéia de intencionalidade da decisão. Se, como propõe Steven Lukes, o “tomar decisão” e o “não-tomar decisão” são “conscientes” e “intencionais”, fica sem resposta a atuação sistêmica do



poder, que, como tal, é a-consciente ou, pelo menos, inconsciente. Nesse particular, não há como se inferir a responsabilidade do agente, seja porque a atuação é sistêmica (e, assim, a consciência do agente inexistente), seja mesmo porque, por ser inconsciente (ou a-consciente), o agente não pode ser responsabilizado em uma cadeia de causalidade entre o ato (ou não-ato) e o resultado, ou seja, até mesmo porque não há conflito. Complementa ainda Torben Bech Dyrberg, esclarecendo que, tomando como ponto de partida a afirmação de que o poder também se exerce e se internaliza “[...] inconscientemente através de preconceitos sistêmicos, Lukes divorcia poder e tomada de decisão ao argumentar que poder pode ser operacional mesmo na ausência de conflitos ou decisões – então, a noção de não-decisão” (DYRBERG, 1997, p. 72).

Ainda segundo expôs Steven Lukes, um agente só se exime da responsabilidade por determinado resultado (mesmo no caso de um “não-tomar decisão”) se houver razões “legítimas” para isso. Essa idéia, como ressalva Torben Bech Dyrberg, implica admitir que “[...] não-decisões deveriam ser tratadas como atos de negligência hipoteticamente conscientes [...] para os quais responsabilidade pode e deve ser atribuída”. Isso, contudo, gera outro problema, porque o exercício de um poder pelo agente só pode ocorrer se ele tiver um mínimo de autonomia, e, assim, o desconhecimento dele sobre essa autonomia, ou mesmo a inexistência desta, coloca em dúvida a legitimidade do poder e até a sua efetiva existência. Completa Torben Bech Dyrberg, na mesma linha de raciocínio, que esse problema posto é bem mais complexo pela circunstância de que “[...] os agentes podem ser estruturalmente determinados, em cujo caso a falta de autonomia deles significa que eles não exercem poder e, então, que eles não podem ser tidos como responsáveis de fato”. No seu desdobramento, surgem três questões que Steven Lukes não parece considerar: (a) “deve uma certa ação ou inação ser considerada como determinada estruturalmente ou como resultado do poder sistêmico?”; (b) “[s]e a última for a hipótese, então ela é exercida consciente ou inconscientemente?”; e (c) “[...] se for inconsciente, deve ser ela vista como legítima ou não?” (DYRBERG, 1997, p. 73).

Um segundo problema importante atribuído à concepção tridimensional e que merece destaque, dentre os muitos outros arrolados e discutidos por Torben Bech Dyrberg, ainda envolve a questão de associar o poder com responsabilidade e a contradição com a atuação sistêmica do poder. Explica este teórico que entender um determinado agente como responsável por uma ação sempre pressupõe que ele tenha sido o causador dessa ação, e, logo, tenha exercido alguma forma de poder. Em contrapartida, “[...] se o agente não pode ser tido como responsável, ele não pode ser a causa da ação, mas ela é sim o efeito de forças sociais

das quais ele não está no controle, em cujo caso, então, ele não exerceu poder”. A dificuldade remanescente, todavia, é que, “[...] se essa for a situação, a idéia central do poder sistêmico torna-se uma contradição em termos! A razão é que quando o poder se qualifica como sistêmico, ele escapa do controle dos agentes porque ele assume características estruturais” (DYRBERG, 1997, p. 79).

Concluindo, e resumindo as objeções à concepção tridimensional de Steven Lukes, o autor aponta que a dificuldade central decorre da conjugação de uma concepção behaviorista com um conceito de poder sistêmico. Explica Torben Bech Dyrberg que o problema vital da “[...] concepção de Lukes é que ele herda o modelo de ‘poder sobre’ do behaviorismo, o qual é estudado em termos de causação de eventos e contrafactuais; isto é obviamente inapropriado para estudar poder sistêmico”. De fato, essa forma “[...] é sistêmica precisamente porque isto é um tipo de poder que não induz as pessoas a fazer alguma coisa que de outra forma elas não teriam feito”. E segue: “[a]o invés de ver o poder em termos contrafactuais, a noção de poder sistêmico dirige sua atenção para o fato de que o poder é enraizado nas práticas dirigidas pela regra, isto é, naquilo que as pessoas normalmente fazem”. De acordo com ele, é exatamente por isso que saber e poder são inseparáveis (DYRBERG, 1997, p. 81).

Após analisar a visão tridimensional, e apontar as limitações dessa teoria, Torben Bech Dyrberg chama a atenção para a importância da concepção ampliada de Michel Foucault, o qual, na sua perspectiva, apresenta uma idéia “pós-moderna” do poder.

Explica Torben Bech Dyrberg que “[a] analítica do poder de Foucault [...] assinala um importante passo na direção do avanço de uma abordagem sem pressuposições sobre a configuração do poder em termos de identificação [...]”. De igual forma, “[...] ela também traz à tona uma quantidade de problemas fundamentais na conceitualização do poder, tais como autonomia, racionalidade e causalidade, assim como a relação entre o político e o social” (DYRBERG, 1997, p. 84).

Este autor sintetiza que a introdução da concepção de Michel Foucault traz no mínimo cinco contribuições importantes ao debate contemporâneo sobre o poder: (a) “nós saímos da conceitualização do poder e da política em termos de determinação e de causação para uma linguagem de potenciais políticos que condicionam, mas não determinam, a performance”; (b) “[c]omo um potencial condicionante, não pode ser afirmado *a priori* que poder é dotado de uma forma ou conteúdo particular (entre outras coisas, este é um argumento contra a assimilação de poder a ‘poder sobre’, que é, sim, uma específica codificação de poder)”; (c) “[e]ste movimento pode – talvez melhor em uma terminologia não-foucaultiana – ser denominado de virada ontológica na teoria política que enfatiza a contingência histórica das

relações de poder e das construções sociais e políticas”; (d) “[n]ós nos deslocamos para além de localizar o poder e sua autorização política no nível do regime com suas distinções entre, digamos, Estado e sociedade, público e privado, [...]”, assimilando, em contrapartida, uma visão dele “[...] como um processo em andamento que toma lugar através do sistema político, compreendido como todas aquelas atividades que dizem respeito à autorização política do poder”; e, por fim, (e) “nós nos movemos de operacionalizar democracia meramente como um sistema de direitos que protege e isola o social do político para uma visão na qual o poder político dos sujeitos pode ser usado para afirmar autonomia individual e soberania popular” (DYRBERG, 1997, p. 88).

Consideradas as críticas à formulação de Steven Lukes, e apresentada a importância de Michel Foucault para a compreensão do poder como uma alternativa às insuficiências da tridimensionalidade, na medida em que abre a análise para outras dimensões, notadamente discursivas, impõe-se aprofundar a compreensão da análise desse teórico francês.

### **1.3.2 Poder e Discurso e sua Prática em Foucault**

Michel Foucault apresenta contribuições importantes à compreensão do poder, em especial porque parte de pressupostos diferentes, e rompe com a linha genealógica do debate de “poder sobre” e “poder para” e abre os horizontes para uma visão alargada do poder. A sua visão, além de ampliar o enfoque, revela uma face “positiva” do poder e expõe os elos entre poder e saber, notadamente na prática discursiva.

Ao tentar identificar os conceitos de poder, o autor apresenta dois sentidos diferentes.

Em primeiro lugar, ele identifica um “economismo na teoria do poder”, porque este é interpretado como um direito, quase uma “commodity”, segundo um determinado modelo legal de delimitação do poder. Diz ele: “[p]oder é aquele poder concreto que todo indivíduo detém, e cuja cessão parcial ou total permite ser estabelecido o poder político ou a soberania”. Segundo seu entendimento, trata-se de uma concepção do século XVIII, embebida no contratualismo e que tem a opressão como seu contraponto: “[a] concepção do poder como um direito original que é renunciado para o estabelecimento da soberania, e o contrato, como uma matriz do poder político, fornece os seus pontos de articulação” (FOUCAULT, 1994, p. 26-27 e 30).

Em segundo lugar, Michel Foucault aponta para um outro esquema interpretativo, não mais fundado no contrato, “mas de acordo com aquele de guerra-repressão, e, neste ponto, repressão não mais ocupa o lugar que opressão ocupa em relação ao contrato [...]”. Para ele, então: “nesta visão, repressão não é nada mais que a realização, dentro do continuado conflito da sua pseudo-paz, de um perpétuo relacionamento de força”. Na sua explanação, o autor faz uma analogia com a conhecida concepção de Carl von Clausewitz sobre a guerra. Explica Michel Foucault que “[...] poder é guerra, uma guerra continuada por outros meios. O reverso dessa assertiva de Clausewitz que guerra é a política continuada por outros meios tem um triplo significado [...]”. De acordo com ele, o primeiro é o de que “[e]la consiste em ver política como sancionadora e mantenedora do desequilíbrio de forças que era exibido na guerra”; o segundo significado marcante é o de que essa inversão conceitual no poder revela que, como uma categoria de conflito político, os conflitos baseados em poder (ou com ele ou por ele) e “[...] as alterações nas relações de forças, o favorecimento a certas tendências, [...], que surgem dentro desta ‘paz civil’ – que nenhum desses fenômenos em um sistema político deve ser interpretado exceto como continuação da guerra [...]”; e, para finalizar, diz o autor que “[o] terceiro, e último, significado a ser atribuído a essa inversão do aforismo de Clausewitz é que o resultado final pode ser apenas o resultado de guerra, isto é, de uma competição de forças, a ser decidida em última análise pelo recurso a armas” (FOUCAULT, 1994, p. 29-30).

Ao resumir sua abordagem inicial sobre o poder, sustenta Michel Foucault existirem dois “esquemas de análise do poder”: “[o] esquema do contrato-opressão, que é o jurídico, e o esquema de dominação-repressão ou guerra-repressão, para o qual a oposição pertinente não é entre o legítimo e o ilegítimo, como no primeiro esquema, mas entre conflito e submissão”. Ao qualificar essas duas teses, aponta esse estudioso que: “[u]ma sustenta que os mecanismos do poder são aqueles da repressão. Por uma razão de conveniência, eu denomino ela de hipótese de Reich”. E, em complemento, a “[...] outra argumenta que a base do relacionamento de poder reside no embate hostil de forças. Também por conveniência, eu devo denominá-la de hipótese de Nietzsche” (FOUCAULT, 1994, p. 29-30).

Em um artigo, Michel Foucault aprofunda ainda mais o problema do poder na sua perspectiva.

Inicialmente, ele distingue os dois tipos ou significados de poder. Primeiro, um tipo “[...] que é exercido sobre as coisas e dá a habilidade de modificar, usar, consumir ou destruir elas – um poder que decorre de atitudes diretamente inerentes ao corpo ou fornecidas por instrumentos externos. Vamos dizer que aqui isso é uma questão de ‘capacidade’”. Segundo,

“[...] o que caracteriza o poder que estamos analisando é que ele traz para dentro relações entre indivíduos (ou entre grupos)” (FOUCAULT, 2003, p. 135).

Mais além, ele distingue o ator da instituição relacionada ao poder: “[...] se nós falamos do poder de leis, instituições e ideologias, [...] de estruturas ou mecanismos de poder, isso é somente até o ponto em que nós pressupomos que certas pessoas exercem poder sobre outras” (FOUCAULT, 2003, p. 135).

Michel Foucault entende o poder como um processo em curso. Por isso, o exercício do poder não é apenas “[...] uma relação entre ‘parceiros’, individuais ou coletivos, mas é uma forma pela qual uns agem sobre outros. Isso quer dizer, é claro, que não existe uma entidade poder, com ou sem letra maiúscula; global, massiva ou difusa; concentrada ou distribuída”. Para ele, “[p]oder existe somente como exercido por uns sobre outros, somente quando ele é posto em ação, até mesmo, por certo, quando adscrito a um campo de possibilidades disponíveis esparsas baseadas em estruturas permanentes”. Da mesma forma, “poder não é uma questão de consentimento” (FOUCAULT, 2003, p. 137).

Este pensador também dissocia em detalhes as relações de poder das relações de violência. De um lado, “[d]e fato, o que define um relacionamento de poder é que ele é um modo de ação que não atua direta e imediatamente sobre outros. Ao invés disso, ele atua sobre suas ações: uma ação sobre uma ação, sobre possíveis ou reais futuras ou presentes ações”. De outro, “[u]m relacionamento de violência age sobre um corpo ou sobre coisas; ele força, ele dobra, ele quebra, ele destrói, ou ele separa todas as possibilidades”. Além disso, aponta o autor que “[o] pólo oposto dela pode ser apenas passividade, e se ela se depara com alguma resistência, não há outra opção além de derrubá-la”. Um relacionamento de poder, entretanto, “[...] pode ser articulado somente com base em dois elementos que são indispensáveis se realmente se trata de uma relação de poder: que ‘o outro’ (aquele sobre quem o poder é exercido) é reconhecido e mantido até o final como um sujeito que age”, e, que, ainda, “[...] diante de um relacionamento de poder, um amplo conjunto de respostas, reações, resultados e possíveis invenções pode ser aberto” (FOUCAULT, 2003, p. 137-138).

O elo entre consentimento e violência, por conseguinte, também é analisado por ele: “[o]bviamente, o estabelecimento de relações de poder não exclui o uso de violência mais que isso acontece com a obtenção de consentimento; não há dúvida de que o exercício do poder não pode ocorrer sem um e outro, freqüentemente ambos ao mesmo tempo”. De toda sorte, o autor deixa claro que, embora consentimento e violência sejam instrumentos ou efeitos do poder, “[...] eles não constituem o princípio ou natureza básica do poder” (FOUCAULT, 2003, p. 138).

Michel Foucault também desnuda a relação entre poder e o significado amplo de “governo”: “[b]asicamente, poder é menos uma confrontação entre dois adversários ou seu embate mútuo que uma questão de ‘governo’. A esta palavra deve ser atribuído o significado mais amplo que ela tinha no século dezesseis”. Diz o autor francês que, naquela época, o termo “[...] não se referia apenas a estruturas políticas ou à administração de Estados; ela igualmente designava a forma pela qual a conduta de indivíduos ou grupos podia ser dirigida – o governo de crianças, pessoas, comunidades, famílias, doentes”. Por isso, ela envolvia formas de sujeição política constituídas por instrumentos legítimos e igualmente outros diversos “modos de ação” que tinham por objetivo influenciar “as possibilidades de ação de outras pessoas”, e, assim, o sentido de “governar” equivalia a “estruturar o possível campo de ação de outros”. O autor assegura que a melhor relação para o poder no sentido histórico está “[...] não no lado da violência ou do combate, nem no dos contratos voluntários (todos os quais podem, na melhor hipótese, ser apenas os instrumentos do poder), mas, precisamente, na área daquele singular modo de ação, nem conflitivo, nem jurídico, que é o governo” (FOUCAULT, 2003, p. 138).

Ao se definir o exercício do poder como uma capacidade de ação sobre outros indivíduos ou coletividades, imediatamente vem à tona a relação do poder com a liberdade. Diz o autor que o poder exerce-se apenas sobre sujeitos dotados de liberdade e enquanto detenham essa condição: “[c]om isso, nós queremos dizer sujeitos individuais ou coletivos que se defrontam com um campo de possibilidades nas quais diversos tipos de condutas, diversas formas de reagir e modos de comportamento estão disponíveis” (FOUCAULT, 2003, p. 138-139).

De acordo com Michel Foucault, as relações de poder podem ser analisadas apenas se questões específicas forem previamente consideradas. Ele aponta para cinco aspectos: (a) “o sistema de diferenciações que permite a alguém agir sobre as ações de outros”: *know-how*, linguagem, *status* e capacidades, por exemplo; (b) “os tipos de objetivos perseguidos por aqueles que agem sobre as ações de outros”: manter o *status* ou lucros, por exemplo; (c) “modos instrumentais” ao exercer o poder: por meio de controle, ou regras, ou constrangimento, ou ameaça, por exemplo; (d) “formas de institucionalização”: como família, Estado, exército, por exemplo; e (e) “os graus de racionalização”: nível de complexidade instrumental, ou capacidade de ajustar a cada situação específica, por exemplo (FOUCAULT, 2003, p. 140-141).

Este estudioso, na amplitude do seu conceito de poder, também explicita o fato de que relações de poder não são encontradas apenas no denominado “campo político”, porque elas

espalham-se “em toda a rede do social”. Ele observa que não existe um “princípio de poder primário” a dominar toda a sociedade em todos os seus aspectos, mas que todas as possibilidades abertas para um sujeito agir sobre os demais são compartilhadas socialmente e, por isso, “[...] vários tipos de disparidade individual, ou objetivos, de certa aplicação de poder sobre nós mesmos ou outros, de maior ou menor parcial ou universal institucionalização e maior ou menor deliberada organização, irão definir diferentes formas de poder”. Essas formas e situações de governo de uns sobre outros são bastante diversificadas: “[...] elas são superpostas, elas se entrecruzam, limitam e em alguns casos anulam, em outros reforçam, uma a outra” (FOUCAULT, 2003, p.141).

O papel do Estado, nesse contexto, é muito relevante e diretamente relaciona-se com o poder: “É certo que, em sociedades contemporâneas, o Estado não é apenas uma das formas de específicas situações de exercício de poder – mesmo que seja a mais importante –, mas que, de certa forma, todas as outras formas de relações de poder precisam se referir a ele”. O autor adverte que “[...] isso não é porque elas sejam derivadas, mas sim porque as relações de poder vêm mais e mais sob o controle do Estado (embora esse controle estatal não tem a mesma forma em sistemas pedagógicos, jurídicos, econômicos ou familiares)”. Por isso, explica: “[u]sando aqui o sentido restrito do termo ‘governo’, alguém poderia dizer que relações de poder têm sido progressivamente governamentalizadas, quer dizer, elaboradas, racionalizadas, e centralizadas na forma e sob os auspícios de instituições estatais” (FOUCAULT, 2003, p. 141).

A percepção mais ampliada de poder desenvolvida por Michel Foucault perpassa toda a sociedade como um todo.

O poder é compreendido na sociedade não apenas como algo negativo, mas também marcadamente positivo. Diz ele: “[o] que faz boa a detenção do poder, o que faz ela aceitável, é simplesmente o fato que ela não apenas pesa sobre nós como uma força que diz não, mas ela oportuniza e produz coisas, ela conduz ao prazer, constrói saber, produz discurso”. Assim sendo, observa o autor que essa dimensão deve ser considerada “[...] como uma rede produtiva que corre através de todo o corpo social, mas muito mais que uma instância negativa cuja função é repressão” (FOUCAULT, 1980, p. 119).

A modernidade faz-se acompanhar da emergência de uma nova “economia do poder”, altamente racionalizada e exercida pelo Estado de forma sistemática e com respaldo de instituições específicas e de grandes dimensões (como todo o aparato policial, de arrecadação e de controle do indivíduo, por exemplo), e munidas de técnicas sofisticadas para garantir a eficiência de sua atuação. Segundo este autor, contrastando com o período histórico anterior,

foram adotados “[...] procedimentos que permitiram aos efeitos do poder circular de uma forma ao mesmo tempo contínua, ininterrupta, adaptada e ‘individualizada’ através de todo o corpo social” (FOUCAULT, 1980, p. 119).

A compreensão tradicional do poder, segundo este teórico, está fortemente vinculada à concepção do próprio Estado, da soberania e do próprio regime de dominação fundado na “lei” ou em um sistema jurídico, ignorando outros aspectos igualmente relevantes. Todavia, ambos os conceitos de poder estão intimamente relacionados na prática da vida em sociedade. Destaca Michel Foucault que em nenhum aspecto ele desmerece o papel do Estado, mas apenas afirma que as relações de poder vão muito além do Estado em dois sentidos: “[p]rimeiro e acima de tudo porque o Estado, por toda a onipotência de seus aparatos, está ainda longe de ser capaz de ocupar todo o campo de relações de poder existentes, e, além disso, porque o Estado pode operar apenas com base em relações de poder já existentes”. A sua concepção compreende o Estado como “superestrutural” em inúmeras redes de poder que envolvem a família, a tecnologia, o saber e outras tantas, que se encontram “[...] em relacionamentos condicionantes-condicionados com um tipo de ‘metapoder’ que é estruturado essencialmente ao redor de um certo número de grandes funções proibitivas”, mas ele adverte que “[...] esse metapoder com suas proibições pode apenas se manter firme e estável onde ele estiver enraizado em uma série de múltiplas e indefinidas relações de poder que fornecem a base necessária para as grandes formas negativas de poder” (FOUCAULT, 1980, p. 122).

A visão ampla de Michel Foucault sobre o poder traz várias contribuições à sua compreensão. Há pelo menos três características marcantes na sua concepção sobre o poder que lhe permitem se diferenciar dos pensadores que o antecederam no exame desse tema.

Em primeiro lugar, este teórico evidencia o caráter relacional do poder. Nesse sentido, o poder não pode ser pensado como algo materializado, mas sim como algo que depende da intersubjetivização e que se efetiva no seu âmbito.

Em segundo lugar, ele desenvolve um conceito não-normativo de poder. Este, para Michel Foucault, em sentido amplo, não é apenas aquele emanado da atuação do Estado, como fundado ou não em um “contrato social”, ou como responsável monopolístico pelo exercício da “violência legítima”. Pensando assim, ele revela que as relações do poder não acontecem apenas no plano da juridicidade ou da violência. Nesse sentido, não existe poder apenas no Estado, e tampouco o Estado é seu único agente ou depositário, não estando, portanto, vinculado tão-somente ao exercício da soberania ou da supremacia política.

Mais do que isso, a “rede” de poderes na sociedade não decorre apenas do Estado, mas da própria produção de “saberes” em âmbitos singulares. A definição do “louco”, do



“doente”, do “aluno” ou do “criminoso”, por exemplo, é o resultado de um exercício de poder de menor amplitude, mas que constitui uma “microfísica do poder”, e, assim, um poder.

A esse poder, vincula-se um saber ou saberes correlatos. Há uma direta associação entre o exercício do poder disciplinar e a constituição de saberes, seja como instrumentos para sua eficiência, ou seja, mesmo, como legitimadores do seu exercício.

Exemplifica Michel Foucault de diversas formas e em várias obras essa constatação. O exercício do poder disciplinar sobre o “louco”, por exemplo, acompanha-se da criação de instituição para seu domínio (hospital psiquiátrico), de um conjunto de técnicas para esse fim (psiquiatria e terapias), assim como um corpo de especialistas (psiquiatras) e um conjunto de normatizações sobre essa atividade (efeitos jurídicos, por exemplo, do reconhecimento dessa condição), revelando a construção de inúmeros saberes, como teorias e práticas em torno do exercício desse poder <sup>4</sup>. Isso ele realiza ao contrapor um papel “negativo” a um “positivo”, como a repressão e a dominação do homem, de um lado, e a “produção” ou a “disciplina” ou o “controle”, de outro.

Em terceiro lugar, demarca este teórico que a dúplice categorização do poder é característica da sociedade moderna capitalista que se afirma a partir do fim do século XVIII e início do século XIX. O tipo de controle social que se exerce a partir de então, aponta ele, não decorre apenas da repressão do Estado, e, mais, não seria possível apenas na sua base.

A visão de Michel Foucault sobre o poder tem sua singularidade destacada por Steven Lukes, mas não o isenta de críticas por parte deste.

Steven Lukes, após discorrer sobre as suas três dimensões do poder, e referir a importância do estudo de Michel Foucault, destaca que ela está fundamentada em duas razões: “[a] primeira é que ele influenciou largamente nosso pensamento sobre o poder, através de muitos campos e disciplinas, notavelmente estudos culturais, literatura comparada, história social, antropologia, criminologia e estudos das mulheres”; e a “[...] segunda é que a abordagem de Foucault tem sido apontada como reveladora de uma ‘quarta dimensão do poder’ [...]” (LUKES, 2004, p. 88). Steven Lukes também reconhece que a análise do teórico francês está construída de forma bem original. De um lado, ele desenvolve os elos entre poder e saber e suas relações com os mais variados campos do conhecimento; de outro, enfatiza os efeitos do poder sobre o indivíduo, considerando suas mais diversas manifestações. O poder, ao mesmo tempo em que pode reprimir e punir (sentido negativo), também conduz a produzir

---

<sup>4</sup> Sobre outras manifestações do poder e suas articulações, ver outras obras específicas de Foucault (por exemplo: FOUCAULT, 1979).

(sentido positivo), mas consiste em um mecanismo de controle sobre o indivíduo (LUKES, 2004, p. 88 e 91).

Steven Lukes, todavia, discorda da idéia de que Michel Foucault apresenta uma visão radicalmente nova do poder. Na sua análise da obra dele, conclui resumidamente que em certas passagens “expressa hesitação” quando desenvolve a idéia de que o poder “constitui” o sujeito “livre”, e que, mais além, “[...] Foucault ele próprio, no final, largamente se retratou disso”. Afirmar, ainda, que um dos seus propósitos de analisar o pensador francês exatamente “[...] é sugerir que nenhum dos estudos sustenta as afirmações extravagantes feitas por Foucault e tantos outros que seu pensamento oferece uma visão ultra-radical do poder que tem implicações profundamente subversivas sobre como nós pensamos liberdade e racionalidade” (LUKES, 2004, p. 106-107).

A crítica de Steven Lukes a Michel Foucault, porém, deve ser vista com reserva por pelo menos dois motivos.

Em primeiro lugar, não é pertinente atribuir “hesitação” ou “retratação” ao autor francês. A obra de Michel Foucault pode merecer críticas por analisar o poder de forma assistemática, na medida em que não teve por objetivo desenvolver um estudo específico sobre o poder (ao contrário de Steven Lukes, nas suas duas formulações teóricas), mas sim sobre a construção do saber, das práticas e dos discursos na sociedade contemporânea. Desse modo, a emergência do poder sempre de forma incidental não revela hesitação ou incoerência. A singularidade da abordagem de Michel Foucault, neste aspecto, decorre do fato de ele introduzir uma visão mais ampla do poder, que, por isso, radica no cruzamento de outras manifestações (até por vezes insuspeitas) das relações humanas na sociedade contemporânea, não podendo, por isso, partir da visão do “poder sobre” (do dominador ao subordinado), mas dos espaços em que se exerce e sua articulação com os saberes.

Em segundo lugar, e exatamente por isso, a obra do teórico francês tem o mérito de revelar a articulação do poder com o saber por meio do discurso. Nesse sentido, e antecipando a exposição que será aprofundada mais adiante, Michel Foucault consegue com muita propriedade religar os conceitos de saber e de poder e, especialmente, revelar a dinâmica de seu funcionamento no mundo contemporâneo. Basta lembrar que até recentemente (e inclusive na obra de Steven Lukes) o poder era compreendido como um obstáculo (ou corrupção) ao saber, e Michel Foucault foi um dos primeiros a identificar que o poder, ao mesmo tempo em que torna possíveis e legítimos alguns saberes ou significados, também obstaculiza outros, principalmente quando estabelece “condições de possibilidade” no saber (e no discurso). Por isso, não apenas “oprime” e “limita”, mas também “constrói” e “produz”.

Gerhard Goehler aponta diretamente para essa limitação teórica na obra de Steven Lukes, e, assim, de sua própria compreensão: “[q]uando Lukes escreveu *Power* (1974), o relacionamento entre poder e saber era um em que o poder era entendido como corrompendo o saber. Saber que era corrompido pelo poder era considerado o oposto de verdade”. Prossegue ele, ainda, para lembrar que, na época, “[a] tarefa da teoria social crítica era desmascarar esses tipos de distorções usando a espada da verdade e da metanarrativa [...]”, pelo que sempre estava a pressupor que “[...] o teórico social tinha a posição privilegiada sobre ‘a verdade’ e uma compreensão de processos sociais dos quais outros participavam, mas não tinham conhecimento disso”. Não por outra razão, a dita terceira dimensão de Steven Lukes é uma expressão de poder na qual os seus destinatários “[...] não compreendem seus ‘reais’ ou ‘verdadeiros’ interesses e, simultaneamente, encontram-se eles próprios envolvidos num processo histórico, herdado do passado, que é contrário a seus reais interesses” (GOEHLER, 2000, p. 36).

A visão abrangente de Michel Foucault, portanto, apresenta duas contribuições extremamente valiosas para o debate que se desenrola sobre a compreensão do poder.

Primeiramente, ela conduz a análise para o plano metapolítico e metassociológico. Em verdade, e se apropriando do seu próprio vocabulário, ele realiza uma autêntica “genealogia” do poder. Ao mesmo tempo em que reconhece e admite a manifestação do poder na esfera da dominação legítima, dentro do espaço do Estado, ele não se limita a ela. A sua abordagem resgata as parcelas e mesmo os fragmentos do poder que ficaram esquecidos ou deslocados na análise da representação puramente “jurídico-discursiva” do poder.

Em segundo lugar, e ao revelar (ou desvelar) as outras instâncias e esferas de poder, o autor francês aponta para a ampla e profunda difusão das manifestações de poder na sociedade contemporânea e sua associação com o discurso. Por isso, o próprio discurso jurídico *sobre o* poder como dominação, reduzindo o seu conceito à manifestação da dominação legítima, é, por si só, um discurso *de* poder ante a seletividade excludente das demais esferas do seu universo, notadamente a social, da economia e da individualidade.

A contribuição de Michel Foucault é significativa para a compreensão do poder em termos mais amplos e articulados, especialmente com o saber, e veiculado como um discurso. A veiculação do discurso, contudo, não se realiza apenas de forma expressa ou visível, como ele centra sua atenção, mas também de forma implícita ou subliminar nas relações sociais. Essa face oculta ou “simbólica” do poder é retratada com propriedade por Pierre Bourdieu, que pode acrescentar mais elementos para a sua compreensão.

### 1.3.3 Poder e Simbolismo e sua Visibilidade em Bourdieu

Analisar o poder simbólico exige, em primeiro lugar, identificar o que se pode entender como “simbólico” em sentido mais específico, e, em segundo lugar, os seus instrumentos ou aparatos de veiculação.

Inicialmente, Pierre Bourdieu define poder simbólico como “[...] aquele poder invisível que pode ser exercido somente com a cumplicidade daqueles que não querem saber que eles são sujeitos a ele ou mesmo que eles próprios exercem ele” (BOURDIEU, 1991, p. 164).

Ao tratar dos instrumentos simbólicos, esse autor dissocia-os em “estruturas simbólicas” (“symbolic structures”) e em “instrumentos de dominação” (“instruments of domination”).

As primeiras, por sua vez, são divididas em “estruturas estruturantes” (“structuring structures”) e “estruturas estruturadas” (“structured structures”).

“Estruturas estruturantes” envolvem instrumentos “para conhecer e construir o mundo de objetos”, como “formas simbólicas” ou “estruturas subjetivas”. Em uma tradição de idealismo que remonta a outros pensadores, este autor resume que “[a] objetividade do significado ou sentido do mundo é definido pelo consentimento ou concordância das subjetividades estruturantes (sensus=consensus)” (BOURDIEU, 1991, p. 164-165).

“Estruturas estruturadas” envolvem “meios de comunicação”, como “objetos simbólicos” ou “estruturas objetivas”. Referindo-se a outro viés teórico desenvolvido, explica Pierre Bourdieu: “[...] como um sistema estruturado, linguagem (*langue*) é fundamentalmente tratada como a condição de inteligibilidade do discurso (*parole*), como o meio estruturado que tem que ser reconstruído para dar conta da constante relação entre expressão e significado” (BOURDIEU, 1991, p. 166, grifos do original).

Ambas as estruturas, por sua vez, como ferramentas de conhecimento e comunicação, “podem exercer um poder estruturante somente porque elas próprias são estruturadas”. Nesse sentido, e ao explicitar sua visão, Pierre Bourdieu define poder simbólico como “[...] o poder de construir a realidade, e que tende a estabelecer uma ordem *gnoseológica* [...]”, em que claramente “[...] o significado imediato do mundo (e em particular do mundo social) depende do que Durkheim chama *conformismo lógico*, que é ‘uma homogênea concepção de tempo, espaço, número e motivo, que torna possível para intelectos diferentes alcançar consenso’”. Sintetiza ele: “[s]ímbolos são os instrumentos *por excelência* da ‘integração social’: como instrumentos de saber e comunicação [...], eles tornam possível haver um *consensus* que

contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social” (BOURDIEU, 1991, p. 166, grifos do original).

Os instrumentos de dominação, por sua vez, exercem funções políticas bem definidas na tradição marxista e voltadas para os interesses das classes dominantes. Esses mecanismos, como tais, envolvem o “poder”, que se expressa na divisão do trabalho em classes sociais, e veicula-se como “ideologia”. Afirmo Pierre Bourdieu que “[a] cultura dominante contribui para a real integração da classe dominante (ao facilitar a comunicação entre todos os seus membros e ao distinguir eles de outras classes)”, mas igualmente para “[...] a integração fictícia da sociedade como um todo, e então para a apatia (falsa consciência) das classes dominadas”, e, por fim, para “[...] a legitimação da ordem estabelecida ao estabelecer distinções (hierarquias) e legitimando essas distinções”. Os agentes, aqui, são “corpos de especialistas competindo pelo monopólio da produção cultural legítima” (BOURDIEU, 1991, p. 165 e 167).

Essa associação entre as “estruturas estruturantes” e as “estruturas estruturadas” produz efeitos ideológicos decisivos sobre a percepção no seio da sociedade. Revela Pierre Bourdieu que “[e]ste discurso é um meio estruturado e estruturante tendente a impor uma apreensão da ordem estabelecida como natural (ortodoxia) através da dissimulada (e então irreconhecível) imposição de sistemas de classificação e de estruturas mentais”. Ele exemplifica com um caso: “[p]or exemplo, o sistema universitário de classificação, que mobiliza em formas irreconhecíveis as divisões objetivas da estrutura social e especialmente a divisão do trabalho, tanto na teoria como na prática, converte propriedades sociais em propriedades naturais” (BOURDIEU, 1991, p. 169-170).

Esse efeito ideológico é obtido graças à própria dissimulação do sistema: “[o] efeito verdadeiramente ideológico consiste precisamente na imposição de classificação de sistemas políticos por baixo da aparência legítima de taxionomias filosóficas, religiosas, legais (etc.)”. Para este pensador, “[s]istemas simbólicos devem seu poder distintivo ao fato de que as relações de poder expressadas através deles são manifestadas somente na forma irreconhecível de relações de significado (deslocação)” (BOURDIEU, 1991, p. 170).

O autor prossegue, esclarecendo os efeitos do poder simbólico. Como tal, revela-se um tipo de “[...] poder de constituir o dado através de aposições, de fazer as pessoas ver e acreditar, de confirmar ou transformar a visão de mundo e, então, a ação no mundo e portanto o mundo em si mesmo [...]”, e, ainda, “[...] um poder quase mágico que permite a alguém obter o equivalente do que é obtido mediante força (seja física ou econômica) pela virtude do específico efeito da mobilização [...]”. Sua característica mais marcante, contudo, é que

constitui “[...] um poder que pode ser exercido somente se ele é *reconhecido*, isto é, confundido como arbitrário” (BOURDIEU, 1991, p. 170).

O poder está associado não apenas à materialidade das verbalizações e expressões, mas também à crença na legitimidade dos seus emissores: “[o] que cria o poder de palavras e slogans, um poder capaz de manter ou subverter a ordem social, é a crença na legitimidade de palavras e naqueles que as proferem. E palavras sozinhas não podem criar essa crença” (BOURDIEU, 1991, p. 170).

A localização do poder não está, portanto, no sistema, mas na própria relação entre os interlocutores: “[i]sso significa que o poder simbólico não reside em ‘sistemas simbólicos’ na forma de uma ‘força ilocucionária’, mas que ele é definido em e mediante uma dada relação entre aqueles que exercem o poder e aqueles que se submetem a ele [...]”, ou, em outras palavras, está “[...]na própria estrutura do campo no qual a *crença* é produzida e reproduzida” (BOURDIEU, 1991, p. 170, grifo do original). Nesse sentido, ele retoma a perspectiva de Michel Foucault: “[o]nde há poder, ele se exerce. Ninguém é, propriamente falando, seu titular; e, no entanto, ele sempre se exerce em determinada direção, com uns de um lado e outros do outro; não se sabe ao certo quem o detém, mas se sabe quem não o possui” (FOUCAULT, 1979, p. 75).

A análise das limitações da teoria tridimensional do poder ganha força com as contribuições de Michel Foucault e de Pierre Bourdieu para revelar os outros espaços até então inexplorados do poder. Com esses elementos, pode-se tratar agora da construção do conceito de poder político e seu papel na sociedade contemporânea.

#### **1.4 Construção do Poder Político: do Transitivo ao Intransitivo**

A construção conceitual do poder político está associada diretamente à concepção do poder em um sentido geral, haja vista que integram um mesmo universo teórico. Além disso, e considerando que o poder político deve retratar as relações políticas da sociedade contemporânea na qual se insere, ele deve dispor de capacidade descritiva para abarcar as peculiaridades dessa sociedade.

Nesse caminho, a abordagem divide-se em três momentos. No primeiro, será esboçada a concepção tradicional de poder político, como poder “transitivo”. No segundo, será exposta uma concepção que lhe confere o papel integrativo e “intransitivo” para a sociedade

contemporânea e que pode servir de conceito operacional. Por último, serão analisadas algumas repercussões do conceito intransitivo de poder político, especialmente na relação com o Direito, a soberania e a regulação do poder.

#### **1.4.1 Poder Político como um Conceito Transitivo (“Poder Sobre”)**

A compreensão do poder político exige a construção de um conceito que, ao mesmo tempo, insira-se em uma moldura conceitual compatível com um sentido geral de poder e também retrate as especificidades do campo político. Por isso, há uma relação direta entre a concepção geral construída sobre o poder com o que se pode conceber do poder no universo da política e, mais além, uma vinculação com o próprio conceito de política e o papel que se atribui a ela na sociedade.

O alcance desse objetivo pode seguir, portanto, pelo menos por dois caminhos bem diferentes. O primeiro parte de uma concepção tradicional de poder, como “poder sobre”, por exemplo, que está largamente difundida nos estudos teóricos e tem uma tradição histórica que remonta à formação da sociedade moderna em Thomas Hobbes e Max Weber, e que, em boa medida, também povoa o imaginário do senso comum. O segundo caminho parte de uma tentativa de integrar as duas acepções de “poder sobre” e de “poder para” em um modelo coerente e abrangente para permitir a compreensão da sociedade contemporânea.

A acepção tradicional de poder político tem suas raízes nos postulados de “poder sobre”, como desenvolvidos, dentre outros, por pensadores como Thomas Hobbes e Max Weber.

Para se ter presente a importância dessa tradição no estudo da política, podem-se buscar em Gianfranco Poggi e Heinrich Popitz exemplos dessa abordagem, que associa a política à subordinação (e até ao medo) e tem a violência como fio condutor.

O poder político é, segundo Gianfranco Poggi, o “poder por excelência”, e, por conseguinte, normalmente as discussões em torno do “poder” dizem respeito implicitamente a “poder político”. O autor citado ensina que qualificador do poder como político é o fato de que “ele repousa em última instância sobre, e intrinsecamente refere-se à (embora freqüentemente não de forma expressa) habilidade do superior em sancionar coercitivamente a falha do subordinado em seguir seus comandos” (POGGI, 2001, p. 29-30).

No entendimento deste estudioso, há uma intensa associação entre poder e medo. O medo emerge da possibilidade permanente, ao fundo, de incidência de coerção.

Thomas Hobbes já havia percebido esse nexo ao expor as razões que justificavam a superação do “estado de natureza” e a formação do “Leviatã”. Gianfranco Poggi observa então que, de um lado, “[...] o medo de uns dos outros motiva os atores individuais a superar o excessivo perigo do estado de natureza, ao consentirem erigir um ser artificial poderoso, o Soberano, que retira deles a habilidade de ameaçarem uns aos outros”; de outro lado, e mais, o “[...] Soberano opera [...] invocando um tipo de medo de segundo grau, por ameaçar estender seu desprazer extraordinário e punitivo sobre aqueles que exercem força (ou praticam uma impropriedade) a outro, ou de qualquer forma falham ao obedecer seus comandos”. Por isso, “[...] o poder político surge como um remédio ao medo, mas funciona despertando medo” (POGGI, 2001, p. 31).

Nessa concepção, pode-se compreender a idéia de que o poder político, mesmo assim, não deixa de ser um meio de exercício de violência. Entretanto, o poder ou mesmo a violência exercidos pelo poder político ocorrem dentro de limites bem estabelecidos.

Alerta Gianfranco Poggi para o debate de que não se pode olvidar que a sociedade congrega diversos atores, com interesses diferentes e naturezas e mesmo níveis de poder bem distintos, cuja convivência é pautada por um mínimo de ordenação ou regulação. Por isso, os embates entre esses atores, ou mais especificamente entre suas “habilidades” de sujeição recíproca, estão amarrados em uma rede de vínculos regulatórios.

Ao analisar essa questão, Gianfranco Poggi identifica pelo menos três formas de restrição da violência nessas relações.

A primeira preocupação é dirigida a controlar não propriamente a intensidade da violência, mas sim a sua dispersão generalizada dentro do seu próprio sistema (POGGI, 2001, p. 40).

A segunda é a ampliação do perímetro de ação do centro, de tal forma que a violência pareça dispersa. O autor adverte, porém, que essa estratégia pode ser contestada internamente, e, de forma eventual, pode ter o resultado paradoxal de aumentar a violência interna (POGGI, 2001, p. 41).

A terceira é a adoção de mecanismos, pelo centro de poder, no intuito de reduzir a frequência e a intensidade da violência no sistema social. A razão para adotar essa conduta de desmobilização de violência interna funda-se, de um lado, em não dispersar internamente a força que é necessária para a defesa externa do sistema, e, de outro lado, em não correr o risco de a força ser tentada a se dirigir contra o próprio centro (POGGI, 2001, p. 41).



Não se trata, como pode sugerir uma primeira leitura, de abolir a violência (até mesmo porque como afirma Max Weber, o Estado se qualifica como aquele que detém monopolisticamente o exercício da “violência legítima”), mas sim de limitá-la e ordená-la. Gianfranco Poggi resume que “[a] idéia básica é fazer com que as *situações* (compreendidas como condições duráveis das coisas) prevaleçam largamente, no curso do tempo, sobre os *eventos*”, ou, em outras palavras, “[...] ter a maior parte do tempo tomada por mais por eventos incontáveis, repetitivos, previsíveis e não-violentos, do que por eventos ocasionais, imprevisíveis e violentos”. Isso em nada implica excluir a violência da sociedade, mas apenas “[...] atribuir ela aos bastidores da existência social, ao mesmo tempo em que se retira ela do seu primeiro plano”. Conforme afirma o autor, o poder político tem passado por um desenvolvimento paradoxal: de um lado, expande-se em extensão e profundidade pela sua institucionalização, e, de outro lado, torna-se cada vez mais moderado e regulado (POGGI, 2001, p. 41 e 54, grifos do original).

Na mesma linha de raciocínio, associando o poder a subordinação e domínio, Heinrich Popitz identifica a violência no núcleo duro do poder político. Por violência, ele define o ato de poder causador “[...] em outra pessoa deliberado dano corporal, não fazendo diferença se o próprio agente tinha em mente o ato (como uma simples ação de poder), ou se, sob ameaça ilegal, ele pode realizar uma submissão duradoura (como uma ação de poder vinculante)” (POPITZ, 1992, p. 48).

Em seguimento, este teórico identifica um descolamento ou ausência de limite da possibilidade de violência (“*Entgrenzung des menschlichen Gewaltverhältnisses*”) como sua característica marcante.

Segundo Heinrich Popitz, há duas bases antropológicas para essa não-limitação. A primeira é a possibilidade de origem da violência em diversas circunstâncias, e não apenas com base em elementos instintivos ou biológicos, como outras espécies (“*relative Instinktentsundenheit des Handelns*”): “[e]m verdade, não há razão, ou situação, ou oponente, que nos faça recorrer à violência com necessário automatismo”. A segunda é a ilimitada possibilidade da imaginação humana em torno da construção da violência, como complemento do ato material em si violento (“*Realitätsentsundenheit*”). Diz o autor que a “[v]iolência ‘é’ para o homem não apenas o que acontece ou aconteceu – o lembrado –, mas também o que pode acontecer: a violência possível desconhecida, o triunfo desejado da sua própria violência [...]”. A independência revela “[...] – como efeito largamente ilimitado – que a imaginação da violência pode obviamente a qualquer tempo forçar, e sem qualquer causa aparente, um caminho para dentro da consciência de alguém” (POPITZ, 1992, p. 48 e 51).

Prossegue este estudioso, explicando que, a esses dois fundamentos, baseados no “querer” ou na “vontade” (“Wollen”), se acresce um terceiro, fundado na “capacidade” (“Können”). De fato, há uma ampliação geométrica dos efeitos danosos da violência mediante sucessivas evoluções tecnológicas dos instrumentos disponíveis para perpetrá-la (POPITZ, 1992, p. 52).

A exposição desses postulados em torno do conceito de poder político, por si só, já revela as profundas dificuldades dessa concepção para empreender o estudo das relações na sociedade contemporânea. Embora seus pressupostos teóricos sejam razoáveis para a análise da política na sociedade moderna, há restrições bem claras para sua transposição à realidade atual, como as análises de Torben Bech Dyrberg, Michel Foucault e Pierre Bourdieu já revelaram na análise geral do poder e dirigiram suas críticas ao “poder sobre”, mas que podem ser resumidas em três pontos.

Em primeiro lugar, a atribuição ao poder político de um conceito apenas de “poder sobre” limita a funcionalidade de conceitos-chave na política, como “democracia” ou “instituições políticas”. A compreensão da democracia apenas como uma organização do debate entre sujeitos racionais em torno da administração da violência ou da dominação é fundamentalmente limitada. A democracia envolve a construção de identidades individuais e coletivas, o que reflete (e se auto-reflete) na política e mesmo a transcende, e, por isso, não é tão-somente um espaço ou uma regulação de “poder sobre”. Se esse argumento pode ser ambíguo no tocante à democracia representativa, ele é bastante consistente se forem consideradas as expressões de democracia participativa, notadamente diante da heterogeneidade que caracteriza a sociedade contemporânea. As instituições políticas, da mesma forma, consolidam-se e legitimam-se na realização de expectativas coletivas, o que é veiculado como um discurso de poder, em certo sentido, não apenas de subordinação, mas também de ordenação da sociedade em vista da própria construção dos sujeitos sociais. As instituições políticas não fundam sua legitimidade na subordinação dos cidadãos, mas, ao contrário, canalizam-na quando necessário exatamente porque são legítimas.

Em segundo lugar, a consideração de que o poder político está fundado apenas na subordinação de um agente por outro (ou no “medo” ou na “violência”) ignora e mantém fora do debate político determinados objetos e temas, como uma parcela essencial da política contemporânea. A realização de parcelas importantes da atividade política não está centrada no domínio ou medo entre dois atores, mas na cooperação e na construção conjunta de estruturas e instituições para a satisfação de expectativas comuns, como decorre da própria complexidade e dinâmica da sociedade contemporânea. Revela-se uma miopia teórica afirmar

que as relações políticas, sejam nacionais, sejam internacionais, estão fundadas apenas em relações de dominação. As articulações de organismos não-governamentais em defesa de interesses coletivos, como meio ambiente ou paz universal, para citar alguns, não estão fundadas na afirmação de poder de um perante outro. Essa concepção afasta a possibilidade de integrar, na política, os debates relacionados à organização de coletividades e sua atuação, por exemplo, que fazem parte crescente da vida em sociedade.

Em terceiro lugar, e na mesma linha do argumento anterior, o conceito de “poder sobre” associado à política produz restrições também para a compreensão de variáveis importantes do processo social contemporâneo. A globalização, por exemplo, não pode ser compreendida na sua perspectiva mais ampla (ou até mesmo simplesmente não pode ser compreendida) se não estiver associada a algum processo de subordinação que, na perspectiva tradicional, veicule-se por um ator político reconhecido e legitimado. A grande questão é que a globalização, embora produza efeitos nas mais diversas dimensões, como na social, jurídica e política, apresenta uma dinâmica basicamente associada à expansão econômica e, portanto, não se veicula, como regra, por um ator político tradicional, como um Estado, por exemplo, e, assim, não se expressa nas roupagens que o “poder sobre” pode identificar.

Essas considerações, dentre outros aspectos já trazidos à tona na exposição ao longo do texto, apontam a insuficiência do modelo tradicional de conceito de poder político para melhor entender a sociedade contemporânea.

Em seguimento, pode-se esboçar uma tentativa de compreensão mais abrangente e integradora, buscando atender às especificidades da política na sociedade contemporânea.

#### **1.4.2 Poder Político como um Conceito Intransitivo (“Poder Para”)**

A compreensão do poder político, e, pois, a construção de um conceito deste tema, pressupõe a perspectiva da política na sociedade contemporânea, com suas características singulares articuladas em torno de relações dinâmicas e heterogêneas, e a necessidade de abarcar o universo de sua problemática e seus debates.

A construção do conceito de poder político pode se fundar na visão aglutinante das concepções até então debatidas e com o instrumental analítico agora fornecido por Michel Foucault, notadamente quanto à sua prática discursiva e potencial integrador com o saber, e

por Pierre Bourdieu, notadamente quanto à sua dimensão simbólica. Essa tarefa é realizada, por caminhos similares, simultaneamente por Torben Bech Dyrberg e por Gerhard Goehler.

Torben Bech Dyrberg enfatiza que o poder assume um caráter de circularidade que deriva do tratamento da idéia de “habilidade” segundo uma concepção causal.

O autor afirma que, quando se entende o poder como uma “habilidade”, está sendo pressuposta a capacidade de fazer algo, no sentido de que se “tem” essa qualidade, o que provoca uma inversão na causalidade. Ele exemplifica essa idéia ao destacar que, no mínimo “[...] desde Hobbes, o poder tem sido associado à causa. De um lado, agentes podem produzir efeitos porque eles ‘têm’ poder ou ‘são’ poderosos, mas, de outro lado, nós somente podemos dizer que alguém ‘tem’ poder ou ‘é’ poderoso olhando para aqueles efeitos”. O problema, prossegue Torben Bech Dyrberg, é que para a “habilidade” fazer sentido deve ser pressuposta a produção dos seus próprios efeitos. Poder, então, “é um efeito que, a fim de circunscrever a si mesmo, coloca ele próprio como o princípio causal fundamental” (DYRBERG, 1997, p. 238).

Isso demonstra a noção de circularidade (“circularity”) do poder. Afirma o estudioso, então, que, se “[...] nós atentarmos para a circularidade do poder, nós teremos que dizer que habilidade é imanente na diferença, e que a habilidade de fazer uma diferença é um efeito metafórico, e notadamente hegemônico, do próprio poder em si mesmo” (DYRBERG, 1997, p. 239). Nessa perspectiva, o poder resume-se a um efeito cuja causa é o efeito dele próprio.

Além disso, Torben Bech Dyrberg atenta para o fato de que todas as tentativas de compreender o poder em perspectivas mais amplas esbarram na impossibilidade de manter distância entre sujeito e objeto. Ele mesmo observa que isso decorre da própria relação de conhecer, na qual o sujeito, ao conhecer, interage com o objeto e o modifica. Isso, entretanto, torna-se mais agudo no caso do poder: “o próprio conhecimento torna-se politizado com o despertar da crescente ênfase no contexto como uma construção contingente imbuída de relações de poder que condicionam processos de identificação na qual o sujeito se encontra”. E prossegue: “[a] situação é tal que, quando nós consideramos esses problemas, nós parecemos estar presos em um movimento circular sem escapatória entre o ato de conceitualizar e o que é conceitualizado” (DYRBERG, 1997, p. 241).

A habilidade não é um ponto de partida neutro para o debate, embora recorrente, e é mais que um nome, “[...] também um lugar, ou, [...] o nome de um local amorfo, anônimo e não-localizável que processos de identificação continuamente têm de afirmar e redefinir como a pressuposição deles a fim de orientar, definir e determinar a eles mesmos” (DYRBERG, 1997, p. 242). A representação do poder na forma de discurso, como desenvolvida por Michel

Foucault, tem o mérito de compreender o problema da circularidade sob outra ótica. A construção do sujeito, ou a “individualização” que aqui se opera, não se encontra logicamente “antes” do objeto, mas no seu próprio processo de constituição, em franca auto-referencialidade.

Torben Bech Dyrberg questiona-se, então, “[c]omo nós fazemos para conceituar o poder se ele não é um objeto, mas mais como um tornar-se: um tornar-se a si mesmo”. Se o poder vem de todos os lugares, não seria possível criar um conceito que envolvesse tudo. O problema verdadeiro, assegura, não é talvez pensar o poder como um “conceito familiar”, mas sim como “[...] lidar com a questão fundamental de o que implica operacionalizar habilidade na linguagem de causalidade” (DYRBERG, 1997, p. 243).

O autor conclui que a questão central não é definir o poder exatamente como se estivéssemos na busca de uma “coisa real”, porque isso seria inútil e mantém o problema da circularidade entre afirmar o poder e pressupô-lo. O fundamental é que a própria busca de uma resposta sobre o que é poder é, por si só, poder, na medida em que existe um elo entre “vontade” e “compreensão”, como já dito por Michel Foucault. Afirma Torben Bech Dyrberg que “[e]ste seria o argumento de Foucault de que poder e saber são imanentes um ao outro, o que implica em troca que eles não são imanentes a nada mais que transcenda poder e saber, como um sujeito ou objeto, porque esses conceitos são enraizados no plano da imanência” (DYRBERG, 1997, p. 244). Poder, nessa perspectiva, seria uma tentativa de demarcar, em termos amplos, um tempo e um espaço de ordenação do mundo.

Aqui, retoma-se a questão da individualização do sujeito e sua construção. De acordo com Torben Bech Dyrberg, o processo de identificação, por sua singularidade, sofre restrições “constrito entre as alocações de identificações”. Diz este estudioso que: “[p]oder é o nome dessas alocações, o jogo estratégico de inclusão-exclusão, que é colado com maior ou menor sucesso por estratégias, táticas, decisões, interesses, circunstâncias, e assim por diante, [...]”, e “[...] todas as quais estruturam e institucionalizam um terreno no qual são criadas estruturas e instituições, persistem e se fragmentam, um terreno de forças que constroem e libertam”. Na linha de raciocínio, o autor encontra-se com a idéia de Michel Foucault de ser poder o nome dado a “uma situação estratégica complexa”. O poder tem existência apenas “virtual” na estrutura circular do processo de constituição de identidade, e, logo, é “auto-negatividade”, “não-derivativo”, “não-determinado” e “não-objetivo” (DYRBERG, 1997, p. 249).

Na política, explica Torben Bech Dyrberg, o poder no sentido jurídico e discursivo é concebido como uma “restrição à vontade” (“poder sobre”), e o poder no sentido regulativo é concebido como uma “formação de vontade” (“poder para”). Este estudioso esclarece:

“[e]nquanto o primeiro retrata o político como o lugar onde os interesses constituídos fora das instituições políticas são representados, o último está engajado na construção e regulação de vontades que de outra forma seriam ingovernáveis” (DYRBERG, 1997, p. 251).

A democracia, por exemplo, não pode ser vista apenas na perspectiva de uma ordenação da participação de sujeitos instruídos e argumentando racionalmente. Alerta Torben Bech Dyrberg que “[a]o não focar na formação de vontade como uma parte essencial da estruturação política da ordem social, esta visão de democracia não permanece tão-somente impotente para todas as finalidades práticas”. Além disso, essa “[...] dicotomização do político e do social é dobrada na direção do elitismo”, primeiro porque “[...] ela toma para si o papel de observador fictício aparentemente acima do cenário das partes em conflito (uma distância que conta para a confirmação de sua objetividade) [...]”, e, segundo, porque “[...] o ímpeto para democracia e democratização está localizado nos escalões mais altos da sociedade, ao invés de estar se realizando de baixo para cima” (DYRBERG, 1997, p. 251).

Apontando para a necessidade de reunião das duas acepções de poder, afirma o autor que: “[a] restrição e a formação de vontade são dois lados da mesma moeda no sentido de que a vontade tem que se delimitar ou ser delimitada para ser ela própria [...]”. Por conta disso, o poder “[...] é ao mesmo tempo produtivo e repressivo, não meramente por facilitar uma coisa enquanto restringe uma outra, mas porque ele é correspectivo com a estruturação hegemônica de espaço e tempo” (DYRBERG, 1997, p. 251). A atuação do poder no duplo aspecto, como simultaneamente repressor e limitante, de um lado, e como facilitador e integrador, de outro, constitui o mecanismo essencial da sua dinâmica na sociedade.

Ao sintetizar seu pensamento, o autor ressalta que o poder é ínsito aos relacionamentos sociais “[...] não como a substância oculta e enigmática delas, que precisa ser representada por um sujeito mediador, mas como o limite delas – pontos de recorrência e de desequilíbrio que jogam os sujeitos dentro de jogos de significação e identificação”. Por isso, e nessa acepção, ele “[...] é anterior ao sujeito; ou, de outra forma, o poder é nome para a constituição política da identidade”. Como “autonegatividade”, não é uma forma de repressão, que sempre pressupõe um sujeito que a constitui, “[...] mas *aquilo* que escapa da substancialização, *aquilo* que é tão escorregadio para tornar-se totalmente institucionalizado e legalmente estabelecido, embora esteja imbricado nas instituições e leis, e, portanto, constitutivo delas”. Retomando o pensamento de Michel Foucault, diz Torben Bech Dyrberg que a inteligibilidade desse tipo de poder é “[...] como ‘o nome que alguém atribui a uma situação estratégica complexa’, que simultaneamente define a situação, posiciona os sujeitos e os lança dentro do mais – ou menos - perigoso terreno no qual eles se encontram”. E conclui: “[e]ntão, poder é o nome para o

limite de objetividade, tanto ontológica quanto epistemologicamente, e é apenas mediante este limite que nós somos capazes de conceber objetividade” (DYRBERG, 1997, p. 252, grifos do original).

Com essa concepção, Torben Bech Dyrberg alcança três resultados importantes. Em primeiro lugar, ele resolve de forma satisfatória o problema inicial da circularidade do conceito disposicional do poder com a argumentação causal, escapando da armadilha que vinculava o poder a seu efeito, como sendo a afirmação e ao mesmo tempo o pressuposto de si mesmo. Em segundo lugar, ele confere ao poder uma visão que supera a dicotomia inicialmente antagônica de “poder sobre” e “poder para”, que há muito tempo polarizava (e dividia) os teóricos em torno do tema. Em terceiro lugar, e por fim, ele atribui a essa visão conjugada das duas acepções de poder um conteúdo performativo e em cuja dinâmica interagem o poder como limitador e o poder como integrador, de forma a abarcar o universo da política, de um lado, e as relações e permeabilidades com outros sistemas na sociedade, de outro.

Gerhard Goehler é mais um teórico que trilha o mesmo caminho, mas parte de pressupostos e terminologias diferentes.

Os pressupostos de Gerhard Goehler estão baseados na auto-referencialidade do poder, na possibilidade de produção de capacidades coletivas, na relação com o saber e no reconhecimento de sua dimensão simbólica. Diferentemente, Torben Bech Dyrberg parte da necessidade de superar o problema da circularidade do conceito de poder, por conta do argumento causal.

A terminologia proposta por Gerhard Goehler sintetiza claramente na metáfora gramatical a distinção entre os dois sentidos de poder: um transitivo, de natureza empírica; outro intransitivo, de cunho normativo. Mais do que isso, ele chama a atenção para a necessidade de conjugação da visão normativa com a visão empírica, com o propósito de melhor compreender certas questões da política. Este teórico diferencia ambos os sentidos: “[p]oder é transitivo quando ele refere-se a outros (por exemplo, o realizar da vontade de alguém, [...]). O poder é intransitivo quando ele se refere de volta a ele mesmo” (GOEHLER, 2000, p. 43).

Este autor apresenta a distinção entre ambos os tipos utilizando outras categorias para estabelecer o paralelo.

O poder transitivo envolve basicamente a subordinação da “vontade” de um à de outro. Esse modelo, entretanto, observa ele, não significa que o subordinado na relação esteja sem opção de agir. Afirma o autor que o “[p]oder não é possível sem contrapoder, ou de outra

forma não seria diferente de pura força ou violência”. Essa categoria de “contrapoder”<sup>5</sup> (“counterpower”) é importante porque reconhece e conceitua o conjunto de opções daquele que está na posição de subordinação, o que produz conseqüências. A primeira, normativamente, é que não se estabelece mais debate entre o “dotado de poder” e o “desprovido de poder”, mas sim entre um “mais poderoso” e outro “menos poderoso”, que detém o “contrapoder”, o que introduz um novo componente sobre a intensidade do exercício. A segunda é a de que, empiricamente, aquele “mais poderoso” vai considerar os limites do seu exercício sobre o “menos poderoso”, sob pena de enfrentar resistência ou mesmo a (tentativa de) saída do outro da relação. Esse ponto é bastante interessante porque explica a conduta dos atores políticos no meio interno e internacional no exercício dosado ou limitado do poder de que dispõem (GOEHLER, 2000, p. 44).

Este estudioso observa, ainda, que poder e “contrapoder” podem ser identificados em relações simétricas (“symmetrical”) ou assimétricas (“asymmetrical”). Nas relações simétricas, há o exercício simultâneo de poder e contrapoder por ambos, o que configura um equilíbrio do exercício do poder. Nas relações assimétricas, de outro lado, a diferença quantitativa entre poder e contrapoder integra a sua natureza. Prossegue ele, afirmando que o poder transitivo pode emergir de forma “direta” ou “indireta”. Aquela ocorre “através de atores dirigindo seu poder em direção a outros”, e esta realiza-se “pelo caminho das expectativas comportamentais, como quando as atribuições de poder antecipam possíveis atos de poder e agem em conformidade” (GOEHLER, 2000, p. 44).

O poder transitivo, portanto, pode ser “institucionalizado” ou “não-institucionalizado”. Nas relações simétricas, aponta o teórico que esse equilíbrio do poder tende a adquirir o formato de um controle institucionalizado, notadamente quando os mecanismos são incorporados na ordenação política, como a separação de poderes ou mesmo o sufrágio para cargos políticos. Considerando que a estrutura exerce efeito sobre as possibilidades de escolha oferecidas, o poder direto e estrutural é institucionalizado, como regra, embora o poder indireto nem tanto. O poder transitivo institucionalizado (direto) convive e disputa espaço com o poder transitivo não-institucionalizado (indireto) dos indivíduos, seja pela forma de controle político individual ou em grupos de interesses, seja nas “expectativas morais concernentes ao comportamento de políticos e instituições”, que orientam e restringem as decisões políticas dos indivíduos. A diferença de distribuição desse poder, destarte, é a razão dos embates políticos. O poder transitivo, por fim, envolve “sempre jogos de soma zero”, nos

---

<sup>5</sup> Sobre contrapoder, ver, também, a referência de Michel Foucault (1979, p. 225).



quais o poder e o contrapoder são quantitativamente excludentes na mesma proporção (GOEHLER, 2000, p. 44).

O poder intransitivo, de outro lado, conforma uma realidade bem diferente. Segundo Gerhard Goehler, e considerando que o poder intransitivo diz respeito a uma relação entre a própria comunidade, ele é “auto-referencial”: “[p]oder intransitivo envolve um grupo de relacionamentos constituindo um grupo de pessoas como uma comunidade; ele existe nas práticas comuns dos atores” (GOEHLER, 2000, p. 45).

Diferentemente do exercício do poder transitivo, no qual o resultado do seu exercício é apenas a expressão do poder quantitativamente empregado, o poder intransitivo pode aumentar na proporção direta do seu exercício: “[o] jogo conjunto do poder produz um aumento no poder de todos os participantes simultaneamente”. Este tipo de poder, portanto, implica um jogo não mais de “soma zero”, mas sim de “resultado positivo”, e é necessariamente de uma relação de interdependência (GOEHLER, 2000, p. 45),

A construção inicial dessa idéia remonta a Hannah Arendt, como aponta Gerhard Goehler. Ela resgata a concepção de Aristóteles de que o homem é um “animal político”, e, assim, a realização dessa finalidade está na vida política e na comunidade. O “poder para” (ou no sentido intransitivo) diz respeito exatamente à “geração de capacidades coletivas” para a vida política, o que é essencial para uma sociedade perdurar e manter-se estável ao longo do tempo (GOEHLER, 2000, p. 46).

Gerhard Goehler ainda observa que as limitações do conceito normativo de Hannah Arendt são superadas com o aporte teórico de Michel Foucault, ao permitir compreender seu desenvolvimento empírico.

A preocupação de Michel Foucault, nesse aspecto, de acordo com Gerhard Goehler, é a razão pela qual uma sociedade se mantém integrada a despeito da sua heterogeneidade, o que ele tenta explicar com incursões em torno da relação de poder com o saber e o discurso. A abordagem de Michel Foucault revela, de um lado, que os indivíduos são envolvidos em muitas espécies de relações de poder, que formam tanto uma “microfísica” quanto uma “macrofísica”, e, de outro lado, que “[...] ao mesmo tempo em que relacionamentos de poder restringem certas oportunidades para tomar parte em diferentes tipos de ações, eles tornam outras possível” (GOEHLER, 2000, p. 46).

Com Michel Foucault, a compreensão normativa de Hannah Arendt ganha um complemento da perspectiva empírica na sua produção e reprodução. Gerhard Goehler observa, todavia, que apenas Pierre Bourdieu vai fornecer os elementos teóricos suplementares para compreender como o poder se apresenta ou representa na sociedade.

De acordo com Gerhard Goehler, Pierre Bourdieu contribui com o reconhecimento de que “[a] ordem simbólica dominante de uma sociedade gera seu sistema de estratificação social e torna esse sistema visível”. Essa ordem simbólica decorre primeiramente dos embates travados pelos indivíduos na hierarquização de valores, e, assim, vincula-se a um poder transitivo. Em momento posterior, no entanto, e depois de ter sido incorporada na dimensão institucional, “[a] ordem simbólica vem a representar uma legítima visão de mundo, compartilhada por todos, que comumente estrutura as percepções dos membros de diferentes classes sociais”. Mais além, destaca o autor que Pierre Bourdieu mostra que “[...] o poder simbólico não é apenas constitutivo da sociedade, mas ele fornece a base para a legitimação de um sistema social de estratificação também” (GOEHLER, 2000, p. 47).

A concepção de Pierre Bourdieu, todavia, mostra-se incompleta nesse desiderato, uma vez que ele contempla a função simbólica apenas na perspectiva de dominação. Desde a teoria de Hannah Arendt, já está evidente que o “poder para” (ou “poder intransitivo”) envolve também a construção de espaços que não são apenas legitimação da dominação. A democracia participativa, por exemplo, instaura-se por discursos e simbolismos e representa perspectivas comuns da sociedade (a proposta de um “orçamento público participativo”, por exemplo), mas, pela sua natureza, não pode ser atribuída a um fenômeno de “dominação”. Em atenção a isso, observa Gerhard Goehler que qualquer modelo teórico também deve conseguir explicar “[...] aquele modelo normativo de poder intransitivo que toma a forma de um espaço de ação político que não é imposto, mas sim emerge de uma reserva de concepções de valores compartilhados e é simbolicamente representado como tal” (GOEHLER, 2000, p. 47).

O problema da representação simbólica do poder também se conecta com a estruturação do poder intransitivo em termos mais amplos. Gerhard Goehler aponta com precisão que “[s]ob as condições do moderno Estado territorial, o poder intransitivo exige uma forma de organização que, de acordo com critérios democráticos, é capaz de incluir todos os participantes sem que eles tenham que estar sempre presentes fisicamente” (GOEHLER, 2000, p. 47). No contexto do Estado de modelo nacional, ele constitui o mecanismo mais sofisticado que foi possível desenvolver para assegurar a democracia política em sociedades com muitos integrantes, complexas e racionalizadas.

Gerhard Goehler atribui a Hermann Heller os primeiros estudos “[...] para explicar como o Estado pode ser compreendido como uma forma democrática de poder intransitivo organizado” (GOEHLER, 2000, p. 47). Em verdade, leitura atenta da obra de Hermann Heller mostra que, já em 1934, ele definia o Estado como “unidade organizada de tomada de decisão e efetividade” (HELLER, 1983, p. 259).

Hermann Heller informa que o seu objetivo, ao estudar o Estado nessa perspectiva, é “[...] compreender o Estado como um centro de ação unitário efetivo dentro da pluralidade de centros de ação efetivos e independentes, individuais ou coletivos”. A questão da unidade do Estado resulta da conjugação dos mais diversos elementos e fatores da própria sociedade em questão: “[a] sua unidade é a unidade real de uma estrutura de ação, cuja existência como atividade humana coletiva torna-se possível através da consciência da construção da unidade efetiva de atividade dirigida por ‘órgãos’ especiais”. Concluindo, o estudioso citado observa que “a formação e existência da unidade estatal” decorre de uma plêiade de fatores, como “[t]odos os elos vitais e tendenciais, todas as conexões de psicologia de massa e imitações, todas as associações geográficas, populares, econômicas e também jurídicas, todas as coletividades da natureza e história, todos os ‘fatores de integração’ causais e funcionais [...]” (HELLER, 1983, p. 260-261).

A compreensão do Estado nesse sentido tem uma implicação importante. Para se constituir uma “unidade de tomada de decisão”, o Estado tem de ser uma “unidade efetiva” em relação aos resultados que almeja. A “efetividade”, na concepção de Hermann Heller, pressupõe que exista colaboração e integração de todos os cidadãos, como indivíduos vinculados à decisão do Estado. A inserção dos indivíduos no processo político pelo exercício do poder intransitivo (normalmente pelos mecanismos da institucionalização) é essencial para a legitimidade e mesmo para a manutenção da integridade da comunidade política por períodos longos de tempo.

Na concepção de Gerhard Goehler, o poder intransitivo “[...] não é apenas a pressuposição normativa da política; ele refere-se às condições reais que são constitutivas da política, isto é, ao fazer, regular e implementar decisões que afetam a comunidade”. Logo, a “[...] qualidade auto-referencial do poder intransitivo, que somente encontra sua centrada e concreta expressão nas práticas dos atores políticos, é, por conseguinte, a condição básica da política” (GOEHLER, 2000, p. 47).

Conclui Gerhard Goehler, então, que “[p]oder intransitivo constitui uma comunidade como uma efetiva unidade na forma de um espaço comum de ação que é simbolicamente presente”. A definição deste autor considera principalmente as “comunalidades” (“commonalities”) que existem para a convivência harmoniosa dos indivíduos na sociedade, o que constitui um espaço de ação (GOEHLER, 2000, p. 48).

Se a sociedade for pensada na perspectiva de seus espaços públicos, o poder intransitivo pode constituir o “espaço de ação comum” (“common space of action”), como uma categoria mais abrangente, e o poder transitivo pode configurar o “espaço de ação entrecavado”

(“interlocking space of action”), como uma categoria específica dentro daquele. A inserção do poder transitivo (como um pequeno espaço) dentro do poder intransitivo (como o espaço maior) opera-se pela institucionalização. O poder intransitivo envolve a estabilização (pelo menos relativa) dos conflitos sociais e o processo de crescente integração dos indivíduos na ação coletiva de forma positiva, o que só pode ser alcançado em termos permanentes com a institucionalização dessas relações. Diz Gerhard Goehler, retomando o argumento de Pierre Bourdieu, que a “[i]nstitucionalização estabelece uma moldura para a interação social; o poder intransitivo, que é de longa duração, é, então, um espaço de ação comum institucionalizado (isto é, ao mesmo tempo estruturado e estruturante) (Bourdieu, 1979)”. Assim, “[a] institucionalização política ocorre mediante valores e princípios de ordem compartilhados em comum, e é mantida através de símbolos autoritativos de uma comunidade que torna esses valores e princípios de ordem visíveis” (GOEHLER, 2000, p. 49).

O papel do poder intransitivo, nessa ótica, é duplo: ampliar e reduzir as alternativas dos atores políticos. Explica Gerhard Goehler que, “[d]e um lado, a auto-potencialização gera forças que são mais do que a soma das partes de poder individual. Esta é a superação dos limites do jogo de poder de soma zero”. E, “[d]e outro lado, nessa comunidade, os atores não podem mais simplesmente fazer o que quer que eles desejem. O poder intransitivo efetivo estabelece limites claros sobre o exercício arbitrário de poder transitivo” (GOEHLER, 2000, p. 49).

O espaço público comum, nessa visão, é ao mesmo tempo estabilizado relativamente do ponto de vista externo, e permeável às mudanças do ponto de vista interno. Externamente, a sociedade é refletida e simbolizada no espaço de ação comum coeso, institucionalizado e integrado em torno dos valores e expectativas comuns permanentemente voltadas à realização dos indivíduos, atingindo uma relativa homogeneidade de atuação política pelo “poder intransitivo”. Internamente, os embates localizados e pontuais do exercício e da distribuição do “poder transitivo” vão sendo modulados (de forma a não serem excessivos ou arbitrários ou desestabilizantes do conjunto) e vão sendo convertidos (de forma progressiva e conforme sua intensidade e relevância coletiva) em institucionalizações e em “poder intransitivo”. O processo é contínuo e acompanha a dinâmica social, alimentando-se desta e realimentando-a.

Essa compreensão do poder político como uma combinação de poder transitivo e intransitivo permite uma melhor análise de questões importantes da política, seja na perspectiva estatal, seja na perspectiva supra-estatal.

No plano estatal, podem ser encontrados vários exemplos que são mais bem analisados nessa conceituação de poder político. Um deles é a questão dos conflitos agrários em países em desenvolvimento.

A compreensão tradicional do poder político apenas como um exercício de força ou sujeição de um ator por outro não oferece uma perspectiva ampla o suficiente para assimilar a importância política contemporânea dos conflitos agrários. De acordo com o ponto de vista tradicional, na visão do Estado (“poder sobre” ou “poder transitivo”), conflitos fundiários entre proprietários rurais de áreas improdutivas e grupos organizados de trabalhadores sem-terra são apenas hipóteses para o exercício de poder com o fim de reprimir ou submeter os trabalhadores rurais (ou de exercer “poder sobre” ou “poder transitivo”), porque, como regra, não se encontra outra alternativa política a não ser tratá-los como um problema de transgressão ou ameaça à ordem jurídico-política do Estado. Isto é: a sua análise não passa do âmbito do teste da eficiência do aparelho repressor do Estado diante da sua “ameaça”, e o julgamento político da capacidade operacional do Estado será, então, sobre a sua “eficiência” em sujeitar ao seu poder.

O “poder intransitivo”, contudo, pode permitir entender que o aumento da frequência, intensidade e extensão desses conflitos, assim como a crescente difusão da função social da propriedade como um valor societário a ser compartilhado, conduz progressivamente a uma conversão desses choques para o campo institucionalizado, em que não se trata mais de uma miríade de embates individuais entre particulares (que devem ser reprimidos pelo poder transitivo do Estado), mas sim um embate social entre valores que devem ser veiculados por mecanismos políticos adequados (que devem, então, ser mediados para a geração de outros valores integradores, sob pena de comprometer a estabilidade da própria sociedade), e, assim, trazidos das muitas centenas de fragmentados “espaços de ação interchaveados” (“interlocking space of action”) para a institucionalização do “espaço de ação comum” (“common space of action”). Por conseguinte, esses “conflitos” privados e individuais (sobre leis de propriedade), de agora em diante entendidos como “debates” coletivos e públicos (sobre valores sociais), devem ser traduzidos em mecanismos políticos adequados e democráticos. Se essa “tradução” não for possível por qualquer razão, é fácil prever que a estabilidade e a integridade da sociedade estão correndo riscos. A institucionalização (isto é, no caso, a transposição da variedade de conflitos similares de estreitos espaços de ação interchaveados para o amplo espaço de ação comum), então, pode ser estabelecida pela criação de órgãos judiciários específicos para tratar de conflitos agrários (ou destacando juízes específicos e treinados para enfrentar esses casos, como no caso do Brasil), na criação de

órgãos executivos governamentais para regular a utilização e distribuição das terras improdutivas e mesmo na promoção de debates públicos para amplamente discutir o problema e então encontrar mecanismos não-violentos e institucionalizados como alternativa de ação. O poder intransitivo, aqui, fornece uma imagem mais ampla da complexidade do problema e aponta para uma abordagem política positiva.

No plano supra-estatal, vários processos de institucionalização podem ser mais bem examinados, como a questão da proteção do meio ambiente.

As controvérsias sobre os pressupostos e a extensão dos instrumentos de proteção ambiental são um debate em andamento. O atual nível de institucionalização, entretanto, é inédito. Os conflitos localizados e específicos de exercício de poder (poder transitivo) entre organizações não-governamentais e organizações intergovernamentais, de um lado, e empresas transnacionais, de outro, envolvem efluentes líquidos, ou efluentes gasosos, ou pesca predatória, por exemplo, e não são em nada novos. Abrangem o conflito entre uma vontade privada e individual (aumentar lucros) e uma vontade pública e coletiva (preservar o meio ambiente). A inovação, nos últimos anos, consiste na institucionalização dos mecanismos, como o estabelecimento de padrões mundiais de controle ambiental, a instituição de regimes internacionais (o Protocolo de Kyoto pode ser interpretado nesse sentido) e a criação de instituições governamentais e intergovernamentais dedicadas a essa tarefa, com poder regulatório, o que constitui um fenômeno de “poder intransitivo”. Esse processo decorre da intensidade, da quantidade e da relevância que esses conflitos foram progressivamente adquirindo. Isto é: os diversos e esparsos conflitos (“poder transitivo”) nos espaços de ação interchaveados foram ganhando corpo e passaram a representar (simbolizar) valores e expectativas sociais compartilhadas a um nível tão elevado, que se institucionalizaram e passaram a integrar o espaço de ação comum (“poder intransitivo”). Outros exemplos, no mesmo sentido, podem ser identificados na institucionalização de delitos contra a humanidade (criação do Tribunal Penal Internacional e seu sistema regulatório) ou na promoção dos interesses econômicos (criação da Organização Mundial do Comércio e seu sistema regulatório). É interessante destacar que esses processos de institucionalização contam com um crescente e significativo aumento do papel de organizações não-governamentais.

É certo, porém, que a velocidade e a extensão dos processos de institucionalização e de aumento do “poder intransitivo” – tanto no âmbito nacional como supranacional – dependem das condições específicas de integração de cada sociedade. Um grupo social mais heterogêneo nos seus valores tende a ser mais conflitivo e menos linear nos seus processos de socialização,

e, pois, tende a levar mais tempo (ou, pelo menos, a envolver mais processos) para identificar e selecionar as suas identidades comuns compartilhadas que se convertem em formas institucionalizadas e reforçam a estabilidade e legitimidade política.

O presente trabalho, voltado para o estudo do poder político na sociedade internacional contemporânea, deve se desenvolver com um conceito de poder político suficientemente amplo para abarcar a complexidade e a dinâmica das relações dessa esfera, que sente o impacto de processos de grande intensidade, como a globalização, por exemplo. Assim, e nesse contexto, e levando em consideração especificamente o caráter puramente operacional, o conceito de poder político desenvolvido por Torben Bech Dyrberg e Gerhard Goehler é um ponto de partida normativo e empírico muito bem fundado.

Normativamente (“poder para”), e de acordo com Gerhard Goehler, poder intransitivo “constitui uma comunidade como uma efetiva unidade na forma de um espaço de ação comum que é simbolicamente presente”, porque o “poder para” (ou poder no sentido intransitivo) diz respeito exatamente à “geração de capacidades coletivas” para a vida política (GOEHLER, 2000, p. 46 e 48). Ele deixa suas raízes no conceito de Hannah Arendt, de que o poder “corresponde à habilidade humana não apenas de agir, mas de agir de forma concertada” (ARENDR, 1970, p. 44).

Empiricamente (“poder sobre”), de acordo com Max Weber, poder “[...] é a probabilidade, dentro de um relacionamento social, de realizar a sua própria vontade mesmo contra resistência, a despeito da base na qual esse probabilidade se funda” (WEBER, 1980, p. 28). Poder, na formulação contemporânea desenvolvida por Peter Morriss, é uma “habilidade” exercida sobre outros para realizar uma vontade.

O poder político, por conseguinte, e na perspectiva operacional deste trabalho, é compreendido como a habilidade dupla de, por um lado, subordinar a vontade de alguém de acordo com a sua própria (empiricamente, como “poder sobre” ou “poder transitivo”) e, por outro, “agir em concerto” para obter “capacidades coletivas”, independentemente de que isso seja prático ou discursivo, expresso ou simbólico (normativamente, como “poder para” ou “poder intransitivo”).

Este conceito, a despeito de ser meramente operacional, pode cumprir um papel adequado ao objeto do presente estudo por conta de suas características essenciais. Dentre elas, e apenas sintetizando alguns dos pontos desenvolvidos para afirmar uma compreensão ampla da sociedade internacional contemporânea, este conceito: (a) supera satisfatoriamente a dicotomia histórica entre “poder sobre” e “poder para”, incorporando o poder transitivo no seu âmbito e estabelecendo uma relação dinâmica e integrativa entre ambos, na linha

desenvolvida por Hannah Arendt; (b) explicita a integração social, via mediação política, da heterogeneidade dos seus elementos, assim como sua produção e reprodução por mecanismos difusos, tanto de forma restritiva (negativa) como ampliativa (positiva), como aponta Michel Foucault; (c) esclarece a sua atuação simbólica, não apenas como legitimador de estruturas, na visão de Pierre Bourdieu, mas também como reflexivo dos valores e “comunalidades” socialmente compartilhadas pelos atores políticos e estruturadas no espaço de ação comum; e (d) apresenta instrumental adequado para compreender com mais amplitude fenômenos importantes da política contemporânea, na medida em que não se funda propriamente na “violência” ou em outra externalidade de sua manifestação; assim, pode reconhecer relações políticas que não sejam apenas do tipo de “soma zero”, notadamente as de atores não-estatais, e, como ensina Gerhard Goehler, permite examinar melhor o problema da autoridade, o problema do papel da política e o problema da dimensão simbólica da política (GOEHLER, 2000, p. 50).

Em seguimento, serão analisados alguns desdobramentos desse conceito amplo do poder na política, especialmente aqueles relacionados com questões relevantes do debate político contemporâneo, como Direito, soberania e regulação de poder.

### **1.4.3 Implicações sobre Direito, Soberania e Regulação de Poder**

Além da delimitação de um conceito operacional, a compreensão do poder político em sua extensão também exige a análise de aspectos fundamentais dele, como a sua relação com a soberania, o Direito e a sua regulação.

No tocante à relação do poder político com a soberania, observa-se um conceito ampliado do seu papel.

Michel Foucault associa a questão do poder com a emergência e transformação do conceito de soberania, dissociando-se dois tipos de poderes distintos na sociedade contemporânea.

Este autor adverte que essa problemática é usualmente restrita a um debate sobre a soberania, segundo o modelo de pensamento jurídico e filosófico vigente até o século dezenove, como “o que é soberania?”, ou “como é constituída a soberania?”, ou “que vínculo de obediência liga indivíduos ao soberano?”. Na sua ótica, a questão é mais ampla: “[c]omo uma oposição a esse privilegiamento do poder soberano, eu gostaria de mostrar o valor de



uma análise que segue um curso diferente”. O teórico explica que em todos os “pontos” do tecido social “[...] entre um homem e uma mulher, entre os membros de uma família, entre um mestre e seu pupilo, entre cada um que sabe e cada um que não sabe, há relações de poder que não são pura e simplesmente a projeção de um grande poder do soberano sobre o indivíduo”. Muito mais do que isso, “[...] elas são exatamente o solo concreto e mutante no qual o poder soberano está fundado, as condições que tornam possível para ele funcionar” (FOUCAULT, 1980, p. 187).

Indo além, propõe Michel Foucault o alargamento do campo de discussão, para abarcar não apenas o Estado e seu aparato, mas também os procedimentos de dominação. Sugere ele que se deve evitar o modelo político-jurídico do Estado para estudar o poder: “[n]ós precisamos escapar do campo limitado da soberania jurídica e das instituições estatais, e, ao invés, fundarmos nossa análise do poder no estudo das técnicas e táticas de dominação” (FOUCAULT, 1994, p. 40).

Esclarece o estudioso que, na sua emergência, ainda associada a um sistema feudal, a teoria jurídico-política da soberania desempenhava quatro papéis: “[e]m primeiro lugar, ele foi usado para se referir ao mecanismo de poder que era efetivo sob a monarquia feudal”; “[e]m segundo lugar, ele serviu como instrumento e mesmo como justificção para a construção de monarquias administrativas de larga escala”; em terceiro lugar, e mais uma vez “[...] do século XVI e mais notadamente a partir do século XVII, mas já ao tempo das guerras de religião, a teoria da soberania tem sido a arma que circulou de um campo a outro, que foi utilizada em um sentido ou outro, ou para limitar ou para reforçar o poder real [...]”, quando foi “o maior instrumento de combate político e teórico em torno dos sistemas de poder” nesses séculos; em quarto lugar; e “[...] no século dezoito, é novamente a mesma teoria da soberania, reativada através da doutrina do Direito Romano, que nós encontramos na sua essência em Rousseau e seus contemporâneos [...]”, que exerce um quarto e último papel: “[...] diz respeito à construção, em oposição às monarquias administrativas, autoritárias e absolutistas, de um modelo alternativo, como de democracia parlamentar [...]” (FOUCAULT, 1994, p. 40-41).

Paralelamente à existência da soberania e sua alteração de significado, Michel Foucault ressalta a emergência de um outro tipo de poder: o “poder disciplinar”. Afirma ele que, “[...] o modo como o poder era exercido poderia ser definido no seu essencial em termos de relacionamento soberania-sujeito”. Nos séculos XVII e XVIII, porém, houve a emergência, ou “invenção”, “[...] de um novo mecanismo de poder dotado de técnicas procedimentais altamente específicas, totalmente novos instrumentos, aparatos bem diferentes, e, o que eu

também acredito, totalmente incompatível com as relações de soberania”. Esse novo tipo de poder “[...] é mais dependente sobre corpos e o que eles então fazem sobre a Terra e seus produtos. Esse é um mecanismo de poder que permite que tempo e trabalho, mais do que riqueza e *commodities*, sejam extraídas dos seus corpos”. Como tal, “[...] é um poder que é constantemente exercido mais por meios de vigilância do que por uma maneira descontínua por meio de um sistema de imposições ou obrigações distribuídas ao longo do tempo [...]”. Concluindo, aponta o autor que “[e]ste poder não-soberano, que repousa fora da forma de soberania, é o poder disciplinar” (FOUCAULT, 1994, p. 41-42).

Embora aparentemente a emergência desse outro tipo de poder pudesse comprometer a existência do poder soberano, Michel Foucault observa que ambos os poderes permanecem coexistindo nas sociedades contemporâneas. Tornou-se “[...] necessário para condições disciplinares serem exercidas através de mecanismos de dominação e ainda ao mesmo tempo pelo efetivo exercício de poder a ser dissimulado [...]”, impondo uma “teoria de soberania” que dá o revestimento do aparelho jurídico. A sociedade humana do século XIX até hoje, pois, “[...] tem sido caracterizada, de um lado, por uma legislação, um discurso, uma organização baseada no direito público, cujo princípio de articulação é o corpo social e o *status* delegativo de cada cidadão”. Mais do que isso, ela é constituída também “[...] por uma rede estreitamente ligada de coerções disciplinares cujo propósito é de fato assegurar a coesão do mesmo corpo social”. Afirma ele, ainda, que o conceito tradicional de soberania não abarca todas as formas de poder, pelo que a busca ou construção de uma “forma não-disciplinar de poder” deve-se fazer “[...] na direção da possibilidade de uma nova forma de direito, uma que precisa realmente ser antidisciplinar, mas ao mesmo tempo liberada do princípio da soberania” (FOUCAULT, 1994, p. 43 e 45).

Conclui este autor, esclarecendo que: “[o]s poderes na moderna sociedade são exercidos através de, com base em e em razão de uma precisa heterogeneidade entre um direito público de soberania e um mecanismo disciplinar polimorfo” (FOUCAULT, 1994, p. 43).

A exposição de Michel Foucault pode ser conectada com a visão de Gerhard Goehler, no sentido de que a soberania constitui a representação das duas faces do poder.

Deve-se lembrar, como adverte Michel Foucault, que o conceito de soberania emergiu cumprindo papéis políticos historicamente diferenciados ao longo do tempo. A atribuição da soberania como qualificadora do Estado e, assim, como distintiva das unidades políticas no seu universo internacional, é um fato vinculado à própria emergência dele como um modelo “nacional”, e, assim, ligado não apenas à determinação do território, mas especialmente ao

exercício do poder político a uma determinada nação dentro dele. Nesse contexto, o conceito de soberania passa a desempenhar dois papéis fundamentais.

Externamente, na perspectiva internacional ou supranacional, a soberania constitui um dos elementos que confere identidade ao Estado e está na base de poderes transitivos e intransitivos. Primeiro, ele só é um Estado na medida em que seu “poder” seja “soberano”. Segundo, e formalmente, também serve de critério legitimador para o estabelecimento das relações de poder com outros Estados, as quais podem ser de sujeição de um sobre o outro (poder transitivo), mas também e especialmente de colaboração para a realização de objetivos comuns, como a constituição de uma comunidade econômica ou política, por exemplo (poder intransitivo). Em princípio, e formalmente, as relações presumem-se simétricas com outros Estados, na suposição de que todos os Estados são iguais entre si e, pois, igualmente soberanos. Seja, no entanto, pelo aporte do realismo político, seja, propriamente, pelas inúmeras constatações empíricas na política internacional contemporânea, essa pressuposição é puramente formal, porque as relações entre os Estados são usualmente assimétricas.

Internamente, na perspectiva dos indivíduos perante o Estado, a soberania é um dos critérios que fundamenta a sujeição do indivíduo ao Estado e um atributo da legitimidade material das instituições políticas. Primeiro, a “proteção” que o Leviatã confere ao indivíduo exige a contrapartida da obediência e da lealdade a este em nome da coletividade, o que pode justificar inclusive o exercício de poder do Estado para limitar, ou restringir, ou punir, o indivíduo em nome desse postulado. Segundo, o caráter “soberano” das instituições políticas expressa a perfeita referencialidade destas com as práticas e discursos da sua comunidade política no “espaço de ação comum”.

A soberania, entretanto, é apenas um elemento das articulações complexas do poder político na sociedade contemporânea que se encontram em questão sob esse conceito.

Em segundo lugar, e no tocante à relação do poder político com o Direito, uma compreensão ampliada do poder permite reconhecer a relação mais intensa entre os sistemas jurídico e político.

Michel Foucault também associa o poder com o Direito, destacando pelo menos três aspectos relevantes nessa ligação.

Em primeiro lugar, o teórico observa que a redução histórica de poder a Direito cumpre três funções. Primeiro, o direito “[...] subscreve o esquema de poder que é homogêneo para cada nível e domínio – família ou Estado, relações de educação ou produção”; segundo, ele “[...] permite ao poder nunca ser pensado de outra forma que não seja em termos negativos: recusa, limitação, obstrução, censura. Poder é aquilo que diz não. E o desafio ao poder assim

concebido é somente pode parecer uma transgressão”; e, terceiro, o Direito “[...] permite a operação fundamental do poder ser pensado como um ato de fala: enunciação de direito, discurso ou proibição” (FOUCAULT, 1980, p. 139-140).

Em segundo lugar, e por outro lado, a tese de que o Direito seja uma “máscara para o poder” nas sociedades ocidentais não é inteiramente correta. Observa Michel Foucault que o Direito “[...] foi um instrumento efetivo para a constituição das formas monárquicas de poder na Europa, e o pensamento político foi ordenado, por séculos, em torno do problema da soberania e de seus direitos”. Além disso, o Direito “[...] particularmente no século dezoito, foi uma arma de combate contra o mesmo poder monárquico que tinha inicialmente feito uso disso para se impor”. Por derradeiro, “[...] o Direito foi o principal modo de representação do poder (e representação não deveria ser entendida aqui como uma tela ou uma ilusão, mas como um modo real de ação). O Direito não é nem a verdade do poder nem seu álibi”. Complementando, o autor leciona que o direito “[...] é um instrumento do poder que é ao mesmo tempo complexo e parcial. A forma do Direito e seus efeitos de proibição precisam ser re-situados entre um número de outros mecanismos não-jurídicos” (FOUCAULT, 1980, p. 140-141).

Em terceiro lugar, a associação do poder com o Direito tem um caráter de onipresença. Afirma ele: “[p]arece a mim que poder *está* ‘já sempre lá’, que alguém nunca *está* ‘do lado de fora’ dele, que não há ‘margens’ para aqueles que rompem com o sistema para desafiar ele”. Isso, porém, não significa necessariamente reconhecer que se *está* sem alternativa sob a dominação da lei: “[d]izer que alguém nunca pode estar ‘do lado de fora’ não significa que alguém *está* armadilhado ou condenado à derrota não importa o que aconteça” (FOUCAULT, 1980, p. 140-141, grifo do original).

Mais adiante, relembra Michel Foucault que: “[a]lguém empobrece a questão do poder se afirma o poder somente em termos de legislação ou constituição, em termos somente de Estado e de aparato estatal”, porque o poder “[...] é uma forma muito diferente e mais complicada, densa e difundida, que um conjunto de leis ou um aparato estatal” (FOUCAULT, 1980, p. 158).

A exposição desse teórico francês pode ser relacionada com a visão de Gerhard Goehler, no sentido de que o gênero poder envolve duas espécies diferentes, o “transitivo” (“poder sobre”) e o “intransitivo” (“poder para”), e que o Direito integra-se a ambos.

A integração do Direito ao “poder transitivo” é a mais visível e evidente. Ele relaciona-se diretamente com o lado “negativo” ou “repressivo” do poder no que respeita aos indivíduos e coletividades, considerando que normatiza e regulamenta a vida em sociedade, em duplo

sentido. De um lado, ele estabelece encargos, limitações e restrições, como está manifesto no seu campo penal, tributário e administrativo, por exemplo. De outro, ele também estabelece proteções ou garantias ou limites perante o exercício do poder por outrem, notadamente pelo Estado, como se observa dos chamados “direitos” sociais e individuais, entendidos na perspectiva de poderes ou faculdades subjetivas dos seus detentores.

Na perspectiva do exercício do poder “transitivo”, o Direito cumpre um duplo papel. Primeiro, legitima formalmente o exercício do poder. O estabelecimento de procedimentos, tempos e lugares para o exercício do poder (por exemplo: para o Estado tributar determinado ato, ou aplicar uma sanção restritiva de liberdade) constitui uma expressão simbólica da sua legitimidade formal. A legitimação material do exercício do poder é metajurídica, porém, e envolve os fundamentos do próprio poder, como será analisado mais adiante. Segundo, e no mesmo sentido, o Direito também limita o exercício do poder (e do contrapoder), tanto nas relações simétricas (entre indivíduos, por exemplo, no que diz respeito a suas relações privadas e civis) quanto nas relações assimétricas (entre Estado e indivíduo, por exemplo, no que diz respeito a tributos ou questões criminais), quando ele fixa as condições de seu exercício.

A integração do Direito também se opera ao “poder intransitivo”. O Direito conforma (constrange ou amplia) as oportunidades de exercício de vontades políticas. A própria estrutura do Direito conduz a essa conclusão, notando-se que ele tem pretensão de universalidade na sociedade, na medida em que um dos seus postulados é exatamente a possibilidade de se realizar tudo que não esteja vedado. Mesmo nos campos ou assuntos sobre os quais o direito não se manifesta expressamente, ele se presume como uma norma de conduta autorizativa. Embora o Direito não esteja de fato “por toda a parte”, a pretensão de universalidade constitui uma expressão simbólica de sua onipresença, e, assim, contribui para a coesão social em torno do “espaço de ação comum” e para a reprodução de suas práticas e discursos.

Cabe notar, porém, que essa integração ao poder intransitivo torna-se problemática algumas vezes. Nas hipóteses em que as instituições não têm capacidade funcional (ou estrutural) de assimilar as demandas reiteradas que emergem dos embates do poder transitivo (que ocorrem no “espaço de ação interchaveado”) e nas quais o Direito torna-se operativamente mais um limitador do que um facilitador da participação política e da canalização das expectativas sociais, e, assim, não conseguem converter o poder transitivo em poder intransitivo, há uma ruptura. A deficiência da mediação do exercício do poder transitivo pelo poder intransitivo pode gerar a emergência de sistemas políticos “paralelos”, ou mesmo

de sistemas jurídicos “paralelos” e até antagônicos aos formalmente institucionalizados. Isso já foi observado e analisado do ponto de vista sociológico em profundidade (por exemplo: SANTOS, 1999a).

O Direito, ademais, constitui não um poder em si mesmo, mas um instrumento do exercício do poder, com performance material, incidindo sobre o patrimônio e mesmo a liberdade dos indivíduos, e também com atuação simbólica, refletindo as estruturas e os sistemas de dominação de toda a sociedade e contribuindo para a reprodução de suas práticas e discursos. Ao mesmo tempo que os integra, o Direito também reproduz os saberes e os poderes da sociedade.

O denominado “Estado democrático de direito”, nessa perspectiva, é uma organização política dúplice. Primeiro, significa que o poder transitivo tem legitimidade formal conferida pelo Direito e, por isso, é limitado segundo certos critérios (assim, é “de direito”). Segundo, isso significa também que o poder intransitivo modula e cadencia (por meio da institucionalização) a criação, a interação e a efetivação de decisões que afetam a comunidade e, dessa forma, constitui a base de sua legitimidade material (assim, é “democrático”).

No tocante à regulação do poder político, podem ser destacados, como particularmente relevantes para o debate contemporâneo, os problemas da institucionalização e da limitação do poder.

A institucionalização do poder está diretamente relacionada com a realidade da vida do homem em sociedade.

As sociedades humanas não são apenas uma justaposição de homens, mas também o resultado complexo da própria dinâmica da vida em coletividade e do compartilhamento profundo de valores e expectativas. Logo, envolvem mais do que a soma de indivíduos isolados, mas também um conjunto de estruturas e instituições a sua volta. Essas estruturas e instituições podem ser visíveis (como órgãos e agentes estatais) ou mesmo despercebidas (como padrões de organização social que orientam o “mundo da vida”), mas constituem instrumentos de reflexividade social e redutos do exercício do poder.

Henri Goverde *et al.*, tratando da regulação do poder, observam que essas instituições e estruturas “[...] tratam de distribuição, controle e influência do poder na sociedade mais largamente de uma forma relativamente sistemática – quem tem poder, quanto poder, como o poder é exercido, como ele é garantido, como ele está legitimado [...]”. Da mesma forma, e, mais do que isso, tratam de indicar “[...] quais são as regras do jogo (de poder) para determinar as respostas a essas questões em uma forma em andamento ao longo do tempo e em circunstâncias mutantes” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 10).

Como exemplo da importância da questão da institucionalização do poder, estes autores destacam quatro debates em curso: “democracia”, “tendências institucionais”, “tecnologias de poder” e “impacto da globalização” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 11).

O debate sobre “democracia” está diretamente relacionado ao poder. A idéia principal nesta discussão não está relacionada à “distribuição de riqueza ou prestígio social”, mas à distribuição de poder entre instituições. Nesse sentido, a democracia diz respeito a igualdade na participação política (processo eleitoral) e proteção legal (por instituições) também. O “tamanho” do conceito de poder político pode conduzir a uma concepção mais ampla ou mais estreita das instituições políticas. Isso significa, então, que os papéis e âmbitos do próprio Estado nas esferas econômica e social irão oscilar de acordo com ele, isto é, de uma forma mais “liberal” ou “socialista”, por exemplo. Por conseguinte, e como os autores afirmam: “[d]emocracia é então crucialmente não somente sobre poder em geral, mas sobre como instituições políticas específicas podem ser construídas de forma a estabelecer, controlar e facilitar o desenvolvimento de um particular tipo de poder e sua distribuição” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 11).

O debate da “tendência institucional” é o resultado da confluência de duas linhas diferentes e até contraditórias. A primeira é aquela que emergiu das críticas às análises pluralistas e behavioristas, que originariamente centravam o foco na idéia estreita que “enxergava política primariamente em termos de conflito de poder (e/ou de competição pacífica) entre grupos de pressão e de interesse – e também via a ciência política como uma disciplina que envolvia um estudo mais científico do comportamento político”. A segunda é uma reação contra a crise do Estado do bem-estar social e as críticas sobre suas “faltas” no excesso de ações (e poderes) intervenientes no meio econômico. A idéia central subjacente é a “[...] percepção que instituições – especialmente aquelas do Estado – não são neutras, mas preconcebidas ou voltadas para a produção de resultados específicos, para a promoção de valores particulares e para a dominação de grupos particulares” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 11-12). Assim, e por conseguinte, a discussão essencial, aqui, é saber quais são os ganhadores e perdedores mediante essa tendência e como esse processo seletivo funciona.

O debate das “tecnologias de poder” diz respeito, de um lado, à idéia de Michel Foucault sobre as relações dos mecanismos de discurso e de poder, e, de outro, ao crescente papel de controle dos avanços tecnológicos nos campos comunicacionais e informacionais. Nesse sentido, os debates “[...] envolvem a forma que ambos, o exercício do poder e as estruturas do poder, utilizam, e que ambos incorporam ao mesmo tempo técnicas suaves e rígidas” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 13).

O debate do “impacto da globalização” traz à tona as conseqüências desse processo de globalização para a distribuição do poder e seu exercício na sociedade contemporânea. Segundo Henri Goverde *et al.*, a globalização é compreendida por muitos como detentora de “[...] potencial de alterar o campo básico do jogo estrutural-institucional de forma muito mais ampla e por meios muito mais conseqüentes do que antes tinha sido entendido, não apenas no nível global, mas em todos os níveis, macro, meso e micro [...]” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 13).

Esses quatro debates centrais sobre as relações entre poder e institucionalização, como mostrado por esses teóricos, estão também relacionados com o problema da estabilidade na esfera política.

Trazendo para o debate essa questão, Gianfranco Poggi complementa a abordagem e afirma que o poder político desempenha um papel central não apenas no tocante ao exercício da violência, mas especialmente na estabilidade do próprio sistema. Para o poder político atuar como um mantenedor da ordem, “[...] é necessário não apenas que o uso da violência esteja circunscrito e feito de forma mais seletiva e discreta [...]”, mas também que “[...] a solidez, a visibilidade e a efetividade dos arranjos políticos existentes precisam crescer” (POGGI, 2001, p. 42).

Heinrich Popitz, por sua vez, concentra-se também na “institucionalização” e está interessado nas suas características. De acordo com este autor, o processo apresenta três acepções principais.

A primeira é a “despersonalização” (“Entpersonalisierung”). Heinrich Popitz acentua que “[p]oder não fica ou permanece com a pessoa que diretamente emite a ordem. O poder é formado com funções e posições determinadas que têm uma natureza supra-individual”. A segunda é a “formalização” (“Formalisierung”), argumentando o autor que o “[e]xercício do poder guia ele próprio sempre firmemente conforme regras, procedimentos e rituais”. A terceira é a “integração” (“Integrierung”), explicando o teórico que o “[p]oder conecta-se com ‘circunstâncias presentes’. Ele se conecta com a estrutura social e se mantém conectado a ela, e a suporta e é suportado por ela” (POPITZ, 1992, p. 233).

Essas três características, em conjunto, como o núcleo duro da institucionalização do poder, expressam, em primeiro lugar, a crescente estabilidade do poder político, e, em segundo lugar, também a sua crescente legitimidade, fundando-se a última no alargamento dos espaços de mediação regulada da reflexividade das expectativas dos indivíduos na sociedade.



A limitação do poder é uma outra questão relevante no debate contemporâneo e pode ser analisada neste momento.

Embora a institucionalização do poder político, como tal, enseje certo controle sobre seu exercício, há uma clara necessidade de assegurar que os seus limites não sejam ultrapassados. A hipertrofia do agente político, para além de certos limites, é ilegítima e arbitrária e rompe com os pressupostos democráticos. Observa Gianfranco Poggi que, dentre as estratégias possíveis de contenção do poder, duas são particularmente muito importantes (POGGI, 2001, p. 45).

A primeira delas é a conhecida “divisão de poderes”. À medida que a ordem social torna-se maior e mais complexa, a integração social do poder é possível apenas enquanto ele consiga satisfazer as expectativas regulatórias dos diversos segmentos sociais. Nesse sentido, há uma diferenciação interna do poder, como ele explica: “[m]ediante despersonalização, essas atividades tornam-se não mais de indivíduos isolados, mas de conjuntos distintos de papéis, componentes especializados de uma máquina para a realização de tarefas políticas” (POGGI, 2001, p. 45).

Em linhas gerais, a divisão de poderes pode ocorrer em sentido vertical e em sentido horizontal (POGGI, 2001, p. 46). Do ponto de vista vertical, o federalismo, como observa esse estudioso, é o exemplo mais evidente dessa divisão, em que as competências são atribuídas a níveis ou instâncias diversas. Já pela ótica horizontal, a divisão opera pela atribuição de atividades distintas a órgãos diversos, e o exemplo tradicional é a constituição de órgãos de legislação, de execução e de jurisdição. Ambas as divisões, por sua vez, podem ser cumuladas, identificando-se, por exemplo, de um lado, órgão legislativo de âmbito federal e órgão legislativo de âmbito local, ou, de outro lado, um órgão federal legislativo e um órgão federal executivo.

Gianfranco Poggi ressalta, ainda, a notável existência de uma outra distinção singular, cada vez mais presente, de “especialização crescente das atividades políticas diretamente envolvendo violência” (POGGI, 2001, p. 46), o que inclui também um certo distanciamento das demais. Nesse sentido, há uma divisão cada vez mais clara das atividades ditas “civis” (“civilianization”) das atividades ditas responsáveis pelo “serviço sujo” (“dirty work”) do poder político, precisamente os aparatos de segurança e de elementos armados, especialmente os corpos militares.

Esse aparato institucionalizado, entendido como uma verdadeira “máquina”, racionaliza progressivamente seu funcionamento de forma que seus agentes atuem segundo

competências distintas, obedecem a regras específicas e interajam com os demais na realização de seus objetivos de eficiência.

A segunda estratégia é a demarcação de limites legais expressos sobre a atuação dos agentes políticos e o condicionamento da validade dos seus atos à observância desses padrões regulatórios. Segundo Gianfranco Poggi, existem duas formas de se efetivar isso. Em primeiro lugar, “agências políticas estão proibidas de interferir com o gozo pelos cidadãos de certos direitos, e-ou ordenadas a assistir os cidadãos na garantia e fruição desses direitos”. Em segundo lugar, institui-se “um corpo de direito que expressamente estabelece agências políticas, atribui a elas certos recursos, faculdades e responsabilidades, e em maior ou menor extensão prescreve as formas pelas quais elas devem operar” (POGGI, 2001, p. 47). Essas estratégias têm sido identificadas nos modernos sistemas constitucionais dos Estados como mecanismos eficientes para limitar o poder.

Finalmente, a sociedade moderna, na medida em que rompe os vínculos metafísicos e recoloca o homem e seus relacionamentos no centro epistêmico, assume que o elo entre poder e autoridade não está mais fundado em alguma entidade divina. Por decorrência, precisa estabelecer as bases de legitimidade para a nova e emergente autoridade política nas próprias estruturas da modernidade.

Recentemente, na emergência da sociedade contemporânea, a complexidade desses problemas referidos aumentou expressivamente por várias razões: relações sociais tornaram-se mais complexas e entrecruzadas em múltiplas configurações (como diversos resultados de processos de diferenciação social sofisticados, por exemplo), novas variáveis foram adicionadas a este cenário (como a globalização, dentre outras), novos atores foram trazidos para o palco (como organizações não-governamentais e corporações transnacionais), e velhos atores passaram a desempenhar novos papéis (como os Estados, por exemplo). Em acréscimo a isso, os meios simbólicos de dominação estão se expressando por intermédio dos notáveis avanços das comunicações e da tecnologia em geral.

Todas essas mudanças produzem uma configuração totalmente nova da política. Nessa esteira, é essencial afirmar um conceito amplo de poder político – ao mesmo tempo compreensivo e integrativo – de forma a compreender as expressões de poder no campo político e suas conseqüências. Alguém, entretanto, pode entender a globalização como algo de pouco significado para a política, porque ela não é difundida pelo Estado (e, assim, não é propriamente uma relação de “poder sobre”), e, de qualquer forma, está sob controle do Estado porque “tudo” está sob o seu jugo político e jurídico (o Estado, assim, é o maior depositário da “violência legítima”). Alguém, da mesma forma, ainda pode olhar para a

democracia participativa como um improvável exercício de poder, porque não há dominação entre sujeitos ou de um sobre o outro, e ela seria apenas um tipo político de segunda categoria no mundo da democracia representativa. Alguém, mais além, pode olhar para todos os tipos de exercício de poder como se eles fossem todos regulamentados pelo Estado, porque ele externaliza padrões legais e regulatórios em geral, e não há outro tipo de dominação politicamente relevante fora do âmbito do conceito do “poder sobre”, seja uma dominação aberta ou encoberta, seja ela expressa ou simbólica. Tais assertivas, no entanto, pareceriam miopia teórica, porque as lentes dos óculos desse observador não estariam limpas o suficiente para lhe permitir ver (e compreender) a sociedade internacional contemporânea.

Na sociedade contemporânea, então, parece haver uma nova “peça” totalmente inédita em cartaz. Apesar do fato de que a platéia (e alguns velhos atores) sejam os mesmos, há novos papéis, novo cenário, novos produtores, novo diretor, *marketing* expressivo, e um velho *leitmotiv* (liberal) dissimulado como se fosse novo. Apenas um conceito de poder político amplo pode permitir saber, de antemão, se o final da peça será o mesmo, ou se, de fato, haverá algum “final” a se esperar.

A análise e compreensão dessa sociedade contemporânea, portanto, que emerge com a afirmação do fenômeno da globalização, deve ser o próximo passo na presente investigação teórica.

## SEÇÃO 2 SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

A sociedade internacional contemporânea resulta da singular confluência histórica de diversos elementos, sob o influxo de variáveis importantes, em que interagem múltiplos atores mediante mecanismos de grande complexidade. A análise do exercício do poder político no seu âmbito exige previamente uma compreensão mais aprofundada desta específica sociedade internacional que ingressa no século XXI, não apenas no tocante a sua formação, mas também com relação aos instrumentos metodológicos de seu estudo e seus integrantes.

Para a realização desse objetivo proposto, a análise realiza-se em quatro momentos sucessivos que serão desenvolvidos.

Em primeiro lugar, o estudo será concentrado nos elementos que conformaram o surgimento da sociedade internacional contemporânea e os debates que envolvem a sua diferenciação. Merecem destaque as problemáticas da questão de sua denominação, de sua peculiar e intrínseca relação com os Estados e a recente “virada sociológica” na sua compreensão, notadamente pelo aporte do construtivismo social.

A seguir, dedica-se espaço para investigar a globalização, que, como fenômeno singular, atua como diferencial analítico fundamental na identificação da própria sociedade internacional e modula suas relações. A pesquisa desenvolve a problemática das inúmeras concepções do fenômeno e suas tipologias como categoria em permanente construção, e, ainda, o marcado papel como elemento de transformação nas relações globais.

Em terceiro lugar, a análise direciona-se para a busca dos modelos analíticos necessários para compreender as peculiares características da sociedade internacional, notadamente a sua complexidade e dinâmica. A abordagem explícita as teorias e imagens das Relações Internacionais como uma aproximação inicial, e, adiante, apresenta as conformações da interdependência complexa como modelo nessa análise e introduz as contribuições do construtivismo para seu aperfeiçoamento.

Por último, a atenção será dirigida à identificação dos atores dessa sociedade internacional e sua natureza. A definição e classificação desses agentes referencia-se nos protagonistas de maior destaque, que, para efeitos didáticos, são desdobrados em atores tradicionais e atores emergentes.

## **2.1 Emergência da Nova Sociedade**

A problemática da sociedade internacional constitui o ponto central de referência para o debate das relações internacionais contemporâneas, e a sua compreensão é essencial para o desenvolvimento de qualquer análise ampla que se deseje fazer em torno da realidade atual. A fim de sistematizar a exposição, a investigação desse fenômeno divide-se em três momentos distintos.

O primeiro envolve o estudo da questão da denominação da sociedade internacional e suas diversas variantes, com o debate que se desenvolve em torno de vertentes históricas, epistemológicas e ideológicas. O segundo trata da investigação das relações entre o Estado e a sociedade internacional no tocante às influências recíprocas, notadamente no que se refere aos efeitos da última sobre o Estado. O terceiro envolve a análise da denominada “virada sociológica” na compreensão da sociedade internacional, que introduz instrumentos valiosos para o estudo contemporâneo dessa problemática.

### **2.1.1 Questão da Denominação**

Ao se pensar em sociedade internacional, a primeira imagem é o conjunto de atores e as relações que ocorrem acima do nível nacional, assim como o conjunto de teorias e práticas que a configuram. A construção científica desse conceito, porém, não é de forma alguma simples ou isenta de controvérsias.

Do ponto de vista literal, uma “sociedade internacional” significa uma “sociedade entre nações”. Entretanto, não é disso exatamente que se trata. Do ponto de vista de sua realidade, porém, uma sociedade internacional envolve muito mais do que “nações”. Em verdade, questiona-se até mesmo se, de fato, é possível falar no mundo contemporâneo de relações entre “nações”, diante da perda de sua centralidade conceitual.

A existência de Estados no ambiente internacional, todavia, é um fato inegável, sejam eles ainda associados a alguma “nação” ou não. Nesse sentido, pode-se pensar em uma sociedade internacional, que, então, seria de “Estados”.

Mesmo assim, a terminologia empregada enseja muita controvérsia, especialmente porque não há apenas Estados no cenário internacional. Embora as organizações intergovernamentais possam ser entendidas como entes secundários aos Estados, identifica-se uma crescente presença de outros atores, como organizações não-governamentais e empresas transnacionais, por exemplo. Poder-se-ia falar, então, em uma “sociedade mundial” ou “sociedade global”, mas há intensos debates também sobre essa terminologia.

A perspectiva puramente gramatical em nada ajuda na solução. Se é verdade que, literalmente, uma “sociedade internacional” significa uma sociedade de “nações”, não é menos correto que, também literalmente, uma “sociedade transnacional” significa uma sociedade que perpassa a “nação” (ou o “Estado”), e, assim, quer dizer uma sociedade de outros integrantes além do Estado. Uma “sociedade global”, da mesma forma, poderá significar que todos os indivíduos e coletividades do globo fazem parte dela como seus atores, o que é evidentemente negado na perspectiva política, e pelo menos muito discutível na perspectiva sociológica. Essa sociedade, assim, embora seja mais ampla do que “internacional”, não pode ser entendida como totalmente “global”, experimentando-se um momento histórico de intensa transformação.

A identificação dessa sociedade como “sociedade internacional” (LITTLE, 2000, p. 408; BEDIN, 2001, p. 243), “sociedade global” (JUNG, 2001, p. 443), “sociedade mundial” (BUZAN, 1993, p. 339; BUZAN, 2004, p. 01; BULL, 1977, p. 279), “sociedade transnacional” (BUZAN, 2004, p. xviii) ou “sistema de Estados” (WIGHT, 1977, p. 21), por exemplo, envolve muito mais do que um jogo de palavras. Esse debate sobre a terminologia, em uma perspectiva sistemática, desdobra-se em dois sentidos. O primeiro diz respeito à natureza e à amplitude da “sociedade”, pensada no ângulo de quem a integra; o segundo tem a ver com o problema de existir propriamente uma “sociedade” acima e além do Estado.

O primeiro debate diz respeito a como identificar a “sociedade”. Aqui, a preocupação dos teóricos é a tentativa de retratar o seu âmbito na terminologia, ou, em outras palavras, se ela é “internacional”, “global”, “transnacional”, “mundial” ou “de Estados”. Há componentes históricos, epistemológicos e ideológicos nessas denominações.

Do ponto de vista histórico, a emergência da sociedade internacional decorre da atuação dos Estados de modelo nacional. A celebração de acordos e tratados, a promoção de atividades comuns, os seus enfrentamentos e embates e a constituição de entidades derivadas para tratarem de interesses comuns são os exemplos mais notáveis do “internacionalismo” no sentido mais amplo. Na modernidade, o processo de simultânea emergência, em todo o planeta, de entidades políticas que se conformavam como Estados, e, ao mesmo tempo, em

termos mais ou menos precisos, representavam uma nação, estabeleceu um modelo político-jurídico que permanece muito forte até hoje. Embora o Estado possa ter instituições, funções e poderes distintos daqueles do momento da afirmação da modernidade, e até mesmo possa não circunscrever ou representar uma “nação”, ele permanece sendo um “Estado” e uma referência razoavelmente clara como unidade de medida: tudo que estiver no seu âmbito é “interno”, e tudo que o ultrapassar é “internacional”. Historicamente, portanto, a idéia de que as relações que ocorriam fora do Estado eram necessariamente “entre Estados” e “entre nações” é bastante justificada. O primeiro emprego conhecido da palavra “internacional” (BENTHAM, 1996, p. 296) revela muito bem essa questão e o contexto do seu surgimento<sup>6</sup>.

Do ponto de vista epistemológico, a idéia de uma sociedade internacional permanece bastante associada ao perfil estatocêntrico da compreensão dessa própria sociedade. Embora não se negue a presença de outros atores no ambiente internacional, há uma marcada tendência — seja pela influência do realismo ou neo-realismo políticos, seja pela afirmação histórica das expressões — de atribuir maior importância ao Estado, e, assim, enfatizar expressões que mantenham no seu radical terminológico a “nação” ou o “Estado”. É interessante notar que o termo “internacional” tende a destacar mais a natureza ou os sujeitos da relação, e os termos “mundial” e “global”, mais o âmbito ou extensão das relações. Chris Brown também exemplifica que a opção por uma ou outra expressão não significa necessariamente ignorar a outra, mas sim enfatizar um aspecto que se entende mais relevante naquele enfoque. Este autor observa que alguns teóricos têm preferência pela expressão “sociedade de Estados” em detrimento de “sociedade mundial” para ressaltar o Estado, mesmo reconhecendo que existem padrões de interação social nesse âmbito: “[o] ponto é que esses padrões ocorrem em um contexto formado por umnexo de relações interestatais, e é esse contexto, o da sociedade de Estados, que é o foco preciso de estudo” (BROWN, 2001, p. 427). Barry Buzan, no mesmo sentido, destaca que, para diferenciação de outras terminologias, as relações apenas entre Estados podem ser mais bem retratadas sob a expressão “sociedade interestatal” (BUZAN, 2004, p. xvii).

Do ponto de vista ideológico, há uma marcada opção de afirmação simbólica de um determinado conteúdo nas relações do âmbito internacional. Torna-se bastante claro que defender que a sociedade é “global”, por exemplo, tende a atribuir uma extensão muito maior

---

<sup>6</sup> Afirma o autor: “A palavra *internacional*, isso precisa ser reconhecido, é nova; entretanto, e ao que se espera, suficientemente análoga e inteligível”. E prossegue: “ela é calculada para expressar, de uma forma mais significativa, a parte do direito que comumente é entendida sob a denominação de *direito das nações*: um nome tão pouco distintivo que, se não fosse a força do costume, ela mais pareceria referir ao direito interno” (BENTHAM, 1996, p. 296, grifos do original).

à idéia do que referir “internacional”, o que pode significar (mas não necessariamente), do ponto de vista político, o propósito de desqualificar o poder ou o papel do Estado no seu ambiente. Análise similar é feita por François Chesnais e André-Jean Arnaud, ao apontarem que o termo “global” é intencionalmente vago, e o vocábulo “mundial” representa melhor os limites do conhecido e do dominado (e dominável) pelo homem (CHESNAIS, 1996, p. 24; ARNAUD 1999, p. 4-6). Nesse aspecto, pode-se lembrar Pierre Bourdieu no tocante ao papel político dos discursos: “[o] efeito verdadeiramente ideológico consiste precisamente na imposição de classificação de sistemas políticos por baixo da aparência legítima de taxinomias filosóficas, religiosas, legais (etc.)”, porque os “[s]istemas simbólicos devem seu poder distintivo ao fato de que as relações de poder expressadas através deles são manifestadas somente na forma irreconhecível de relações de significado (deslocação)” (BOURDIEU, 1991, p. 170). Assim, o debate que aparenta ser puramente instrumental (e “objetivo”) em torno da seleção de termos mais apropriados para expressar uma idéia revela-se um verdadeiro campo de batalha ideológico em torno do que a própria idéia quer expressar.

O segundo debate, sobre a existência de uma “sociedade” no patamar mundial ou global, é bem mais complexo. Há basicamente duas formas de abordar essa questão.

A primeira forma de abordar, mais tradicional, envolve a distinção entre as denominadas “três teorias” da sociedade internacional.

Nesse âmbito, observa Martin Wight que a sociedade internacional é, “[...] *prima facie*, um fato político e social”, cuja existência se demonstra por instituições como a diplomacia, o direito internacional e mesmo uma certa sociabilidade (WIGHT, 1991, p. 30). Assevera o autor que, assim como a teoria política clássica sempre questionou o que vinha a ser o Estado, a teoria internacional tem pesquisado o que é a sociedade internacional. Essa questão, prossegue o teórico, tem recebido ao longo do tempo três tipos diferentes de respostas, que, assim, formam “três tradições” distintas.

A primeira é a concepção apresentada pelos “realistas”. Nesse elenco de pensadores, destaca Martin Wight a pessoa de Thomas Hobbes, que inicialmente teria estabelecido essa concepção, mas também elenca Nicolau Maquiavel, e na qual podem ser acrescidos autores contemporâneos como Hans J. Morgenthau, por exemplo. Para estes estudiosos, a política internacional não pode envolver propriamente uma sociedade internacional, porque o ambiente internacional é algo essencialmente anárquico. O meio internacional compreende uma “guerra de todos contra todos”, por não haver uma entidade que detenha o poder político superior, e, assim, vigora um autêntico “estado de natureza”. Anarquia é o oposto de ordem, e, assim, não se pode conceber uma sociedade internacional sem ordem (WIGHT, 1991, p. 30-



37). A denominada “sociedade internacional” seria apenas um espaço ou arena, e não uma “sociedade” verdadeira.

A segunda é a resposta dos “racionalistas”. Para os seguidores desse conceito, em cujo grupo podem ser alinhados Hugo Grotius e John Locke, a sociedade internacional é uma sociedade de Estados na qual existe guerra, é verdade, mas também cooperação. Segundo eles, o Direito Internacional, a diplomacia e os acordos são exemplos de cooperação e, assim, de uma verdadeira sociedade no espaço internacional, embora apresentando alguma insuficiência no aspecto institucional pela ausência de um poder político superior comum. A sociedade é formada por vínculos de conteúdo moral e jurídico, porque é o Direito que a une, sendo inicialmente um direito natural (WIGHT, 1991, p. 37-40). A denominada “sociedade internacional” seria uma sociedade, sim, embora não exatamente igual à sociedade nacional.

A terceira resposta é oferecida pelos “revolucionistas”. Para esses teóricos, cuja inspiração está em Immanuel Kant, a idéia de que a sociedade internacional envolve apenas uma luta entre Estados (“realistas”) ou apenas um misto de luta e cooperação entre os Estados (“racionalistas”) é uma explicação apenas superficial e parcial da realidade. Dizem os “revolucionistas” que, no fundo, a essência da sociedade internacional é a relação entre os próprios indivíduos, como seres humanos que compartilham essa condição ao longo de todo o globo, e, assim, transitoriamente integram os Estados, mas seu destino último é a abolição dos Estados nacionais e a formação de um Estado internacional (ou a “Federação da Paz” kantiana), de caráter republicano e politicamente homogêneo e cosmopolita (WIGHT, 1991, p. 40-48). A denominada “sociedade internacional”, então, seria o embrião de um Estado mundial e de uma cidadania global.

Retomando a sua pergunta inicial sobre o que vem a ser a sociedade internacional, resume Martin Wight as respostas oferecidas pelas “três tradições”: “[p]ara o realista, é a *‘bellum omnium contra omnes’* (Hobbes); para o racionalista, *‘societas quasi politica et moralis’* (Suarez); e, para o revolucionista, *‘civitas maxima’* (Wolff)” (WIGHT, 1991, p. 48).

A segunda forma, mais contemporânea, de abordar a questão da sociedade internacional envolve a reconstrução da idéia de “sociedade” no espaço mundial.

No campo da teoria da sociedade internacional, como adverte Chris Brown, a palavra “sociedade” é empregada em um sentido que não compartilha da simpatia em geral dos sociólogos. Explica o autor que “[s]ociólogos tendem a considerar ‘sociedade’ como algum tipo de termo expressivo, configurando-se algumas vezes altamente significativo e específico sobre os relacionamentos que ele resume [...]”, o que seria especialmente válido “[...] para os sociólogos Parsonianos e modernos teóricos de sistemas tais como Niklas Luhmann”. Nesse

sentido, e para “[...] os teóricos da SI [*Sociedade Internacional*], o termo é usado de forma mais solta”, de tal maneira que, como regra, a expressão “sociedade de Estados” pouco mais significa que “[...] uma associação de Estados cujos relacionamentos recíprocos são orientados por normas – talvez um ‘clube de Estados’ seria uma formulação melhor, mas é muito tarde agora para mudar o que se tornou um uso costumeiro” (BROWN, 2001, p. 427).

Por outro lado, não reconhecer a sociedade internacional como uma “sociedade” de fato implicaria reduzir o seu significado substancialmente. Nesse sentido, a idéia de que ela seria, na realidade, apenas uma “comunidade” ou um mero “sistema” acarreta uma perda importante de seu conteúdo. A distinção tradicional entre os tipos ideais weberianos de “sociedade” (*Gesellschaft*) e “comunidade” (*Gemeinschaft*) aponta que a última envolve o sentimento de pertencer a um grupo, o que pode decorrer de vínculos afetivos ou simplesmente da tradição, e a primeira é um desenvolvimento da última, em que se estabelecem pactos ou acordos racionalizados sobre os interesses dos integrantes, e, assim, pressupõe o compartilhamento de certos valores e identidades (BUZAN, 2004, p. 74-75). A sociedade internacional, como uma “comunidade”, não teria valores ou identidades compartilhadas, decorreria apenas da histórica e progressiva justaposição de Estados que se demarcam por suas fronteiras geográficas, e sua vida estaria limitada a um debate sobre como manter a ordem (e a paz) entre seus membros. De fato, contudo, ela é bem mais do que isso.

A teoria da sociedade internacional, assim, enfrenta um problema teórico com o conceito de “sociedade” estabelecido na moderna teoria social. A concepção de sistema idealizada por Niklas Luhmann compreende a sociedade como um conjunto de sistemas interligados de relações de comunicação. Diz este teórico, por exemplo: “[i]sso quer dizer, todo contato social é compreendido como um sistema, até mesmo incluindo a sociedade como a inclusão de todos os contatos possíveis” (LUHMANN, 1995, p. 15). O problema é que, na perspectiva estrita do teórico, as interações dos indivíduos não produzem os sistemas, e, assim, uma “sociedade” internacional não pode ser um conjunto de indivíduos. Uma sociedade, nesse sentido, não é normativamente integrada. De outro lado, porém, no âmbito das Relações Internacionais, como leciona Chris Brown, as sociedades são usualmente entendidas como “[...]normativamente integradas, como é a sociedade de Estados, e neste caso a integração normativa é compreendida como tendo lugar via práticas autoritativas do direito internacional e da diplomacia” (BROWN, 2001, p. 436).

O debate central em torno da qualificação da sociedade internacional como uma “sociedade” reside, em essência, no problema das normas. O caráter normativo da organização da sociedade internacional é pressuposto pelos internacionalistas, mas é negado

pelos sociólogos da moderna teoria social. Como observa Chris Brown, todavia, há um problema de terminologia nesse debate. “Norma” significa, de um lado, “a idéia de padrões regulares de comportamento” (isto é: a forma como atualmente os atores se comportam, como resultado da observação empírica) e, de outro, “a idéia de que o padrão em questão é moralmente ou por outra forma desejável” (isto é: a forma como eles devem se comportar, como inferência de um tipo de discurso moral), mas o teórico internacionalista “[...] caracteristicamente permite a um significado deslizar para o outro, sem necessariamente tomar conhecimento que é isso que está acontecendo” (BROWN, 2001, p. 437).

A melhor alternativa para sustentar a condução normativa da sociedade internacional, e, assim, compatibilizar sua natureza de “sociedade” com a moderna teoria social, parece ser a introdução de um componente de “regras do jogo” no sentido de Ludwig Wittgenstein (PITKIN, 1972, p. 46 e 52) e de base construtivista. Nessa linha, Chris Brown observa que a “[s]oberania é uma regra constitutiva da sociedade internacional, mais que alguma coisa que regula uma pré-existente sociedade de Estados”. Caso não existisse essa “regra” como tal, “[...] a sociedade internacional não poderia existir, na medida em que, ao intervirem de fato, os Estados são obrigados a explicar como tal conduta pode ser compreendida em termos de regras (por exemplo, como uma incompreensão, ou como uma exceção justificada)[...]”, na medida em que uma “[...] falha ao agir assim significaria algo como o fim do jogo – e, com isso, o fim da capacidade de os legisladores invocarem o *status* de soberania, porque ele apenas existe em virtude da existência da sociedade internacional”. Nessa ótica, a sociedade internacional é regulada por normas, porque os Estados agem sempre pressupondo a soberania como o seu diferencial e, ao mesmo tempo, como o pano de fundo e referência última de todos os contatos que se estabelecem. Por isso, conclui Chris Brown que “[...] as normas são entendidas como sendo ao mesmo tempo o produto das interações dos Estados e as regulações dessas interações”, e, assim, são “[...] similares às regras do direito internacional positivo, produzido pelas práticas dos Estados mas alegadamente como governantes dessas práticas” (BROWN, 2001, p. 438). O autor, porém, observa que, embora essa interpretação configure uma concepção estreita de “sociedade” na perspectiva sociológica, não deixa de ser uma verdadeira “sociedade”.

Nesse sentido específico, de qualquer forma, pode-se entender que a sociedade internacional seja normativamente integrada, e, assim, seja uma “sociedade” mesmo à luz da moderna teoria social.

A extensão desse argumento sobre a impossibilidade de se considerar existente uma “sociedade” internacional alcança inclusive a idéia de um “sistema” internacional. Atenta

Chris Brown ainda: “as sociedades e os sistemas são ambos caracterizados pela existência de regularidades (ou de outra forma nenhum poderia existir) [...]”, mas a diferença reside em que “[...] na sociedade internacional essas regularidades são consideradas como sendo governadas por normas, enquanto, no sistema internacional, elas são compreendidas como sendo simplesmente o produto de forças objetivas” (BROWN, 2001, p. 427). Nesse sentido, a mesma concepção de normas como “regras do jogo” com base na soberania no mesmo rumo empregado pode ser aplicada aos sistemas. Embora não se possa sustentar com facilidade a prevalência de plena ordem na sociedade internacional, há elementos empíricos e teóricos suficientes para admitir um mínimo de ordenação e regulação nos contatos e comunicações do “sistema” internacional, com base nos postulados de soberania e de institucionalização por regimes internacionais em várias áreas, por exemplo.

A concepção de que o conjunto de atores e suas relações no plano supra-estatal seja uma “sociedade” não é uma idéia fortuita ou um debate puramente terminológico. Afirmar a existência de uma “sociedade”, e não de um simples “grupo” ou “clube” de Estados ou outras organizações, implica perceber a existência de algum propósito ou *telos* nesse conjunto de relacionamentos.

Ainda de acordo com Chris Brown, alguma concepção de “bem” é colocada em discussão neste campo. Segundo este teórico, uma “sociedade” é desejável porque “[...] ela constitui uma ordem política racional para a Humanidade considerada como um todo”. O “bem” que se almeja, nessa perspectiva, oscila: de um lado, pode ser um único e comum – “a difusão da humanidade” – , e, portanto, pode ser mais bem atingido de forma coletiva e ordenada, ou, de outro lado, pode envolver “a difusão de *diferentes* concepções de bem”, que variam em cada época e local, e, assim, a “sociedade” é uma “associação prática” que subsiste enquanto houver “paz” e “justiça” (BROWN, 2001, p. 428 e 429, grifo do original). A sociedade internacional é, de toda sorte, o ambiente para o alcance desses bens.

A sociedade internacional, nessa ótica, em primeiro lugar, deve ser entendida propriamente como uma “sociedade”, nos limites de que a “norma” de seu funcionamento está baseada em uma “regra do jogo” no sentido exposto. Além disso, ela deve ser vista propriamente como “internacional”, a despeito de todo o debate travado para a sua qualificação, por razões históricas, como um conceito estabelecido na doutrina. Com o propósito, todavia, de que essa idéia não seja entendida no sentido puramente estatocêntrico, de uma sociedade apenas de “nações” ou “Estados”, torna-se importante acrescer a palavra “contemporânea” para sua melhor situação temporal e identificar que se está referindo à sociedade internacional que existe e se conforma no momento atual, na passagem do século

XX para o XXI, no qual o estatocentrismo perde espaço para o multicentrismo e a multiplicidade de atores e relações.

No tópico seguinte, será aprofundado o estudo sobre a relação entre o Estado e a sociedade internacional, particularmente no tocante à recíproca influência entre ambos.

### **2.1.2 Relação com os Estados**

A relação entre os Estados e a sociedade internacional contemporânea envolve uma dialética intensa. Ao mesmo tempo em que os Estados agem e interferem no funcionamento da sociedade internacional, esta, por sua vez, também atua e molda os Estados em alguma medida. Essa questão, assim exposta, ultrapassa o denominado debate ontológico sobre a relação entre Estado e sociedade, que divide os autores entre a possibilidade de existirem Estados que não formam uma sociedade (WIGHT, 1977) ou de prevalência da sociedade como grupo sobre o Estado como membro individual (GILPIN, 1987).

De um lado, e considerando que os Estados são atores importantes na sociedade internacional, esta é visivelmente atingida pelas ações daqueles. Historicamente, a emergência da sociedade internacional é compreendida como o resultado da interação progressiva e crescente entre os Estados, na medida em que o controle dos fluxos que ingressavam e saíam dos Estados estava nas mãos do poder soberano nacional. Essa explicação histórica é bastante consistente no tocante aos períodos iniciais de formação da sociedade internacional, embora progressivamente perca sua capacidade analítica à medida que a economia torna-se financeirizada e, assim, escapa ao controle estatal, ultrapassando-se a categoria de uma sociedade internacional moderna e ingressando-se em uma sociedade internacional contemporânea, visivelmente globalizada e com ênfase na dimensão econômica. De qualquer forma, não se pode negar a importância relativa dos Estados sobre a atuação de alguns agentes internacionais, notadamente das organizações intergovernamentais, que são entidades secundárias ou derivadas destes, e de algumas entidades híbridas, notadamente as “organizações não-governamentais quase autônomas” (“quasi-autonomous non-governmental organizations” – “QUANGOs”). Os limites do poder do Estado nos destinos destas entidades na sociedade internacional contemporânea, entretanto, serão objeto de análise posterior, mas não se pode deixar de reconhecer que os Estados exercem influência no meio internacional, inclusive por ainda deterem a maior expressão do poder militar, embora, hoje,

não mais com exclusividade, diante da emergência de grupos armados não-estatais desvinculados de nacionalidades.

De outro lado, estudos também apontam que a sociedade internacional exerce um efeito de homogeneização sobre os Estados. Esse aspecto merece consideração destacada, uma vez que usualmente tem recebido pouca atenção dos estudos na sociedade internacional. Jürgen Meyer *et al.*, nesse sentido, demonstram que há influências culturais e associacionais que modelam configurações do Estado contemporâneo, embora sejam pouco observadas. Segundo os autores, uma das razões é que “[...] as ciências sociais são mais do que relutantes em reconhecer padrões de influência e conformidade que não podem ser explicados exclusivamente como questões de relações de poder ou de racionalidade funcional” (MEYER *et al.*, 1997, p. 145).

Estes estudiosos consideram quatro observações empíricas em torno dos Estados para fundar suas análises. Acreditam eles que, primeiro, “[...] os Estados-nação exibem uma grande quantidade de isomorfismo nas suas estruturas e políticas”; em segundo lugar, “[...] eles fazem grandes esforços para viver segundo o modelo de atuação racional”; em terceiro, “[...] e parcialmente como resultado da segunda observação, eles são marcados por um considerável, e algumas vezes extraordinário, descolamento entre propósitos e estrutura, intenções e resultados”; por fim, e em quarto lugar, “[...] eles promovem estruturação expansiva em formas largamente estandartizadas”. Os autores ainda advertem que a totalidade dessas observações “[...] faz sentido apenas se Estados-nação são mais compreendidos, em parte, como construções de uma cultura comum mais ampla, do que como atores auto-dirigidos que respondem racionalmente a contingências internas e externas” (MEYER *et al.*, 1997, p. 151-152).

As alterações isomórficas constituem uma realidade bastante visível da homogeneidade entre os Estados, como entendem estes teóricos. Apesar de suas diferenças em diversos aspectos culturais e econômicos, há inúmeras semelhanças, como eixos curriculares no sistema educacional, sistemas de armazenamento de dados, políticas ambientais e humanitárias, padrões de catalogação de serviços e produtos, dentre outros diversos elementos. A atuação racional dos Estados está vinculada à própria cultura universalizada e por si mesma altamente racionalizada. Os Estados agem tanto interna quanto externamente como atores orientados para o alcance de seus objetivos, e, nesse sentido, ao adequarem os meios disponíveis aos fins a que se propõem, tendem a ser marcadamente lógicos. Na medida em que os fins gerais dos Estados são similares, como já desenvolvido desde Thomas Hobbes, as suas atuações são também racionalmente similares.

A separação entre intenções e resultado, de um lado, e entre as finalidades do Estado e sua estrutura, de outro, também é marcante. Segundo os autores citados, esse fato é “endêmico” e decorre da circunstância de que os modelos de outras culturas não podem ser simplesmente transplantados de forma totalmente funcional, além, por certo, de os modelos possuírem um intenso conteúdo idealístico, e, assim, serem de difícil concretização. Por isso, há descompassos e incompatibilidades, primeiro, entre o que se pretende e o que se obtém como resultado, e, segundo, entre as funções que se buscam e a estrutura que o Estado oferece para sua realização.

A estruturação expansiva é a tendência de que o Estado estabeleça instituições, órgãos e mesmo agendas em dimensões maiores e com mais complexidade e racionalização que as necessárias. Segundo os estudiosos referidos, esse fenômeno também decorre da transposição de modelos exógenos sem a adequada contrapartida ou adequação às realidades de cada caso nacional.

Prosseguindo na sua análise, os autores identificam pelo menos três processos fundamentais, mediante os quais a sociedade internacional impacta a realidade dos Estados.

A primeira modalidade de processo é a “construção da identidade e propósito do Estado-nação”. A necessidade de conformação a determinados padrões estruturais e funcionais, como aqueles impostos a partir da instituição das Nações Unidas, torna indispensável que o Estado seja construído segundo esse modelo para ser reconhecido como tal, e, assim, possa adquirir identidade e legitimidade entre os demais, ou seja, na sociedade internacional. Dizem os autores que: “[e]ntão, mediante simultâneas seleção e adaptação, o sistema tem se expandido para algo próximo à universalidade da forma do Estado-nação” (MEYER *et al.*, 1997, p. 158-159).

A segunda espécie de processo é a “manutenção sistêmica da identidade do ator Estado-nação”. Depois de constituído e reconhecido como tal pela comunidade internacional, o Estado passa a contar com o permanente auxílio e acompanhamento de organizações internacionais governamentais e mesmo não-governamentais para atingir seus objetivos e pôr em prática suas políticas. Ao mesmo tempo, porém, em que oportunizam alternativas e auxílios ao Estado, essas mesmas fontes também se constituem em mecanismos de pressão para assegurar a sua conformação a determinados padrões, inclusive de legitimidade (conformidade com o exercício “democrático”, “humanitário”, “diplomático”, dentre outros). Dizem os autores que qualquer tipo de resistência aos modelos estabelecidos no sistema mundial “[...] é difícil porque os Estados-nação são formalmente vinculados, por uma questão de identidade, a objetivos tão auto-evidentes como desenvolvimento socioeconômico, direitos

de cidadania, autodesenvolvimento individual e relações internacionais civis” (MEYER *et al.*, 1997, p. 159-160).

A terceira forma de processo é a “legitimação de atores e práticas subnacionais”. Ao mesmo tempo em que o Estado está sob o permanente holofote dos atores internacionais no tocante à conformidade de suas estruturas, e, notadamente, de seus objetivos e da sua realização concreta, ele também está sob fiscalização interna por parte de seus cidadãos. Na hipótese em que o Estado, por qualquer razão, adote uma conduta (ou mesmo um discurso) desviante dos padrões internacionais (como um descompasso na questão de proteção dos direitos humanos ou de proteção ambiental, por exemplo), e não se mostre sensível à atuação externa, grupos nacionais encontrarão legitimidade para atuarem internamente na realização dos mesmos objetivos. Nesse sentido, dizem os teóricos citados que: “[e]ntão, a cultura mundial influencia os Estados-nação não somente nos seus centros, ou somente de formas simbólicas, mas também através de conexões diretas entre atores locais e cultura mundial” (MEYER *et al.*, 1997, p. 160-162).

Os elementos dessa ligação entre o ambiente externo e o Estado, como se percebe, residem na moldura organizacional dos Estados no âmbito externo, nas diversas organizações e movimentos nacionais e internacionais, nos grupos de profissionais e de estudiosos e nas próprias redes de relações entre os Estados. Ao concluir sua análise, afirmam os autores que: “[o] resultado é Estados-nação que são mais isomórficos do que a maior parte das teorias poderia prever e mudam de forma mais uniforme do que é usualmente reconhecido”. Por isso, e como “[...] criaturas da cultura mundial exógena, os Estados são atores ritualizados marcados por extenso desacoplamento interno e uma dose de mais estruturação que iria ocorrer se eles fossem sensíveis somente a processos culturais, funcionais ou de poder” (MEYER *et al.*, 1997, p. 173). Mesmo reconhecendo algum tipo de condicionamento do Estado pela sociedade internacional, entretanto, os próprios autores advertem que essa idéia de forma alguma pode ser tida como absoluta, porque, em muitos casos, um Estado age à revelia da comunidade internacional, especialmente quando detém poder econômico ou militar expressivo e não teme as conseqüências imediatas da sua conduta desviante.

Chris Brown resume a inter-relação entre o Estado e a sociedade internacional, identificando que uma abordagem predominante é no sentido de que ambos são “co-constituídos”, porque “[o] Estado é moldado pela sociedade mundial, mas em contrapartida molda aquela sociedade”. Este processo de “domesticação cultural”, por sua vez, é interpretado como uma expressão da força do Estado-nação, e não como um ponto de fragilidade. Diz esse autor, nesse sentido, que: “[...] a autolimitação envolvida em ser um



membro da sociedade de Estados, a voluntariedade de aceitar certas práticas autoritativas de direito e diploma, é, em última instância, uma fonte de força” (BROWN, 2001, p. 434-435).

Adiante, e na construção do conceito de sociedade internacional contemporânea, pode-se destacar a atenção para a denominada “virada sociológica” do debate, que resgata a perspectiva sociológica de sua compreensão.

### 2.1.3 “Virada Sociológica”

O modelo de sociedade internacional clássico, representado pela “Paz de Westphalia”, já demonstrava sinais de esgotamento há muito tempo. Não constitui uma novidade a afirmação de que sua capacidade de explicar as relações que se estabelecem no cenário internacional contemporâneo é muito limitada.

O Estado de modelo nacional, autodefinido como territorialmente bem delimitado, pleno condutor dos destinos de seus cidadãos e igualmente soberano aos demais congêneres de um universo de anarquia, não é mais do que um tipo ideal weberiano desafiado pela realidade contemporânea. A crença de que o mundo atual possa ser resumido a um equilíbrio de poder ou a uma agenda de segurança é uma explicação bastante insatisfatória para as complexas relações que hoje se estabelecem, protagonizadas por diversos atores com papéis bem singulares. Observa Dietrich Jung que: “[e]m termos de interação sistêmica, as relações internacionais eram caracterizadas por anarquia, a ausência de qualquer poder superior outro além do Estado”. E mais, “[a]s estruturas desse sistema internacional anárquico resultaram de específicas relações de poder entre suas unidades, e o comportamento do Estado era explicado com a ajuda de modelos abstratos, como o dilema de segurança ou equilíbrio de poder” (JUNG, 2001, p. 445).

Alexander Wendt, no mesmo caminho, observa que anarquia é um conceito vazio, preenchido conforme as circunstâncias: “[a]narquia *como tal* é um recipiente vazio e não tem lógica intrínseca; anarquia somente adquire uma lógica como um função da estrutura daquilo que nós colocamos dentro dele”. De acordo com esse autor, a anarquia não é constante, mas pode variar, e “[...] pode ter pelo menos três tipos de estrutura no nível macro, baseadas em qual tipo de papel – inimigo, rival ou amigo – domina o sistema”. Assevera ainda que: “[e]mbora na maioria das culturas os papéis são funcionalmente diferenciados, anarquia torna difícil manter assimetria de papéis até que o problema da violência seja mitigado, e então eu

proponho que no centro de cada tipo de anarquia está apenas uma posição de sujeito [...]”. E esse sujeito “[...] nas culturas hobbesianas é o ‘inimigo’, nas lockeanas o ‘rival’, e nas kantianas o ‘amigo’. Cada uma envolve uma postura ou visão distinta do Eu em relação ao Outro diante do uso da violência, que pode ser realizado de múltiplas formas no nível micro”. Mais além, “[a] estrutura e as tendências dos sistemas anárquicos dependerão de qual dos nossos três papéis – inimigo, rival e amigo – domina aqueles sistemas, e os Estados estarão sob pressão correspondente para internalizar aquele papel nas suas identidades e interesses” (WENDT, 1999, p. 247-249 e 257-259, grifo do original).

A concepção tríplice de Alexander Wendt, nesse sentido, remete ao debate clássico das “três tradições” da teoria internacional (“realistas”, “racionalistas” e “revolucionistas”), como já desenvolvida, por exemplo, por Martin Wight (1991, p. 30-48). A anarquia, de um lado, estabelece uma dicotomia com ordem, e, de outro, pode ser compreendida como um dos princípios que regulam a sociedade internacional.

A impossibilidade de compreender a sociedade internacional apenas como um espaço anárquico de conflitos reais ou potenciais iminentes leva à própria fragmentação das concepções. Um dos exemplos trazidos por Dietrich Jung é a dicotomia entre “zona de conflito” e “zona de paz”, em que a primeira tenta reunir o conjunto de concepções no qual o realismo político ainda estabelece a pauta interpretativa (como os embates do poder político com a força e guerra), e em que a segunda apresenta as perspectivas de possibilidade de cooperação e realização de objetivos comuns (como as questões relativas à governança). De qualquer forma, essa dicotomia ainda representa, em larga medida, a disputa de espaço entre perspectivas mais ou menos acentuadas de realismo ou neo-realismo político, de um lado, e de um neo-idealismo (“teoria neoliberal”), de outro, como exposta por ele (JUNG, 2001, p. 443-4). Ambas, porém, não fazem mais do que discutir os limites e possibilidades de atribuir interesses e capacidades, como resume Alexander Wendt: “[n]eo-realistas enxergam a estrutura do sistema internacional como uma distribuição de capacidades materiais porque eles se aproximam do seu objeto com lentes materialistas”; “neoliberais enxergam ela como capacidades mais instituições porque eles adicionaram à base material uma superestrutura institucional”; e “construtivistas enxergam ela como uma distribuição de idéias porque eles têm uma ontologia idealista” (WENDT, 1999, p. 5).

Como já explicitado em momento anterior, a própria opção pela expressão “sociedade de Estados”, e não “sociedade internacional contemporânea” ou “sociedade mundial”, nesse sentido, constitui não apenas uma adesão histórica, mas também uma escolha metodológica e uma expressão ideológica de uma perspectiva claramente estatocêntrica do mundo

contemporâneo. Dietrich Jung reafirma que a simples adoção de uma terminologia mais ampla já constitui um passo importante para uma abordagem sociológica da política internacional, em que a ênfase pode ser atribuída mais às questões de identidade do que às de capacidades ou interesses, e, assim, trilhar uma perspectiva construtivista (JUNG, 2001, p. 445). Essa mudança do foco do estudo das relações internacionais é exatamente referida como a “virada sociológica” ou “virada social” (WEBER, 2005, p. 195 e 201).

Dietrich Jung adverte, porém, que não se trata de seguir um caminho de apenas introduzir novos conceitos, como se a mudança da terminologia ou, ainda, a reconstrução de um novo conjunto de marcos teóricos, por si só, fosse capaz de resolver o problema. Este teórico alerta para o fato de que a própria tradição sociológica já dispõe de conceitos adequados a essa análise, e que devem ser resgatados. Este autor recorda que Max Weber pode fornecer muitos instrumentos teóricos para o que se pretende: “[a] compreensão de que o nosso saber e a realidade social são ambos construídos historicamente e socialmente tem acompanhado a evolução das ciências sociais desde o início [...]”, e, introduzindo “[...] o seu conceito de tipos ideais, Max Weber deu uma resposta para os seus problemas ontológicos e epistemológicos básicos que é válida ainda até hoje”, assim como “[...] fornece as fundações metodológicas para a abordagem da sociedade mundial apresentada aqui” (JUNG, 2001, p. 447).

A utilização de tipos ideais weberianos constitui uma metodologia adequada para essa análise. Observa Dietrich Jung: “[d]e acordo com Weber, fenômenos sociais são conceituados como tipos ideais por abstração da realidade histórica e sua reformulação para finalidades analíticas, comparativas e explanatórias”, e esse tipo de idealização “[...] não é, entretanto, de uma natureza normativa. Ela deve ser compreendida como uma generalização lógica que necessariamente reduz a complexidade de fenômenos ‘reais’”. Como uma simplificação, consideram elementos gerais do conceito que se mostram recorrentes ou estandarizados, e, assim, podem reconstruir seu formato. O conceito de “ordem” na sociedade internacional, como Dietrich Jung exemplifica, é um tipo ideal, e, assim, é destinado à frustração qualquer tentativa de lhe atribuir existência real. Além do mais, esse mesmo conceito não pode ser interpretado desconsiderando a sua natureza de ente construído, ou tampouco atribuindo ao mundo a ausência de qualquer sentido: “[...] o ‘naturalismo realista’ extremo e o ‘deconstrutivismo’ radical encontram-se ao confundirem fenômenos sociais com instrumentos heurísticos”, porque “[e]nquanto o primeiro é cego à natureza construída de ambos a realidade social e os conceitos científicos, o último reifica sua pressuposição epistemológica ao pintar uma figura de uma realidade fragmentada além de qualquer significado inteligível”. Com isso,

conclui o autor que “[...] a pesquisa séria na teoria das RI [*Relações Internacionais*] precisa situar-se em algum lugar entre esses dois extremos que são incapazes de ao mesmo tempo explicar e compreender a política mundial” (JUNG, 2001, p. 447-448).

Dietrich Jung também cita a globalização como um exemplo da necessidade de instrumental teórico adequado aos desafios que coloca à sua compreensão. A complexidade e a dinâmica do fenômeno, assim como sua disseminação na sociedade contemporânea, não podem ser resumidas a um debate entre possibilidades de cooperação ou balança de poder. Afirma o autor que, “[à] luz de seu caráter totalmente abrangente de mudança global, a sociedade mundial precisa oferecer uma estrutura conceitual abrangente que seja capaz de lidar com a complexidade social e a *longue durée* da globalização” (JUNG, 2001, p. 449-450, galicismo do original).

Nessa trilha, complementa Dietrich Jung que a sociedade internacional não pode ser limitada a uma “[...] entidade constricta territorial ou funcionalmente cujo mecanismo de integração está baseado em consenso de normas e interesses”. O autor propõe, então, uma concepção de sociedade que seja ao mesmo tempo bem mais ampla e complexa que resgate a idéia de reprodução social. Sustenta este estudioso que, partindo de uma perspectiva “holística”, “[...] a reprodução social teoreticamente cumpre três funções elementares que todas as sociedades empíricas devem satisfazer – o controle da força física, a garantia de meios materiais e a produção e preservação de meios simbólicos de orientação”. No âmbito de uma “totalidade de reprodução social”, esse teórico sintetiza que, como conceito sistemático, “[...] a sociedade mundial implica a construção ideal de uma integração global dessas três funções elementares segundo padrões modernos de consociação, enquanto a evolução de uma sociedade global representa um processo histórico contingente” (JUNG, 2001, p. 452).

A sociedade, nessa perspectiva, exerce combinadamente três funções de reprodução das esferas política, econômica e simbólica. Com isso, desloca o eixo do debate dos interesses e capacidades para as identidades, uma vez que os mecanismos de reprodução correspondem exatamente à construção e manutenção desses padrões de identificação entre os elementos da sociedade.

De acordo com Dietrich Jung, pode-se encontrar no marxismo uma das primeiras compreensões do potencial de desagregação social do capitalismo em uma linha que permite entender melhor um dos papéis da globalização nesse processo. Afirma este estudioso que: “Marx reconstruiu essas dinâmicas através de dependência global com seu modelo heurístico de consociação (*Vergesellschaftung*) mediante relações de valores”. Ainda segundo o autor,

“[b]aseado na contradição entre valor de uso e valor de troca, ele constrói tipos ideais de formas de valores que servem como instrumentos analíticos para explicar a mudança social”. Então, “[a] tendência global de consociação capitalista, historicamente observável na emergência do mercado mundial, é então logicamente devida à dinâmica resultante da contradição imanente entre as formas de valor e sua absolução no dinheiro [...]” (JUNG, 2001, p. 453, germanismo do original).

A preponderância deste tipo de relação econômica no mundo capitalista dissolve o tecido social e suas relações concretas originárias em laços puramente abstratos em torno do dinheiro e sua circulação. A produção, por exemplo, cujo valor está originariamente associado ao homem e seu trabalho, e, pois, ao valor do ser humano como tal e a um conjunto de atributos correlatos, como sua dignidade, individualidade e pertencimento social, dentre outros, dissolve-se a partir do momento em que esse “valor” concreto da produção converte-se em um “valor” abstrato do dinheiro. Como tal, o dinheiro representa um “valor”, mas ele agora é abstrato e não mais (trans)porta os valores sociais originários, e, mais do que isso, não se sujeita aos limites que aqueles valores antes possuíam (como a nação, a língua, a cultura, etc.). O dinheiro e, pois, a estrutura econômica que se expressa por ele e se reproduz, é internacional, e, agora, global ou globalizada, e ainda globalizante de outras estruturas sociais. Denota Dietrich Jung, mais, que “[...] o capitalismo não é somente um modo de reprodução social, mas é também um processo de consociação abstrata que na sua própria natureza transcende fronteiras territoriais, culturais e políticas” (JUNG, 2001, p. 453).

O autor ainda acrescenta que essa mesma perspectiva no tocante à reprodução social também é desenvolvida e aprofundada por muitos outros estudiosos. Em primeiro lugar, afirma que “[o] valor auto-expansível de Marx reaparece no trabalho de Weber como o avançar de uma forma abstrata de cultura mundial, de racionalidade formal, significando a formalização e a despersonalização radical dos relacionamentos sociais em escala global”, porque, para esse último teórico, o mercado constitui um típico caso referencial de ação social racional, que deve ser compreendido à luz da racionalidade formal, como elemento essencial dos mecanismos de dominação racional-legal, e que não conhece as fronteiras tradicionais das sociedades (JUNG, 2001, p. 454). Em segundo lugar, a idéia de Max Weber não é isolada: “[o] princípio de calculabilidade, a estrutura não-ética das relações de mercado, e a emergência do indivíduo são aspectos interdependentes das perquirições sociológicas de Simmel e Weber”. Dietrich Jung adita que, “[n]o seu sentido cognitivo e instrumental, a racionalidade formal está por trás da universalização da organização burocrática dos movimentos sociais, Estados, assim como de organizações transnacionais e internacionais”, e,

“[n]o seu sentido normativo, como uma ordem moral abstrata, o atual discurso dos direitos humanos combina o indivíduo de Simmel com as normas impessoais de racionalidade formal de valores”, relacionando o processo de monetarização com o processo de individualização na sociedade (JUNG, 2001, p. 454).

Esse conjunto de transformações gerais crescentemente complexas e numerosas constitui, de acordo com Dietrich Jung, o que pode ser chamado de “processo de civilização”. Afirmo este teórico que este processo “[...] é, portanto, uma transformação simultânea das formas de organização social e dos modos de comportamento individual”, e ele constitui um desenvolvimento de extensão global que encaminha “[...] a um controle social altamente diferenciado de força física, e, combinado com este processo macrossociológico, para uma cada vez mais refinada formação de consciência individual e conduta social [...]”. Por conseguinte, e como explicita, “[...] os mecanismos teoricamente ilhados do processo de civilização proporcionam os instrumentos analíticos necessários para compreender a simultaneidade de cooperação e conflito nas relações interestatais e transnacionais” (JUNG, 2001, p. 455).

O processo de civilização, como tal constituindo um elemento central da modernidade e da própria modernização do mundo, torna-se um importante instrumento para compreensão da sociedade internacional contemporânea. Reafirma Dietrich Jung esse entendimento de que, “[n]a sua dimensão macrossociológica, a modernização conduz a uma sociedade global, representada pelo mercado capitalista mundial, o sistema internacional de Estados, o Direito Internacional ou a comunidade científica global [...]”, ao passo que “[...] as mudanças sociais e culturais específicas da vida cotidiana revelam o impacto microssociológico da mudança social”. Prossegue o teórico: “[e]conomicamente, modernização significa a transformação da reprodução material socialmente integrada de comunidades tradicionais em produção capitalista competitiva, comercializada e monetarizada de *commodities*”, e, “[p]oliticamente, o Estado moderno, com sua administração regularizada do seu território e sua população, substitui ordens políticas tradicionais que são de um caráter essencialmente segmentado”, implicando que modelos “[...] de autoridade formal legalmente fundada tomam o lugar de lealdades religiosas ou pessoais tradicionalmente pressupostas”. Em termos análogos, “[...] a reprodução simbólica da sociedade moderna toma o caráter de uma ordem simbólica abstrata na qual regras formais e normas são racionalmente estabelecidas” (JUNG, 2001, p. 456).

O processo de formação do Estado moderno e de racionalização do mundo da vida faz-se acompanhar de uma peculiar alteração no mecanismo de integração. Diz o autor que:

“[o]bservável nos processos de monetarização e burocratização, a integração funcional, isto é, a coordenação de conseqüências da ação por meios abstratos, substitui a integração social, isto é, a coordenação de orientações de ação por normas e valores [...]”. Conseqüentemente, então, “[...] a formação da sociedade mundial pode ser primeiro compreendida como a gradual transformação da integração social em integração funcional, como os processos de separação tendencialmente conflitivos do mundo da vida e sistema”. Essa separação dos dois processos de integração funcional e social repercute na teoria das Relações Internacionais, conforme Dietrich Jung, na própria separação entre as instâncias da economia, do Estado (da política) e da sociedade, limitando-se esta a “um conjunto de relacionamentos sociais normativamente integrados” (JUNG, 2001, p. 459).

Esse processo, que se conforma à idéia de modernidade, entretanto, não é historicamente linear e tampouco completo em uma simetria em todas as suas dimensões. Na sociedade contemporânea, ele revela-se portador de profunda contradição e representa “a coexistência paradoxal de relações sociais tradicionais e modernas”, o que, por certo, é uma razão de tensão constante entre padrões civilizatórios antagônicos, que se retratam na própria globalização. Aponta ainda Dietrich Jung que, “[n]esse sentido, a emergência da sociedade global deve ser entendida como a distinta e não-simultânea difusão de configurações econômicas, políticas e culturais da sociedade moderna”. Com isso, e “[a]o ver a globalização como um processo contraditório de fragmentação e universalização, a dicotomia teórica entre tradição e modernidade é aplicada implicitamente” (JUNG, 2001, p. 456-457).

Essas contradições e anacronismos são percebidos com facilidade nas sociedades nacionais contemporâneas. Os padrões de dominação em alguns Estados do Oriente Médio, por exemplo, podem refletir, de um lado, uma dominação tradicional do ponto de vista interno, como representação da sucessão ou da herança de uma figura divina, e, do ponto de vista externo, uma dominação racional-legal, em que o líder do Estado é reconhecido, pela condição de “governante”, como seu legítimo interlocutor e representante perante a comunidade internacional. Da mesma forma, mas sob outra perspectiva, dentro de um mesmo Estado podem coexistir modos de produção arcaicos e coletivizados em comunidades do interior com uma economia altamente integrada ao mercado internacional de *commodities*.

Retomando o argumento inicial, pode-se notar que os elementos fornecidos pelos instrumentos sociológicos clássicos, interpretados nessa leitura construtivista e integradora, não apenas ainda se revelam hábeis em compreender as complexidades da modernidade, mas, precisamente, permitem trazer à tona uma perspectiva ampla da globalização como parte

desse processo. Mais além, superam a dicotomia das “zonas” de “conflito” e de “paz” atualmente postas pelo debate entre neo-realismo e (neo)-idealismo.

Essa leitura, em complemento, revela que o problema do debate “ordem-anarquia” na sociedade internacional contemporânea, como posto, apenas tangencia a questão essencial em torno da formação das identidades. Como tal, a formação de identidades é o núcleo duro de qualquer debate aprofundado sobre os limites e possibilidades de uma “sociedade global”, em primeiro lugar, e de compreensão de uma “sociedade civil global”, em segundo lugar.

Nesse contexto, sintetiza Dietrich Jung que a sociedade internacional pode ser conceituada como “[...] uma totalidade de reprodução econômica, política e simbólica baseada em um tipo ideal de sociedade moderna” (JUNG, 2001, p. 463-464). Este conceito torna-se fundamental para a operacionalização da presente pesquisa por diversos motivos. Em primeiro lugar, justifica a qualificação de “sociedade” para a realidade que se forma no espaço internacional, introduzindo um componente sociológico para a compreensão da interação entre os atores, as estruturas e processos sociais na perspectiva da formação da própria sociedade moderna. Em segundo lugar, e ao contemplar a reprodução de instâncias, resgata para o debate o papel das identidades, que é central para a compreensão de questões da maior importância no âmbito internacional, como a denominada cidadania global e mesmo a democracia global. Em terceiro lugar, reintegra as dimensões econômica, política e cultural em um mesmo discurso, e, simultaneamente, desloca o foco da dicotomia ordem-anarquia para uma perspectiva mais abrangente e integradora da compreensão da realidade.

Barry Buzan reconhece a importância dessa proposta dita “holística” de Dietrich Jung, porque uma perspectiva sociológica de maior amplitude “é inegavelmente poderosa e atraente”, na medida em que “[r]educir a inteireza do sistema inter-humano a um único princípio organizativo oferece não apenas uma simplificação sedutora, mas também a possibilidade de desenhar uma teoria dedutiva decorrente de uma idéia única”. Este autor, entretanto, demonstra certo receio de que o conceito corra o risco de uma “simplificação excessiva”, o que, porém, pode ser afastado com a demonstração do seu potencial analítico (BUZAN, 2004, p. 77).

Um exemplo claro dessa capacidade instrumental do conceito de Dietrich Jung revela-se na análise das contradições da globalização, que emergem desse convívio paradoxal do tradicional com o moderno na sociedade internacional contemporânea. Em primeiro lugar, há um evidente descompasso espacial e territorial concernente a esse processo, configurando uma realidade bastante heterogênea: “[a] transformação global de sociedades tradicionais não começou nem tem ocorrido de uma forma linear ou teleológica”. Depois, a configuração da



sociedade internacional como uma totalidade social mostra-se profundamente assimétrica no desenvolvimento das suas funções básicas: “[...] a integração funcional precede as formas modernas de integração social que estão fundadas nas estruturas simbólicas de um mundo da vida racionalizado”, e, por conseguinte, “[...] as fundações institucionais e normativas da política transnacional e internacional deparam-se com uma falta de legitimidade política” (JUNG, 2001, p. 464).

Observa Dietrich Jung, ainda, que a coexistência dessas disparidades deve ser entendida na perspectiva sociológica como partes de um mesmo fenômeno. Este estudioso resume: “[c]om o intuito de iluminar a inter-relação entre zonas de paz e de conflito, a transformação de sociedades tradicionais e a emergência de consociação transnacional têm que ser entendidas como duas faces de uma mesma sociedade global emergente” (JUNG, 2001, p. 464). Os efeitos da globalização sobre os Estados, em específico, e sobre a sociedade internacional como um todo, em geral, dizem respeito à profusão dessa ruptura entre as instâncias econômica e política, na qual a primeira descola-se de qualquer base de legitimidade ou de controle político, e, ainda, expande-se com uma racionalidade absolutamente descomprometida com qualquer valor socialmente compartilhado. A racionalização de normas e valores fica restrita à instância política de base nacional, que, por sua vez, tem escassa capacidade regulatória sobre a instância econômica, já visivelmente globalizada da dimensão financeira. Em síntese, e como será analisado mais adiante, a dimensão política não está globalizada na mesma proporção que a dimensão econômica.

Em outra linha, uma resposta a esse processo apenas mediante a juridicização do espaço internacional é duplamente problemática. Primeiro, porque a efetividade de um sistema regulatório desprovido de sanção ou de garantia de sua observância é pelo menos questionável. Segundo, porque há um problema importante de legitimidade, considerando que a “[...] emergência do Direito como a linguagem transnacional de racionalidade formal de valores, crescentemente falada por indivíduos, Estados e atores não-estatais, acentuadamente assemelha-se às ondas de juridicização de Habermas [...]”, mas não está nada claro “[...] quem é o agente por trás do desenvolvimento transnacional” (JUNG, 2001, p. 467). As questões relativas à legitimidade e à responsabilidade dos atores internacionais serão objeto de análise posterior, mas já parece evidente que um direito sem base política legítima não parece ser instrumento adequado e suficiente para a tarefa de pretender regular a economia globalizada.

No tópico seguinte, a atenção volta-se com mais profundidade para a globalização, como um fenômeno que constitui um divisor de águas importante na compreensão da sociedade internacional contemporânea e redefine seus atores, cenários e papéis.

## **2.2 Globalização como Diferencial Analítico**

A análise da emergência da sociedade internacional contemporânea está diretamente relacionada com a concepção atual da globalização. A conformação dessa sociedade, assim como suas relações com os atores e seus papéis no cenário contemporâneo, insere-se no debate que se instaura sobre o controverso fenômeno da globalização. A compreensão desse fenômeno e de suas implicações constitui um importante diferencial analítico para o estudo da sociedade internacional, cujo caráter de contemporaneidade é dado exatamente pelo influxo da globalização. A fim de melhor compreender esse complexo objeto de conhecimento, o seu estudo foi desdobrado em três partes.

No primeiro momento, é analisada a problemática das concepções da globalização, envolvendo não apenas o contexto desse debate, mas especialmente os seus três eixos conceituais preponderantes e o problema terminológico. No segundo, impõe-se a investigação das tipologias da globalização, desenvolvendo instrumental teórico que permita dissociar a sua complexidade. No terceiro momento, por fim, a atenção é dirigida ao potencial transformador da globalização, notadamente ao seu desenvolvimento contemporâneo, justificando sua atribuição de variável e diferencial analítico para este estudo.

### **2.2.1 Problemática das Concepções**

A compreensão do fenômeno da globalização é uma tarefa particularmente problemática quando se pretende o seu desenvolvimento no âmbito científico. Neste tópico, e como uma aproximação geral a suas concepções, podem ser abordados três aspectos da temática intimamente relacionados. O primeiro aspecto é uma tentativa, mesmo que incipiente e sucinta, de agregar as idéias ou narrativas em torno desse fenômeno, como uma delimitação inicial do seu âmbito de manifestação. O segundo fator a merecer atenção é propriamente o conjunto de reações teóricas como tentativas conceituais, mormente guiadas pelas visões “céticas”, “hiperglobalistas” e “transformacionistas”. O terceiro aspecto, por fim, é uma breve exposição do debate terminológico em torno do conceito de globalização.

Uma tentativa de reunir, mesmo de forma precária, o conjunto de idéias ou alusões à globalização é uma tarefa bastante árdua.

De acordo com o pensamento de Friedrich Kratochwil, globalização, como atualmente referida, dificilmente pode ser enquadrada como um conceito bem delimitado porque constitui uma formação discursiva. Diz o autor: “[p]rimeiro, seu peculiar caráter amorfo não pode ser tornado muito mais preciso por exercícios de definição”, na medida em que “[e]la é simplesmente uma formação discursiva que aglutina uma variedade de processos de mudança, cada qual sendo impulsionado por suas próprias cadeias causais e interações complexas”; e, “[s]egundo, precisamente pelo fato de ser uma formação discursiva, ‘globalização’ dificilmente pode ser concebida como um ator ou uma causa antecedente que engendra certos fenômenos” (KRATOCHWIL, 2002, p. 25-26).

Este estudioso observa que, assim como muitos termos da política, “[...] o conceito de ‘globalização’ não se refere a uma ‘coisa’ definida no mundo exterior, mas a uma reunião de fenômenos e práticas que são colocadas juntas com base em alguma semelhança presumida” (KRATOCHWIL, 2002, p. 26). A doutrina contemporânea reconhece que não existe, em verdade, um conceito unívoco (OLIVEIRA, 2005, v.1, p. 250-252).

No mesmo sentido, observam David Held *et al.* que globalização tornou-se um clichê contemporâneo, que envolve elementos da experiência da vida na atualidade, mas que representa “[...] a grande idéia que engloba tudo, desde mercados financeiros globais à *internet*, mas que oferece pouca contribuição substantiva sobre a condição humana contemporânea” (HELD *et al.*, 1999, p. 1). Pensar a globalização, em certo sentido, é pensar as várias “globalizações” (BADURA, 2004, p. 13).

A globalização é associada a diversos temas e fenômenos contemporâneos. Os discursos da modernização do mundo e da sua “aceleração” são exemplos dos debates nos quais a globalização se insere. Esses debates podem ser compreendidos como parte de um mesmo contexto de questionar a modernidade, que a globalização parece impulsionar sob uma nova denominação: “[s]ob esse termo, pode-se expressar um feixe de fenômenos que se iniciam no aumento do volume e da velocidade de transmissão de informações [...]”, e sob a batuta dos avanços da tecnologia, “[...] perpassam, fortalecem e redefinem a expansão do modo de produção capitalista [...]”, assim como “[...] subvertem a lógica de poder estático e topológico das relações sociais, enfraquecem e tendem a superar os conceitos de territorialidade e do próprio Estado na sua acepção ‘nacional’ [...]” e, por fim, “[...] culminam na incerteza do espaço do homem-cidadão na sua própria arquitetura político-social ou no que se veio a cunhar de ‘*crise da modernidade*’” (OLSSON, 2003, p. 89-90, grifo do original).

Em uma perspectiva sociológica, o fenômeno é usualmente retratado como parte do processo de “compressão do espaço e do tempo” (HARVEY, 1989), como se o mundo ficasse menor e o tempo andasse mais rápido (BERMAN, 1999; HALL, 1999).

Essas expressões, por sua vez, na medida em que não correspondem a fenômenos específicos, são verdadeiras metáforas. Não há elementos científicos que demonstrem que os padrões de medida universalmente aceitos sobre o tempo, por exemplo, tenham se alterado ou “acelerado”. O uso de metáforas, nesse contexto, constitui uma expressão do descompasso entre ontologia e gnoseologia, tendo em vista que a utilização de outros conceitos de forma metafórica para a descrição e compreensão de um objeto representa a insuficiência do instrumental gnoseológico para retratar a dimensão ontológica. A análise da globalização, na falta de um conceito, está permeada não apenas de metáforas, mas também de imagens (OLIVEIRA, 2005, v.1, p. 272-282). A dificuldade para compreender a globalização e, assim, a recorrência a inúmeras imagens e metáforas para sua descrição (“modernidade-mundo”, “*shopping center* global” e “economia mundo”, dentre outras <sup>7</sup>), decorre, em boa medida, do fato de que muitos cientistas contemporâneos ainda estão “[...] apegados a um instrumental teórico construído no final do século XIX” (ORTIZ, 1998, p. 16).

A compreensão da globalização, porém, como adverte Friedrich Kratochwil, enfrenta uma realidade mundial bastante complexa.

Em primeiro lugar, não parece haver uma interpretação otimista de que o desenvolvimento seja um desiderato possível. Observa Friedrich Kratochwil que, ao revés, “[...] o desenvolvimento como um todo não é por homogeneidade e progresso”, mas mediante movimentos contraditórios de integração e desintegração (KRATOCHWIL, 2002, p. 27).

Em certo sentido, a proclamação de um “fim da História” sugere o fim das metanarrativas, como a possibilidade de que a História continue sendo a linha-mestra da civilização ao longo do tempo, e canalizadora de conquistas e realizações do passado e como guia para o futuro (FUKUYAMA, 1992). A prevalência da democracia liberal como sistema político e do capitalismo como sistema econômico, entretanto, não pode ser entendida como uma vitória pelos seus méritos, mas sim pela mera ausência de outro competidor, como prova o fato de que mesmo os supostos “vencedores” desse debate ideológico estão mergulhados nas crises econômica e política, associadas aos altos índices de desemprego, à queda da qualidade de vida e à perda da centralidade da política e da legitimidade dos processos decisórios. Assim sendo, entende-se o argumento de que hoje temos “saudade do futuro”

---

<sup>7</sup> Para um elenco mais extenso de metáforas, ver IANNI (1999, p. 15 e ss.).

(COELHO, 2001), como aquilo que era prometido desde os movimentos iluministas como um futuro certo e que parece não ser mais realizável.

A idéia de “desenvolvimento”, por si só, já é bastante conturbada. Primeiro, e do ponto de vista de sua natureza, é controversa a idéia do que exatamente venha ele a significar. Conforme a análise aprofundada de Giovanni Arrighi, o próprio conceito de desenvolvimento, e seus diversos indicadores possíveis (volume do produto interno produto, volume de comércio, índice de desenvolvimento humano, etc.), apontam para a construção mítica de um referencial que se presta à conformação ideológica (ARRIGHI, 1997). Segundo, por conseguinte, e do ponto de vista ideológico, o “desenvolvimento” desempenha no século XX e no início do século XXI um papel discursivo que era ocupado pelo “progresso” no século XIX. Ao mesmo tempo em que constituía uma quimera e um desejo a ser satisfeito no imaginário coletivo, servia de justificativa e de desculpa para a redução da qualidade de vida, como uma espécie de mal necessário para sua realização. Por sua vez, o “desenvolvimento” hoje se veicula conjugado com a idéia de “competitividade”, uma expressão da racionalidade puramente instrumental, de valorizar os fins em um discurso destituído de conteúdo ético, ou a-ético, em relação a seus meios.

Por conseguinte, e em termos amplos, a palavra “desenvolvimento” é tão vaga quanto a própria “globalização”. A globalização, nessa perspectiva, ocupa um espaço similar, na medida em que a sua leitura neoliberal hegemônica expressa que não apenas é um processo que não pode ser enfrentado, mas que essencialmente não deve ser enfrentado, como algo “natural” e que segue o seu curso para o bem último de todos. Tudo que acontece no caminho (fome, desemprego, miséria, etc.) é apenas um mal necessário transitório para o destino universal glorioso permanente.

Em segundo lugar, é fato notório que se está tratando de processos bastante diversos, “[...] ainda que provavelmente conectados, embora nós particularmente parecemos inseguros se todos eles são conceitualizados no mesmo nível de generalidade ou se são somente manifestações de uma mudança fundamental que comanda os outros processos” (KRATOCHWIL, 2002, p. 28). Essas alterações contemporâneas estão diretamente relacionadas com uma autêntica revolução das tecnologias de informática e comunicações, que permitem acumular, transmitir e gerir grandes volumes de informações, possibilitando o desenvolvimento, de um lado, da empresa transnacional e da gestão à distância de unidades complexas de produção, e, de outro lado, da financeirização em larga escala da economia.

Em terceiro lugar, a palavra globalização envolve uma quantidade expressiva de fenômenos de natureza cultural. Nessa linha de raciocínio, as estruturas e os modelos de

entidades “[...]públicas assim como ‘privadas’ têm sido difundidas ao longo do globo não por causa de necessidades locais ou superioridade funcional, mas largamente porque essas formas organizacionais representam versões legítimas de projetos sociais e políticos” (KRATOCHWIL, 2002, p. 29). Não é por outra razão que um dos primeiros usos da palavra “global” seja exatamente a idéia de que o mundo tornou-se pequeno, como uma “aldeia global”, e os meios de comunicação, mais do que “extensões do homem”, são as conexões que ligam os homens em todo o planeta (MCLUHAN, 1998).

No entanto, a existência de conexões entre os homens e os povos pouco ou nada diz sobre o teor das informações e dos valores que são veiculados por elas. Essas conexões culturais, em boa medida, servem de via expressa para uma difusão intensa dos valores e padrões culturais ocidentais como os melhores e, às vezes, até como os únicos possíveis para o restante da Terra. Esse fenômeno, cunhado de “ocidentalização do mundo” (IANNI, 1999, p. 95-115), produz impactos profundos sobre as culturas de outros povos, suas expectativas, identidades e valores e, assim, tende a moldar as outras sociedades sob novos referenciais nem sempre compatíveis, gerando conflitos e paradoxos desagregadores dos laços sociais. As reações diante do fenômeno da globalização são bastante variadas e associadas à relativa perda de orientação diante da velocidade e da intensidade das mudanças que se experimentam em todas as instâncias do mundo da vida.

O segundo aspecto que cabe analisar neste tópico é, então, o conjunto dessas reações, que configuram pelo menos três grandes linhas conceituais em torno da globalização. Uma primeira linha nega a existência da globalização, a segunda atribui à globalização uma conformação revolucionária da sociedade humana, e, por fim, uma terceira identifica a globalização como um agente de transformação. Paralelamente, na mesma perspectiva, David Held *et al.* resumem os conceitos de globalização em torno de três visões, que denominam de “céticos”, “hiperglobalistas” e “transformacionistas” (HELD *et al.*, 1999, p. 2-10).

A primeira reação é a negação do fenômeno. Nessa linha de raciocínio, observa-se aquilo que se pode entender como “tese negativa” da globalização, protagonizada por Paul Hirst e Grahame Thompson. Segundo estes autores, aquilo que se denomina de globalização é “basicamente um mito” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 14; ver: HIRST, 1997). Eles argumentam ainda que a tese da globalização é superficial e equivocada, invocando basicamente cinco idéias. A primeira é de que o volume de integração comercial existente na década de 90 do século XX é inferior ao existente entre 1870 e 1914, significando que a economia era mais integrada, proporcionalmente, naquele tempo. A segunda é de que as empresas autenticamente “transnacionais” são em número muito pequeno, existindo uma base

empresarial ainda tipicamente nacional. A terceira é a de que os fluxos de investimentos continuam primordialmente dirigidos aos países desenvolvidos, não se podendo entender a economia como “global”. A quarta é a de que o fluxo comercial e financeiro estabelece-se basicamente na tríade, não nos demais Estados. A quinta, por fim, é de que os mercados globais são governáveis, por estarem localizados nesses poucos e poderosos Estados, que podem definir políticas para controlá-los. Segundo eles, em síntese, não existe nada novo que justifique ser denominado autenticamente de “globalização” nesse campo. Eles advertem que se trata, em verdade, de um “mito conveniente” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 14-15 e 20), porque sugere que a globalização estaria fora do controle de governo político, restando superestimada a força dos mercados.

Segundo David Held *et al.*, os “céticos” entendem a dita globalização econômica como um equívoco de interpretação da expansão da economia mundial, operando-se uma progressiva exclusão dos países do Hemisfério Sul. Essa exclusão, combinada com as reações políticas nacionalistas e religiosas fundamentalistas que emergem com a difusão dos meios de informação ao longo do globo como um “choque de civilizações” (HUNTINGTON, 1996), geram diversos conflitos ao longo do planeta. Em síntese, aquilo que se atribui como um efeito deletério da globalização sobre as economias nada mais é do que uma desculpa dos próprios Estados para justificar suas políticas neoliberais (HELD *et al.*, 1999, p. 6-7).

Resumindo essa concepção, apontam David Held *et al.* que a globalização traz como novidade apenas a conformação de outros blocos comerciais, e uma perda de governança comparativamente com outros períodos, notadamente no confronto ao fim do século XIX e o início do século XX. O poder político nacional, nessa perspectiva, é ampliado ou reforçado, porque o que se denomina de globalização nada mais seria do que uma atuação simultânea do mercado e dos Estados na sua afirmação internacional, e, portanto, ocorre como realização de interesses nacionais. Esse padrão de redução comparativa da internacionalização, como argumentado, conduz a um processo de concentração da atividade econômica entre blocos comerciais, com progressiva exclusão do Hemisfério Sul do globo. Do ponto de vista histórico, a emergência desse fenômeno pode ser compreendida como parte do processo de formação de blocos econômicos e como um impacto do “choque de civilizações”. O Estado-nação não está desaparecendo, mas, ao contrário, apoiando e estimulando o processo de internacionalização, que sempre depende da sua anuência. O conceito de globalização, nessa linha, é de apenas um processo de internacionalização e de regionalização econômica em blocos (HELD *et al.*, 1999, p. 5-7 e 10).

Essa tese, embora alerte para a veiculação ideológica da globalização, parece ignorar que o efetivamente novo nesse fenômeno não é propriamente a difusão dos investimentos ou do comércio em termos quantitativos ou os seus destinatários diretos. A inovação aqui é substancialmente qualitativa, como adverte François Chesnais, porque os novos padrões de administração, “[...] valendo-se de complexas modalidades de terceirização, visam a ajudar os grandes grupos a reconciliar a centralização do capital e a descentralização das operações, explorando as possibilidades proporcionadas pela teleinformática e pela automatização” (CHESNAIS, 1996, p. 33). A difusão do fenômeno com um revestimento ideológico como algo que não deve e não pode ser controlado também é algo absolutamente inédito, porque a expansão comercial do início do século XX era inegavelmente comandada e dirigida pelas políticas externas dos Estados, como Paul Hirst e Grahame Thompson também reconhecem, o que não é o caso da globalização em curso.

Nesse âmbito dos “céticos”, podem ser citados os trabalhos de Linda Weiss (1998) e Samuel P. Huntington (1996), mas, especialmente, os já referidos de Paul Hirst e Grahame Thompson (1998).

A segunda reação é a sua aceitação completa e resignada. Os “hiperglobalistas” consideram a globalização como um evento absolutamente inédito que está soterrando os Estados como centros de produção e de regulação econômica e política. Os adeptos dessa linha afirmam que “[...] a globalização econômica está promovendo uma ‘desnacionalização’ de economias mediante o estabelecimento de redes transnacionais de produção, comércio e finanças”, produzindo-se uma “economia sem fronteira”, resumindo os governos dos Estados a “[...] pouco mais que correias de transmissão para o capital global, ou, em última medida, a simples instituições intermediárias comprimidas entre mecanismos de governança local, regional e global crescentemente poderosos” (HELD *et al.*, 1999, p. 3).

Ao tentar sistematizar as peculiaridades desse conjunto de concepções, dizem David Held *et al.* que, para os “hiperglobalistas”, o radicalmente novo na globalização é a entrada em uma “idade global”. As conformações dominantes são todas compostas pelo adjetivo “global”, como referência ao mercado e à sociedade civil, e, assim, o poder de governo nacional está decaindo ou simplesmente “ruindo”. O processo de globalização como tal, nessa ótica, é conduzido, de um lado, pela expansão do capitalismo para além das fronteiras nacionais, e, de outro, pela difusão das novas tecnologias, que não apenas permitiram o primeiro processo, mas que o sustentam até hoje. Essas novas tecnologias, interligando o globo como um todo, rompem com as hierarquias estratificadas, haja vista que apenas o “global” é significativo nesse processo. Historicamente, esse processo é compreendido como



uma etapa da “civilização global”, e representa a ruptura e o fim do Estado-nação como modelo político. O conceito de globalização, nessa perspectiva, é resumido na idéia de uma “reordenação na estrutura de ação humana” (HELD *et al.*, 1999, p. 3-5 e 10).

Nessa linha de raciocínio estão situadas as teses neoliberais hegemônicas que reconhecem a existência da globalização como um fenômeno “natural”, “invencível” e “único”.

O fenômeno seria “natural” porque ele faz parte do “desenvolvimento”, como uma etapa do processo de expansão do capitalismo que se internacionaliza. Ele é “natural”, mais além, no sentido de que é “positivo”, como uma extensão do neoliberalismo, e guiado também por uma “mão invisível”, e como tal não deve ser enfrentado. Assegura Octávio Ianni que essa idéia sobre a globalização está fundada na concepção de que “[...] o capitalismo é um processo civilizatório não só ‘superior’, mas também mais ou menos inexorável” (IANNI, 1999, p. 99). Ao final, sugere-se que ele irá proporcionar melhores opções de trabalho, de investimento, de comércio, de cultura, de integração, enfim, de vida para todos em todo o mundo. Como já observado em outra oportunidade, essa perspectiva incorpora que o fenômeno da globalização “[...] é um processo necessariamente positivo que não precisa e não pode ser controlado, porque os desajustes ou contradições emergentes no processo são transitórios ou são fruto da inobservância dos postulados básicos pelos próprios Estados” (OLSSON, 2003, p. 103).

O fenômeno seria “invencível”, ademais, porque ele é de tal envergadura que está acima de qualquer força humana possível. Embora não se deva, de forma alguma, querer enfrentá-lo – porque seria como enfrentar a ordem “natural” das coisas e retardar o “progresso” ou o “desenvolvimento” da humanidade, como o capitalismo já mostrou ao “vencer” os seus “rivais” e prosperar em todas as latitudes –, qualquer tentativa nesse sentido é inútil e infrutífera. A “globalização” seria um fenômeno natural como uma “onda”, que não pode ser detida pela força humana (ver, para exemplos: MÜLLER, 2002, p. 53-56).

O fenômeno, por fim, seria “único” porque decorre de uma conjugação de variáveis que forma um universo singular de transformações que têm apenas uma estrutura possível e um desdobramento específico para a abertura dos mercados e integração das instâncias econômicas. Logo, apenas uma globalização é possível, e vinculada à expansão da economia capitalista, o que significa que concordar com qualquer de seus pressupostos também quer dizer aderir aos demais, sendo a única alternativa viável.

Nesse âmbito “hiperglobalista” podem ser citados os trabalhos de Keinichi Ohmae (1995) e de Susan Strange (1996), por exemplo.

A terceira reação é a sua compreensão irresignada. Os “transformacionistas” sustentam que a globalização constitui a principal força responsável pelas alterações sociais, políticas e econômicas do tempo contemporâneo no planeta. Explicitam David Held *et al.* que, na perspectiva dos “transformacionistas”, os processos de globalização atualmente em curso “[...] são historicamente sem precedentes de forma tal que governos e sociedades ao longo do globo estão tendo que se ajustar a um mundo no qual não mais há uma clara distinção entre assuntos internacionais e domésticos, externos ou internos”. Há uma difusão de outras entidades no espaço internacional, e o papel da soberania e da territorialidade está sendo transformado. O poder político em geral, nessa visão, está sendo reestruturado, com uma mudança do seu espaço e de sua forma de exercício, mas isso não significa, necessariamente, que o Estado esteja se tornando mais fraco. Esclarecem David Held *et al.* que, a despeito do que pareça, “[...] o poder dos governos nacionais não é necessariamente diminuído pela globalização, mas, ao contrário, está sendo reconstituído e reestruturado em resposta à crescente complexidade dos processos de governança em um mundo mais interconectado” (HELD *et al.*, 1999, p. 7-9).

Segundo estes autores, e resumindo as principais características dessa corrente, a globalização introduz um nível até então inédito de interconexão. A globalização constitui ao mesmo tempo um fenômeno extensivo, difundindo-se em todas as dimensões, e intensivo, por promover alterações em todas elas. O poder nacional não é enfraquecido, mas reestruturado, e compreendido dentro de uma nova arquitetura da ordem mundial. Do ponto de vista histórico, não está clara a sua origem precisa, mas é certo que está conectada com processos de integração global e fragmentação. O seu argumento central é de que a política, tanto no âmbito estatal quanto no internacional, está sendo alterada, o que afeta todas as instâncias. Globalização, nessa linha, é compreendida como “a reordenação das relações inter-regionais e da ação à distância” (HELD *et al.*, 1999, p. 7-10).

Assim, a globalização é um fato, um processo em andamento, cuja existência não há como negar, mas não pode ser assimilada de forma acrítica. Nesse sentido, tampouco se trata de algo “natural” ou “invencível”, e muito menos de um modelo único.

A globalização não é um fenômeno “natural”. Associar a globalização à “ordem natural das coisas” é uma afirmação tão frágil quanto dizer que o capitalismo é o modo de produção “natural” do homem, ou admitir que o darwinismo pode explicar a sociedade e a economia do século XXI. Essa idéia expressa a propagação visivelmente ideológica da globalização. Acentua Friedrich Kratochwil, além do mais, que este “[...] caráter ideológico é de forma alguma acidental” (KRATOCHWIL, 2002, p. 38), notadamente ao veicular a idéia de que se

trata de um fenômeno “natural” ou “necessário”. Se é verdade que a globalização pode ser entendida como uma “onda”, não é menos correto afirmar que nem todas as ondas são produzidas pelo movimento das marés: há ondas artificiais também, geradas por máquinas para produzir diversão e entretenimento. A globalização pode ser pensada assim: embora produzida artificialmente, como uma construção do sistema econômico, ela parece bastante “natural” pelo seu revestimento ideológico, que nada mais é do que uma extensão da própria fachada da ideologia do neoliberalismo econômico, de que o capitalismo é “natural” e uma “mão invisível” o guia para o bem de todos e a felicidade geral da humanidade com o provimento de todas as suas necessidades materiais. Mark Rupert observa que esse processo em discussão não é natural e muito menos inevitável, porque constitui um específico “[...] projeto político de uma constelação identificável de forças sociais dominantes, e tem sido e continua a ser politicamente problemático e contestável”, tendo sido formado como uma espécie de “ideologia de globalização liberal” (RUPERT, 2000, p. 42-49). A realidade econômica é socialmente construída, e, como tal, decorre da confluência de diversos fatores, notadamente de exercício de poder, e, assim, não é “natural”.

A globalização, sob este ponto de vista, tampouco é “invencível”. O discurso da invencibilidade é particularmente convincente, porque o próprio sentido do termo “global”, como já observaram François Chesnais e André-Jean Arnaud, por exemplo, revela a intenção de expressar a idéia de algo acima da capacidade do homem e que pareça ser indomável (CHESNAIS, 1996, p. 24; ARNAUD, 1999, p. 4-6). Mais além, se, como alguns sugerem, a globalização seria uma “onda”, a análise atenta dos seus efeitos sobre muitos Estados, notadamente pela precarização das condições de trabalho e pela queda dos indicadores sociais, pode sugerir que seja, de fato, um verdadeiro “tsunami”. Esse mesmo debate sobre “invencibilidade”, porém, é usualmente desenvolvido sob a idéia da “irreversibilidade” da globalização, mas, de qualquer forma, ele parece também disposto de forma equivocada, assim como o debate entre “defensores” e “adversários” da globalização.

A questão sobre a irreversibilidade da globalização pressupõe, antes de mais nada, explicar o que se entende por “irreversível”. Essa diferenciação, como já analisado em outra oportunidade (OLSSON, 2003, p. 122-124), abre espaço para três concepções distintas. A primeira concepção é a de que o fenômeno é irreversível. Ulrich Beck, por exemplo, sustenta que a globalização não pode ser retrocedida, elencando oito fatores para essa conclusão, notadamente as conexões já estabelecidas nos espaços da economia e da cultura (BECK, 1999, p. 30-31). A segunda concepção é a de que a globalização é reversível. Nessa linha, François Chesnais reporta-se a exemplos históricos para concluir que nada pode ser tido como

irreversível na economia (CHESNAIS, 1996, p. 20). A terceira concepção, por fim, dissocia a integração de economias e de culturas (tida por irreversível, e teoricamente positiva) da sua modalidade de condução neoliberal pelo mercado financeiro (tida por reversível, e teoricamente negativa). Advertem Victor Flores Olea e Abelardo Mariña Flores, nessa linha, que, de um lado, “[a] mundialização da economia é uma realidade objetivamente irreversível”, porque, mesmo que “[...] historicamente tenha sido impulsionada pela internacionalização do capital – que certamente não é um dado definitivo –, adquiriu bases tecnológicas, sociais e culturais próprias que não se podem suprimir”, sendo, por isso, “[...] um fato potencialmente positivo, e, neste sentido, um eventual progresso da história”. Aditam, porém, que, de outro lado, “[a]s simultâneas globalização e regionalização neoliberais em curso, que constituem o principal obstáculo ao desenvolvimento da humanidade, devem ser combatidas em todos os planos: econômico, político, cultural e ideológico” (OLEA; FLORES, 1999, p. 288).

A compreensão de que a globalização não é natural e tampouco irreversível conduz a uma terceira conclusão, no sentido de que a globalização não é “única”. Não se trata propriamente “da” globalização, mas sim “de uma específica” globalização, que pode ser adjetivada de neoliberal e hegemônica. A “globalização”, como tal, em um sentido amplo, abre possibilidades de integração pelo desenvolvimento das tecnologias de comunicações e informática. Não se podem negar as imensas possibilidades abertas pelo contato em tempo real das pessoas ou pelo processamento e transmissão de grandes volumes de informação, como na aplicação à educação e à saúde, por exemplo. A proposta, então, é de que, assim como uma globalização neoliberal é possível, também é igualmente viável uma globalização emancipadora e construtiva para a humanidade. O debate que se deve travar, portanto, não é entre ser “favorável” ou não à globalização (que é, assim, um fenômeno de conexão irreversível), mas sim entre ser favorável à globalização neoliberal hegemônica em curso (que é, assim, um fenômeno reversível e reorientável) ou a outra forma de globalização, emancipatória e integradora da humanidade. Assim sendo, essa idéia complementa-se com a proposta central do denominado “Fórum Social Mundial”, de que “Um Outro Mundo é Possível”.

No âmbito da concepção “transformacionalista”, destacam David Held *et al.* as obras de Anthony Giddens (1990), Manuel Castells (1996), James N. Rosenau (2000), Michael Mann (1997) e John G. Ruggie (1993a), além da sua própria visão (HELD *et al.*, 1999, p. 441).

Por isso, e seguindo essa concepção transformacionalista, um conceito de globalização deve, de um lado, assumir a existência do fenômeno (superando a visão mítica dos “céticos”),

e, de outro, estabelecer limites à sua compreensão (fixando pontos de referência conceitual para impedir a idéia vaga e universalizante da concepção “hiperglobalizante”).

Um conceito puramente econômico, como a integração de mercados nacionais a mercados globais, ou mesmo a regionalização de mercados em blocos pura e simplesmente, não consegue explicar as alterações que a globalização produz em outros espaços. A relação da globalização com um processo apenas histórico ou apenas social também corre o risco de criar uma visão limitada do fenômeno. Mais além, a globalização não pode ser considerada como uma realidade estática ou acabada, mas sim a “soma de múltiplos processos em busca de sua consolidação” ou em andamento (OLIVEIRA, 2005, v.1, p. 235). Desenvolvendo uma concepção que atribua à globalização posição epistemológica compatível com sua natureza, propõem David Held *et al.* que a globalização deve ser considerada como um processo que “[...]incorpora uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais – posta em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto – gerando fluxos transcontinentais ou inter-regionais e redes de atividade, interação e exercício de poder” (HELD *et al.*, 1999, p. 16, itálico do original). Nessa perspectiva, não se trata de um fenômeno puramente cultural ou econômico, mas de um processo de diferenciação, que, assim, assume a feição da natureza da atividade envolvida. Mais além, revela sua inserção profunda na sociedade em todos os seus âmbitos.

O conceito de David Held *et al.*, por essas razões, pode ser empregado como referencial instrumental ao presente trabalho. O seu desenvolvimento mais detalhado e as tipologias que decorrem dessa perspectiva serão aprofundadas mais adiante, de forma a se dispor de um ferramental metodológico adequado para a compreensão dos seus efeitos na sociedade internacional contemporânea, notadamente na conformação do poder político.

Um terceiro aspecto que deve merecer atenção neste momento, e diretamente relacionado com a questão conceitual, é o debate intenso sobre a propriedade do termo em si “globalização” como adequado a retratar essa realidade.

O termo “globalização”, com a acepção aqui utilizada, foi integrado no vocabulário da Política apenas nas duas últimas décadas.

A palavra “globalização”, embora seja relativamente nesse vocabulário, sofre a concorrência de termos análogos, notadamente “mundialização”, e, eventualmente, “internacionalização”. Essa palavra era ignorada nesse meio “[...] como um conceito significativo, independentemente do seu difuso e intermitente uso anterior, até o início ou meados dos anos 80” (ROBERTSON, 2000, p. 23). Um dos seus usos mais antigos de que se tem notícia, embora com um significado distinto, encontra-se por volta de 1950. Segundo

Renato Ortiz, porém, o uso da palavra “global” por Georges Gurvitch, naquela época, “[...] não é suficientemente amplo para abarcar o planeta como um todo” (ORTIZ, 1998, p. 17). Todavia, uma das primeiras referências associadas a seu sentido contemporâneo está na idéia de “aldeia global” do canadense Marshall McLuhan, introduzida por volta de 1960 (MCLUHAN, 1998, p. 19). A sua difusão decorre dos cursos de administração empresarial e exportada pelas publicações financeiras como uma referência para a ausência de obstáculos para a expansão de mercados (CHESNAIS, 1996, p. 23), adquirindo conotações diferentes com o passar do tempo (OLIVEIRA, 2005, v.1, p. 207-218).

O termo “globalização” enfrenta uma certa resistência de alguns autores por razões ideológicas. A despeito da preferência de alguns teóricos, especialmente franceses, pela palavra “mundialização”, que possui um termo similar no próprio idioma, e, assim, dispensa a introdução do anglicismo “global”, o debate entre os dois vocábulos adota uma conotação claramente ideológica. A doutrina recente identifica diversas nuances na escolha e emprego dessa terminologia, retratando intenso debate teórico (OLIVEIRA, 2005, v.1, p. 219-233).

Segundo assegura François Chesnais, a prevalência de “globalização” indica precisamente o interesse de difusão da ideologia liberal hegemônica. Este termo é intencionalmente polissêmico e de significado vago, o que permite a sua manipulação no imaginário para anular o debate político. Explica o autor que “[...] o termo ‘mundialização’ tem o defeito de diminuir, pelo menos um pouco, a falta de nitidez conceitual dos termos ‘global’ e ‘globalização’” (CHESNAIS, 1996, p. 24). Prossegue ele, então, destacando que o termo “mundialização” permite afirmar com muito mais força “[...] a idéia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento” (CHESNAIS, 1996, p. 24). Isso, porém, é exatamente o que essa ideologia liberal hegemônica não deseja que se realize. A mesma interpretação sobre o conteúdo ideológico do radical “global” é compartilhada por André-Jean Arnaud (1999, p. 4-5).

O termo “internacionalização”, de outro lado, é pouco utilizado para retratar esse fenômeno. Expõe André-Jean Arnaud, como justificativa, que a palavra é muito restrita para a idéia ampla que a “globalização” sugere, e, até, antagônica em relação a ela. Também destaca a limitação semântica do termo “internacionalização”. Efetivamente, “[...] ‘Internacional’ [com o prefixo ‘inter’ e o radical ‘nação’] supõe a existência de relações necessárias entre nações – idéia que precisamente a globalização desafia” (ARNAUD, 1999, p. 7).

Diante do caráter vago e impreciso da palavra globalização, há tentativas de substituí-la por outras expressões. Michael Zürn, por exemplo, propõe a adoção de “desnacionalização

social”. Explica este teórico o sentido do termo, tido como “mais preciso” que globalização: “[d]esnacionalização pode ser definida como a extensão de espaços sociais, que são constituídos por transações densas, além das fronteiras nacionais, sem serem necessariamente globais em extensão” (ZÜRN, 2000, p. 186-187). Porém, como adverte Dietrich Jung, apesar das ressalvas que “globalização” possa merecer, “desnacionalização” é apenas uma parcela das profundas e recentes transformações globais e, mesmo assim, de significado e de demonstração empírica bastante controversas (JUNG, 2001, p. 449). Dietrich Jung observa ainda que, a despeito de a palavra “globalização” ser destituída de significado explicativo claro, “[...] seu uso difundido deve ser considerado seriamente como um indicativo para a inter-relação freqüentemente oculta de uma variedade de desenvolvimentos econômicos, políticos, jurídicos e culturais”. Logo, e “[a] pesar da fraqueza conceitual, a obsessão popular com globalização deve ser seriamente tida como uma expressão do crescente conhecimento de complexas e inter-relacionadas formas de mudança global” (JUNG, 2001, p. 449).

O debate teórico entre a utilização da palavra “globalização” ou “mundialização” para indicar esse fenômeno envolve uma divisão na doutrina, mas há clara prevalência do primeiro termo<sup>8</sup>. Como tal, seja porque conta com a maciça preferência dos teóricos, seja porque se encontra visivelmente difundido e associado ao conjunto de transformações da sociedade contemporânea, o termo “globalização” deve ser adotado na presente pesquisa como a referência mais adequada a esse fenômeno.

Delimitado um conceito operacional de globalização, assim como estabelecida a necessidade de utilizar esse termo consagrado como referencial para sua identificação, o próximo passo deve implicar o debate entre as tipologias da globalização, precisamente como decorrentes do conceito proposto por David Held *et al.*

### 2.2.2 Tipologias

Uma análise mais aprofundada da globalização requer a compreensão de suas tipologias, como as suas manifestações diferenciadas e características na sociedade

---

<sup>8</sup> Adotam o termo “globalização”, dentre outros: André-Jean Arnaud (1999, p. 11-12); Anthony Giddens (1991, p. 12); Octávio Ianni (1999, p. 13); Roland Robertson (2000, p. 23); Victor Flores Olea e Abelardo Mariña Flores (1999, p. 12); Ulrich Beck (1999, p. 30); José Eduardo Faria (1999, p. 59); Boaventura de Sousa Santos (1999a, p. 289); e Paul Hirst e Grahame Thompson (1998, p. 13). Adotam “mundialização”, dentre outros: François Chesnais (1996, p. 24); Philippe Moreau Defarges (1993, p. 13); e Renato Ortiz (1998, p. 29).

contemporânea. Para tanto, é fundamental, de início, identificar os principais pontos complexos do debate em torno desse fenômeno, para, depois, voltar a atenção para as dimensões centrais do processo, tanto no aspecto espacial-temporal quanto no aspecto organizacional.

O primeiro aspecto a enfrentar é o fato de a complexidade da globalização refletir-se na variedade de problemas teóricos que emergem nas tentativas de sua compreensão. Com o intuito de sintetizar essas questões nevrálgicas, David Held *et al.* observam que cinco pontos concentram os debates em torno da globalização: conceitualização, causação, periodicidade, impactos e trajetórias da globalização (HELD *et al.*, 1999, p. 10). A análise aprofundada da globalização demanda que essas questões sejam enfrentadas em um ou outro sentido, e é importante destacar os contornos gerais do seu núcleo.

No tocante à conceitualização, os debates apontam para três concepções distintas, o que já foi desenvolvido no item anterior, cabendo apenas uma breve retomada. A primeira é a dos denominados “céticos”, que identificam a globalização como um conceito injustificado, na medida em que não corresponde a nenhuma alteração significativa na sociedade contemporânea. A segunda envolve os chamados “hiperglobalistas”, que atribuem ao fenômeno proporções heurísticas, como uma radical ruptura com o processo humano de civilização, até então em curso, e, assim, proclamam o surgimento de processos sociais, econômicos e políticos radicalmente novos. E a terceira, por fim, relaciona-se aos “transformacionistas”, que reconhecem o caráter inédito da globalização, mas lhe atribuem um papel de alteração dos processos sociais em andamento de forma diferenciada e assimétrica, mas sem qualquer ruptura com o modo de vida contemporâneo (HELD *et al.*, 1999, p. 2-14).

No que pertine à causação, os debates sobre a globalização envolvem as concepções “monocausal” e “multicausal”. Embora seja possível identificar a globalização exclusivamente como resultado de uma única causa, observam David Held *et al.* que há uma significativa literatura tratando de reconhecer que a globalização decorre do cruzamento complexo de diversos fatores, como culturais, tecnológicos, econômicos e políticos, dentre outros, e, ainda, visivelmente associada ao debate da própria modernidade. Por outro lado, e mesmo admitindo a multicausalidade, o debate em torno da globalização pode ser diferenciado entre a ênfase maior ou menor dada a determinado fator, como já desenvolvido em outra oportunidade em estudo sobre as “dimensões” da globalização (OLSSON, 2003, p. 130-142). Nesse sentido, pode-se encontrar na literatura uma ênfase na abordagem econômica



da globalização <sup>9</sup>, mas também com presença de uma abordagem cultural <sup>10</sup>, de uma abordagem política <sup>11</sup> e também de uma abordagem jurídica <sup>12</sup>.

No tocante à periodicidade, David Held *et al.* destacam o debate sobre a existência de uma recorrência histórica da globalização. Por isso, cabe questionar se a globalização é um fato recente, ou mais antigo, ou mesmo se faz parte de um ciclo que se repete periodicamente. Essa questão, em verdade, traz à tona o problema da emergência da globalização, identificando o seu surgimento no tempo, seja como um fato único, seja como um fato recorrente ao longo da História. De acordo com esses autores, há pelo menos quatro momentos históricos de globalização: “pré-moderno”, “recém-moderno”, “moderno” e “contemporâneo”, e significam períodos de fluxos intensos e concentrados ao longo do tempo. No tópico que segue, será analisado com mais profundidade este aspecto e seus desdobramentos.

Quanto aos impactos, David Held *et al.* indicam três linhas de compreensão, associadas diretamente com as concepções “céticas”, “hiperglobalistas” e “transformacionistas”. O seu âmbito de interpretação oscila desde um extremo, no qual o Estado é imobilizado e sucumbe impotente aos fluxos globalizados, a outro, em que o Estado é reforçado no seu poder e é o responsável pela própria globalização, passando por um ponto intermédio no qual o Estado e outras instituições políticas têm suas funções e papéis transformados ou alterados, seja para aumentar seu poder, seja para diminuí-lo, conforme o caso. Essa discussão, como tal, constitui um dos pontos centrais do presente estudo, cujos contornos serão desenvolvidos nos tópicos seguintes, dentro da problemática do papel do poder político e da governabilidade.

No tocante às trajetórias, por fim, observam David Held *et al.* que as três perspectivas também se associam às três linhas teóricas centrais sobre sua conceitualização. Os “hiperglobalistas” “[...] tendem a representar a globalização como um processo secular de integração global”; os “céticos”, por sua vez, entendem que a globalização deve ser considerada à vista do decréscimo quantitativo e da centralização dos fluxos internacionais; os

---

<sup>9</sup> Para uma abordagem de cunho econômico, ver, por exemplo: Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (1997); François Chesnais (1996, 1998); Giovanni Arrighi (1997); José Eduardo Faria (1999, p. 7-110, em especial); Georges Benko (1996); e Eli Diniz (2000).

<sup>10</sup> Para uma abordagem de ênfase sociocultural, ver, por exemplo: Renato Ortiz (1998; 1991); Noam Chomsky e Heinz Dietrich (1999); Leslie Sklair (1995); Roland Robertson (2000); e Serge Latouche (1996).

<sup>11</sup> Para uma abordagem de ênfase política, ver, por exemplo: Sohail H. Hashmi (1997); Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (1989, p. 23-37, em especial); Emir Sader e Pablo Gentili (1998); Stephen Crook, Jan Pakulski e Malcolm Waters (1994, p. 79-105 e p. 136-166, em especial); Anthony Giddens (2000, p. 141-69, em especial); e José Maria Gomez (2000, p. 13-123, em especial).

<sup>12</sup> Para uma abordagem de ênfase jurídica, ver, por exemplo: Carlos Ari Sundfeld e Oscar Vilhena Vieira (1999); Hans Kelsen (1993); José Eduardo Faria (1999, p. 111-332, em especial); e André-Jean Arnaud (1999).

“transformacionistas”, de seu lado, “[...] tendem a conceber a história como um processo pontuado por dramáticas oscilações e descontinuidades”, gerando movimentos contraditórios e marcadamente assimétricos (HELD *et al.*, 1999, p. 14).

Concluindo, apontam os autores que “[...] uma tentativa convincente de construir uma moldura analítica que conduza o debate sobre a globalização para além dos atuais limites intelectuais deve atentar para os cinco pontos principais de contenção descritos acima” (HELD *et al.*, 1999, p. 14). A compreensão mais ampla da globalização, portanto, exige que se considere um conceito coerente, alguma causalidade ou origem, a identificação de padrões históricos, a amplitude de seus impactos e as perspectivas de sua trajetória.

Em segundo lugar, então, e ponderadas essas observações, cabe construir uma moldura teórica suficientemente ampla e complexa para abarcar as vicissitudes desse fenômeno na sociedade contemporânea.

A proposta de David Held *et al.*, como já exposto em tópico anterior e que serve de conceito instrumental para o presente estudo, é definir globalização como um processo que “[...]incorpora uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais – posta em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto – gerando fluxos transcontinentais ou inter-regionais e redes de atividade, interação e exercício de poder”. Desde o início, eles definem “fluxos” como “[...] movimentos de artefatos físicos, pessoas, símbolos, ícones e informações através do espaço e do tempo [...]”, e “redes” como “[...] interações regularizadas ou padronizadas entre agentes independentes, núcleos de atividade ou centros de poder [...]” (HELD *et al.*, 1999, p. 16, grifo do original).

Para desenvolver esse conceito e, concomitantemente, analisar a globalização na sua feição contemporânea, os autores dissociam inicialmente duas ordens de dimensões interconexas: as dimensões “espácio-temporais” e as dimensões “organizacionais” (HELD *et al.*, 1999, p. 14-21).

As dimensões “espácio-temporais” envolvem quatro categorias. Nesse aspecto, os teóricos retomam aspectos do próprio conceito que esses estudiosos desenvolvem.

A primeira é a “extensão” (“extensivity of global networks”). Por “extensão”, referem “[...] um *alongamento* de atividades sociais, políticas e econômicas através das fronteiras de tal forma que eventos, decisões e atividades em uma região do mundo podem ter significado para indivíduos e comunidades em regiões distantes do globo”. A extensão diz respeito ao alcance ou difusão dos processos em todo o planeta, a despeito de fronteiras ou marcos territoriais específicos, gerando padrões de difusão que são mais amplos que

“internacionalização”, “regionalização”, “nacionalização” ou “localização”<sup>13</sup>. A segunda é a “intensidade” (“intensity of global interconnectedness”). Como “intensidade”, eles referem a “magnitude crescente” (“growing magnitude”) dos elos que ultrapassam os padrões sociais estabelecidos, tornando-se particularmente fortes. A terceira é a “velocidade” (“velocity of global flows”). Por “velocidade”, os autores fazem referência à aceleração ou à diminuição do tempo para a realização dessas interações, notadamente graças às tecnologias de informática e comunicações, assim como de transportes. A quarta é o “impacto” (“impact propensity of global interconnectedness”), entendido por eles como a potencialidade de significados e efeitos globais para eventos locais ou pontuais (HELD *et al.*, 1999, p. 15-16, grifo do original). Na sua análise, os teóricos dissociam quatro tipos diferentes de impactos.

Os autores denominam de “impactos decisoriais” (“decisional impacts”) o “[...] grau em que os custos e benefícios relativos das escolhas políticas confrontando os governos, corporações, coletividades e domicílios são influenciados por forças e condições globais” (HELD *et al.*, 1999, p. 18). Os impactos decisoriais dizem respeito às margens de que dispõem as escolhas políticas em termos de seus custos ou resultados, a ponto de alterá-las (“high impact”) ou de apenas gerar efeitos suportáveis (“low impact”), devendo ser analisadas conforme a “sensitividade” (“sensitivity”) e a “vulnerabilidade” (“vulnerability”) de cada comunidade<sup>14</sup>.

Esses teóricos entendem por “impactos institucionais” (“institutional impacts”) as “[...] formas nas quais as agendas organizacionais e coletivas refletem as efetivas escolhas ou leque de escolhas disponíveis como um resultado da globalização” (HELD *et al.*, 1999, p. 18). Esses impactos incluem ou excluem determinadas alternativas do elenco de possíveis opções para a escolha política, redesenhando a própria agenda política.

Por “impactos distributivos” (“distributive impacts”), eles referem “[...] as maneiras pelas quais a globalização molda a configuração de forças sociais (grupos, classes e coletividades) dentro das sociedades e ao longo delas” (HELD *et al.*, 1999, p. 18). Esse tipo

<sup>13</sup> Eles definem assim: “internacionalização” são “[...] padrões de interação e interconexão entre dois ou mais Estados-nação a despeito da sua localização geográfica específica”; “regionalização” é “[...] uma reunião de transações, fluxos, redes e interações entre agrupamentos funcionais ou geográficos de Estados ou sociedades”; “nacionalização” é “[...] o processo mediante o qual relações e transações sociais são desenvolvidas dentro de uma moldura de fronteiras territoriais fixas”; e “localização” pertence “[...] à consolidação de fluxos e redes dentro de um específico local” (HELD *et al.*, 1999, p. 16).

<sup>14</sup> Os termos “sensitivity” e “vulnerability”, como aqui empregados, consideram o sentido atribuído por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. Por “sensitivity”, os autores consideram “[...] graus de responsabilidade dentro de uma moldura política – quanto rapidamente mudanças em um país produzem mudanças custosas em outro e quanto grandes são os efeitos custosos [...]”, e, por “vulnerability”, eles definem “[...] a sujeição de um ator a sofrer custos impostos por eventos externos mesmo depois que políticas foram alteradas” (KEOHANE; NYE, 1989, p. 12).

de impacto envolve a transferência de poder (e seus atributos) entre os grupos, de tal forma que alguns podem ser beneficiados ao mesmo tempo em que outros podem ser prejudicados com o processo, como no âmbito da abertura comercial de uma economia nacional, o aumento de empregos em um determinado setor com o aumento de exportações específicas, acompanhado simultaneamente pela redução de empregos em outro setor pelo aumento também específico das importações, o que está relacionado às vantagens comparativas dinâmicas de um e outro grupo.

David Held *et al.* entendem por “impactos estruturais” (“structural impacts”) o condicionamento de “[...] padrões de organização e comportamento doméstico, social, econômico e político” (HELD *et al.*, 1999, p. 18). A globalização, como tal, provoca alterações que podem tender à adaptação de estruturas nacionais a modelos difundidos em outros Estados, o que pode ser mais ou menos intenso, e envolve, por exemplo, os debates sobre a universalização da democracia liberal no campo político, ou mesmo em termos culturais, sobre a “ocidentalização” do mundo.

As dimensões “organizacionais” compreendem também quatro categorias.

A primeira é a “infra-estrutura” (“infrastructure of globalization”). Segundo os autores, as infra-estruturas podem ser “[...] físicas, legais-regulativas ou simbólicas, por exemplo, a infra-estrutura de transporte, o direito que regula a guerra, ou a matemática como linguagem comum da ciência”, e ainda podem “[...] facilitar ou constranger a extensão e intensidade de conectividades globais em qualquer domínio isolado” (HELD *et al.*, 1999, p. 19). Esse papel relaciona-se também com as tecnologias de informática e comunicações disponíveis, por exemplo, que podem modular os fluxos de bens e interesses em determinado local.

A segunda é a “institucionalização” (“institutionalization of global networks and the exercise of power”). Nas palavras destes teóricos, a institucionalização “[...] compreende a regularização de padrões de interação e, conseqüentemente, sua reprodução através do tempo e do espaço” (HELD *et al.*, 1999, p. 19). Essa dimensão está relacionada com a formação de regimes internacionais, ou acordos, por ilustração, que estabelecem a padronização das conexões e dos fluxos segundo determinados critérios, e, assim, asseguram sua estabilidade.

A terceira é a “estratificação” (“pattern of global networks and the exercise of power”). De acordo com estes estudiosos, a estratificação envolve as diferenciações no processo e é perceptível nas manifestações da globalização em momentos históricos diferentes, apresentando uma dimensão social (entendida como “hierarquia”) e uma dimensão espacial (vista como “desigualdade”). Por “hierarquia”, referem as diferenças no controle e no acesso a infra-estruturas no âmbito supranacional, e, por “desigualdade”, compreendem as diferenças

dos efeitos da globalização sobre a forma de vida e o bem-estar em geral das pessoas (HELD *et al.*, 1999, p. 20).

A quarta dimensão é a “interação” (“dominant modes of global interaction”). De acordo com os autores, a interação significa a forma preponderante de condução do processo de globalização, que pode ser por via militar, em determinado momento, ou por via econômica, em outro, ou de forma competitiva, ou cooperativa, por exemplo. Esses modos de interagir globalmente oscilam no tempo e no espaço e devem ser dissociados.

Ao todo, e do cruzamento das quatro dimensões espaço-temporais com as quatro dimensões organizacionais, David Held *et al.* introduzem oito categorias para analisar a globalização e diferenciá-la em realidades temporais e espaciais distintas.

Tomando como ponto de partida as quatro dimensões referentes ao espaço e ao tempo (extensão, intensidade, velocidade e impacto), os autores constroem um modelo tridimensional no formato de cubo no qual reúnem essas categorias e as hierarquizam conforme o seu maior ou menor grau (HELD *et al.*, 1999, p. 24-25).

Em primeiro lugar, eles distinguem a extensão da globalização em alta ou baixa. A extensão da globalização corresponde à altura da figura, sendo que a parte superior indica a alta extensão (de globalização ou de inter-regionalidade), e a parte inferior refere-se à baixa extensão (de localização ou de localidade).

Em segundo lugar, os teóricos separam o impacto da globalização em alto ou baixo. O impacto da globalização corresponde à profundidade da figura, sendo que a parte mais profunda indica o alto impacto, e a parte menos profunda o baixo impacto da globalização.

Em terceiro lugar, ainda distinguem a intensidade-velocidade da globalização em alta ou baixa. A intensidade-velocidade da globalização corresponde à largura da figura, sendo que a parte lateral direita indica a baixa intensidade-velocidade, e a parte lateral esquerda a alta intensidade-velocidade. Para efeitos didáticos, os autores associam a intensidade com a velocidade, reduzindo as quatro dimensões a três, e simplificando a análise, uma vez que a aceleração do fenômeno se faz acompanhar usualmente da sua maior interconexão.

Considerando que se trata de um modelo tridimensional, há possibilidade de graduar o menor ou maior ponto na escala de cada uma dessas dimensões, e, assim, fixar graus variáveis de extensão, intensidade-velocidade e impacto.

Na medida em que os estudiosos interessam-se pelas dimensões da globalização (e não da “localização”), eles segmentam a figura na sua altura para concentrar a atenção apenas na metade superior. Desse modo, interessam apenas as hipóteses em que existe alta extensão (isto é: pelo menos certa inter-regionalização). Essa metade superior, por sua vez, pode ser

subdividida em quatro outras partes, com um corte na profundidade e outro na largura. Na proposta dos autores, então, esse modelo apresenta os quatro “tipos lógicos de globalização” (HELD *et al.*, 1999, p. 25).

O tipo 1 de globalização, que David Held *et al.* denominam de “globalização espessa” (“thick globalization”), ocupa o quadrante do fundo (mais profundo) à direita. Essa espécie de globalização caracteriza-se por alta extensão, alta velocidade-intensidade e alto impacto. Essa modalidade retrata uma visão similar à protagonizada pelos hiperglobalistas, de extremos e plenos envolvimento, efeito e conformação da realidade contemporânea. Os autores observam, por outro lado, que esse tipo também pode retratar a visão dos céticos, ao se referirem à maior internacionalização da economia no final do século XIX e início do século XX (HELD *et al.*, 1999, p. 21-22).

O tipo 2 de globalização, que os teóricos denominam de “globalização difusa” (“diffused globalization”), ocupa o quadrante da frente (menos profundo) à direita. Esse padrão caracteriza-se por alta extensão, alta velocidade-intensidade e baixo impacto. Ao mesmo tempo em que é altamente envolvente, dinâmica e interconectada, essa globalização tem seus efeitos e conseqüências mediados ou modulados, tanto no âmbito decisional quanto institucional, distribucional ou estrutural. Os autores alertam que esse tipo não tem precedente histórico, mas é um modelo que “[...] normativamente falando, muitos dos críticos dos excessos da globalização econômica contemporânea podem achar desejável” (HELD *et al.*, 1999, p. 22).

O tipo 3 de globalização, que os autores chamam de “globalização expansiva” (“expansive globalization”), ocupa o quadrante do fundo (mais profundo) à esquerda. Esse modelo caracteriza-se por alta extensão, baixa velocidade-intensidade e alto impacto. Embora se apresente de grande extensão e de alto impacto, produzindo conseqüências significativas sobre os agentes e estruturas, este tipo dissemina-se com menor dinâmica e menor conexão. Como a velocidade e a intensidade relacionam-se sobremaneira com a disponibilidade de recursos tecnológicos, ele pode ser compreendido em um contexto de menores ou limitados instrumentos de comunicação ou transporte, ainda que o seu poder de expansão seja significativo. Os autores utilizam como exemplo o primeiro período de expansão dos impérios europeus.

O tipo 4 de globalização, que identificam como “globalização fina” (“thin globalization”), ocupa o quadrante da frente (menos profundo) à esquerda. Esse tipo caracteriza-se por alta extensão, baixa velocidade-intensidade e baixo impacto. Trata-se de uma modalidade em que existe a difusão ao longo do globo, alcançando os diversos

segmentos da economia, política e cultura, mas seu potencial de produzir efeitos e a sua interconexão e velocidade são limitados. Os teóricos exemplificam com as rotas de especiarias entre a Europa e o Oriente como um paralelo.

Advertem os autores que a globalização não é linear ou única, mas notadamente um “[...] fenômeno altamente diferenciado envolvendo domínios de atividade e interação tão diversos como o político, militar, econômico, cultural, migratório e ambiental” (HELD *et al.*, 1999, p. 23). Cada domínio, por sua vez, diz respeito a inúmeras conexões e processos, e, assim, pode ser pensado como um reduto de poder.

Observam os pensadores, todavia, que a eleição de alguns domínios como ponto de partida (no caso, concentram sua atenção nos seis anteriormente referidos) para a análise não exclui outros, uma vez que a vida contemporânea envolve uma multiplicidade de espaços. Além disso, cada domínio apresenta características e interações próprias, de tal forma que “[...] não há razão plausível para afirmar que qualquer um dos domínios pode exemplificar atividades e padrões de mudança nos outros” (HELD *et al.*, 1999, p. 25). Por isso, a observação do que se passa apenas no domínio econômico – no tocante à extensão, intensidade-velocidade e impacto da globalização, por exemplo – não serve como indicativo necessário do que ocorre no domínio político ou cultural, por exemplo. Essa ressalva é muito importante, porque uma das dificuldades perceptíveis na análise da globalização é a ênfase em apenas um domínio (normalmente o econômico), e, com base nessa observação, deduzir conclusões a respeito de um outro domínio (o que exclui as interações e processos específicos deste domínio) ou mesmo do fenômeno como um todo (o que exclui os demais domínios da análise). Essas diferenciações devem ser realizadas diante da complexidade do fenômeno e de seus padrões distintos de interação nos vários domínios.

A utilidade desse instrumental teórico e, em especial, da tipologia introduzidos por David Held *et al.* é permitir a compreensão da globalização nas suas variadas conformações e dimensões. No âmbito do presente estudo, a sua importância torna-se bastante singular, uma vez que oferece elementos teóricos adequados para permitir compreender que a intensidade das interconexões e os impactos da globalização no domínio político, notadamente, não podem ser inferidos com base na mesma intensidade e nos mesmos impactos do domínio econômico. Em outras palavras, pode explicar que o domínio ou dimensão política está “menos” globalizada que o domínio ou dimensão econômica, ou, ainda, que um mesmo tipo de globalização gera efeitos diferentes entre os domínios, no mesmo lugar e no mesmo tempo, e produz efeitos diferentes no mesmo domínio, em lugar e tempos distintos, seja abstrata ou concretamente considerados. Isso pode justificar, de um lado, não apenas a diferenciação da

globalização em dimensões diversas, mas, de outro lado, a diferenciação topológica e cronológica em todo o planeta, explicitando o caráter marcadamente assimétrico do fenômeno. O reconhecimento dessa assimetria e sua justificação teóricas são indispensáveis para identificar os limites e possibilidades de governabilidade na sociedade internacional contemporânea.

Em seguimento, e tomando-se como referencial esse modelo teórico oferecido, será analisado o problema da evolução ou das fases da globalização, e sua potencialidade como agente de transformação para compreender a sociedade internacional contemporânea.

### **2.2.3 Papel como Elemento de Transformação**

A análise do potencial da globalização como agente de transformação da sociedade internacional contemporânea pode ser realizada mediante a exposição dos debates que envolvem a sua emergência e conformação ao longo do tempo. O primeiro aspecto a merecer atenção, pois, é o debate histórico sobre o fenômeno; já o segundo fator a ser trazido à tona é a análise do potencial de transformação da globalização, na sua conformação contemporânea, como diferencial de compreensão da sociedade internacional.

Em primeiro lugar, portanto, cabe retratar brevemente os contornos dos debates sobre a origem e a emergência da globalização através do tempo.

A tentativa de encontrar um termo inicial para o fenômeno da globalização é uma tarefa particularmente difícil. A razão mais significativa para este problema reside no próprio conceito de globalização. A adoção de um conceito amplo do fenômeno conduz inexoravelmente a um marco temporal mais distante, na medida em que pode ser associada, por exemplo, com os primeiros movimentos de expansão imperial pelas grandes navegações do século XV. Por outro lado, um conceito mais restrito de globalização, qualificado pela integração de tecnologias de informática, por exemplo, conduz a um marco mais próximo, certamente já no século XX, quando esses desenvolvimentos tomaram corpo.

O essencial, entretanto, não é definir uma data para o surgimento da globalização ao longo de uma linha do tempo, mas sim identificar suas alterações de desenvolvimento, e, em especial, delimitar os elementos que tornam a globalização neste momento uma variável fundamental para a compreensão da sociedade internacional contemporânea.



Duas respostas similares, nessa perspectiva, podem ser desenvolvidas com base em Roland Robertson e David Held *et al.*

Roland Robertson observa que a globalização apresenta cinco fases que, progressivamente, culminaram no fenômeno com o grau de complexidade atual.

Em primeiro lugar, surge uma “fase embrionária”, cujo centro está na Europa Ocidental, projetando-se do século XV até a metade do século XVIII. Suas características são o aparecimento dos primórdios do Estado de modelo nacional e a ruptura do feudalismo como padrão societal, implicando a reinserção do homem no centro do conhecimento e o desenvolvimento de novos saberes, como a moderna Geografia e a unificação do calendário no modelo gregoriano. Em segundo lugar, apresenta-se a “fase incipiente”, cujo centro também está na Europa, e projeta-se da metade do século XVIII até cerca de 1870. Suas características principais são a emergência do modelo unitário de Estado, a difusão de padrões de cidadania, a expansão de organismos internacionais intergovernamentais e os primeiros embates sobre a dualidade interno-internacional. A seguir, emerge a “fase da decolagem”, cujo centro já começa a se difundir para além da Europa, e vai de 1870 até aproximadamente 1920. Seus caracteres principais são as manifestações globalizantes pela integração do mundo, a crescente formalização de relações internacionais, o desenvolvimento dos instrumentos de comunicação de alcance global, a criação de movimentos e eventos de amplitude internacional (como difusão de Olimpíadas e universalização do tempo, com os fusos horários) e a primeira guerra dita “mundial”. Em quarto lugar, surge a “fase da luta pela hegemonia”, já dispersa pelo globo, que se estende de 1920 à primeira metade da década de 60. Seus elementos importantes são as disputas bipolares sobre o modo de produção e sobre o sistema político, a emergência de um “Terceiro Mundo”, a difusão dos padrões de humanidade e a expansão do sistema de organismos intergovernamentais (especialmente a Organização das Nações Unidas). Em quinto lugar, aparece a “fase da incerteza”, difundida em todo o globo, que se instaurou desde a década de 60. Suas características são o compartilhamento de uma consciência globalizada, fundada em interesses ecológicos e humanitários, a rápida expansão das comunicações (e, com elas, os emergentes atritos entre etnias, nações, culturas e éticas até então compartimentalizadas), o fim da Guerra Fria e da bipolaridade, a emergência dos antagonismos de movimentos de globalização e desglobalização, com destaque para o islamismo como cultura e como religião (ROBERTSON, 2000, p. 88-89).

David Held *et al.*, por outro lado, apontam que a globalização apresenta quatro fases distintas ou, então, que configura quatro globalizações diferentes.

A primeira fase é a da “globalização pré-moderna” (“premodern globalization”). De acordo com estes autores, a fase envolve um intervalo muito extenso de tempo, que se inicia cerca de dez mil anos atrás, quando emergiram as primeiras formações diferenciadas de comunidades agrárias, e que se estende até aproximadamente o século XVI, quando se afirma a civilização ocidental com as grandes navegações e os primeiros desenvolvimentos tecnológicos compatíveis com a sua expansão. De forma sintética, os teóricos demarcam que os fluxos e redes globais inicialmente são os antigos sistemas imperiais, as religiões difundidas, a expansão agrária, as doenças disseminadas de forma pandêmica e o comércio de longo curso. As fronteiras políticas são pouco definidas, e as migrações não saem do raio desses limites. As dimensões espaço-temporais são caracterizadas por: localização preponderante dentro da Eurásia e eventualmente entre regiões ou civilizações (extensão); transitoriedade e baixa intensidade de fluxos (intensidade); baixa aceleração de fluxos (velocidade). As dimensões organizacionais são caracterizadas por: escrita como padrão, com alguns casos de impressão mecânica, adoção de transporte por animais, alguns recursos de navegação e orientação e algumas vias de ligação nos impérios (infra-estrutura); baixa institucionalização, com estruturas apenas de tributação e de difusão religiosa (institucionalização); alta diferenciação entre níveis, com acesso à infra-estrutura apenas de estratos mais altos (estratificação); e vínculos coercivos, especialmente sob fundamentos religiosos ou ideológicos (modos de interação) (HELD *et al.*, 1999, p. 415-418 e 432-435).

A segunda fase é a da “globalização recém-moderna” (“early modern globalization”). Estes estudiosos descrevem que essa fase perdurou do século XVI até aproximadamente a metade do século XIX, quando ocorreram as grandes expansões dos impérios coloniais ocidentais. De forma sucinta, eles assinalam que os fluxos e redes globais ocorrem por conta de atuações políticas e militares, no crescimento dos impérios europeus, com movimentações populacionais que alcançam o Novo Mundo e originam circulação econômica entre esses marcos. As fronteiras sofrem os impactos de Estados embrionários de perfil nacional na Europa, e iniciam-se os movimentos revolucionários que tendem a romper com o absolutismo e fragmentar os impérios. As dimensões espaço-temporais são caracterizadas por: aumento das conexões para outros continentes (extensão); intensidade constante dos fluxos, mas transitórios, com vínculos políticos tendentes a se enfraquecerem pela fragmentação dos grandes impérios transatlânticos, e com ampliação dos vínculos no interior das novas economias (intensidade); e elevado tempo para realizar as conexões (velocidade). As dimensões organizacionais apresentam as seguintes características: inovações nos transportes marítimos, difusão da impressão mecânica e criação do sistema postal dentro da Europa

(infra-estrutura); ainda baixa institucionalização, limitada basicamente à diplomacia (institucionalização); redes comerciais dominadas pelos europeus e suas colônias, mas com início de resistências localizadas (estratificação); e vínculos estabelecidos ainda de forma coercitiva, com conteúdo religioso e ideológico, mas agora também imperialista (modos de interação) (HELD *et al.*, 1999, p. 418-421 e 432-435).

A terceira fase é a da “globalização moderna” (“modern globalization”). No entendimento destes teóricos, o período estendeu-se da metade do século XIX até 1945, quando se encerra a Segunda Grande Guerra e tem início a globalização contemporânea. Em termos resumidos, eles destacam que os fluxos e redes globais assumem caráter multidimensional (com difusão também das ideologias ocidentais e seus discursos), surgem os movimentos transoceânicos de migração, irrompem as contestações na Ásia, e vai se formando uma economia “mundial”, bem como os Estados-nação proliferam na Europa e nas Américas. As dimensões espaço-temporais são caracterizadas por: modelo crescentemente global, com inclusão progressiva da Ásia Oriental e da África e difusão de uma economia globalizada no Atlântico (extensão); novos impérios globais com ação militar e política, e aumento dos efeitos econômicos e culturais das conexões (intensidade); e elevação da velocidade das conexões para um padrão médio, por conta da difusão dos meios de comunicação e de transporte (velocidade). As dimensões organizacionais caracterizam-se por: utilização em larga escala de ferrovias, introdução do telégrafo e da telefonia, mecanização nos transportes, início do emprego de motores de combustão interna, do rádio e da televisão (infra-estrutura); estruturas crescentes, de média dimensão no geral, mas mais acentuadas na migração e na economia (institucionalização); domínio pela Europa e pela América do Norte das instituições e redes (estratificação); e interação coercitiva, fundada em conteúdo ideológico, já crescentemente secular, e que tende progressivamente a ser competitiva (modos de interação) (HELD *et al.*, 1999, p. 421-424 e 432-435).

A quarta fase é a da “globalização contemporânea” (“contemporary globalization”). Segundo David Held *et al.*, essa fase inicia-se com o novo modelo de expansão emergente no fim da Segunda Grande Guerra e alcança o momento atual. A complexidade deste modelo é crescente. De forma sintética, e sobre os fluxos e redes globais, os autores explicam que: eles transitam da bipolaridade da Guerra Fria para a multipolaridade ou unipolaridade do período posterior; coexistem sistemas de governança regional e mundial com os Estados-nação; assiste-se à ascensão e queda do sistema de Bretton Woods, com a globalização econômica e em especial financeira e de serviços, emergência de empresas multinacionais, investimentos externos e transferências de tecnologia; defronta-se com desafios ambientais coletivos;

surtem novos eixos de migração, especialmente dos países da África para a Europa; aparecem novas redes de comunicação, com difusão da cultura ocidental. O Estado-nação permanece como a unidade política que domina, mas rivaliza com unidades regionais, e forma-se uma “globalização multicamadas” (“multilayered governance”). As dimensões espaço-temporais são caracterizadas por: globalidade dos domínios mais importantes (extensão); vínculos muito fortes em domínios econômicos e ambientais, vínculos fortes no domínio cultural, embora difusos nos espaços públicos, e vínculos crescentes no domínio de migração (intensidade); e alta aceleração nas áreas de transporte e comunicações em geral, e muito alta em alguns setores, chegando a tempo real na televisão e nos mercados financeiros (velocidade).

Nessa fase, as dimensões organizacionais são caracterizadas por: utilização em larga escala da aviação, emprego de tecnologias de telemática integradas, redes de cabeamento e de satélites mundiais, introdução da *internet* e expansão e aperfeiçoamento da televisão e rádio (infra-estrutura); elevada institucionalização em todos os domínios, com regimes diversos (institucionalização); diferenciados níveis nos domínios diversos, que também variaram do período bipolar da Guerra Fria para o período multipolar ou unipolar posterior, fundadas na indústria cultural americana e no inglês como idioma dominante da cultura, e em padrões diferenciados de consumo, produção e riscos ambientais entre Norte e Sul, por exemplo (estratificação); e vínculos estabelecidos de forma competitiva, cooperativa e ideológica, não mais religiosa, mas especialmente cultural e social (modos de interação) (HELD *et al.*, 1999, p. 424-435).

Essa abordagem de David Held *et al.*, em termos amplos, reconstitui a história do fenômeno e sua articulação nas diversas instâncias da vida, com suas dimensões espaço-temporais e organizacionais. De sua leitura, infere-se que o fenômeno acompanha os processos de socialização do homem desde longa data, embora sob conformações distintas.

A globalização, como compreendida hoje, constitui a conjugação de múltiplos processos que percorreram um longo curso na História. Odete Maria de Oliveira sintetiza que se opera a confluência de processos políticos globais (desde a expansão do mundo greco-romano), de processos religiosos globais (com os universalismos das religiões do Cristianismo, Islamismo e Budismo) e dos processos comerciais globais (OLIVEIRA, 2005, v.1, p. 29-168).

Da mesma forma, José Eduardo Faria reconhece que a globalização não é nova ou recente, mas o seu peculiar desenho contemporâneo é o resultado da conjugação de processos singulares das três últimas décadas do século XX, que criou “[...] algo qualitativamente diferenciado de quase tudo o que se teve até agora em matéria de ordenação socioeconômica e de regulação político-jurídica”. Segundo este autor, a globalização contemporânea decorre da

“[...] convergência de distintas e importantes transformações institucionais, políticas, organizacionais, comerciais, financeiras e tecnológicas ocorridas ao longo das décadas de 70, 80 e 90”. Também destaca especialmente a mudança no sistema monetário internacional, com o fim do sistema de padrão-ouro e a crise do petróleo, ambos fenômenos da década de 1970 que mudaram substancialmente o panorama mundial por pelo menos três caminhos paralelos. Primeiro, pela desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros, com a privatização de setores até então geridos pelo Estado, e a difusão dos setores de serviços, promovendo grande circulação de capital descolado da produção. Segundo, pela instituição de novas técnicas de produção (do modelo “fordista-toyotista” para o da “especialização flexível” ou “pós-fordista”), organização e gestão, especialmente nas empresas, o que se associou com a redução dos custos das comunicações e dos transportes e conferiu caráter multinacional ou transnacional a suas operações. Terceiro, pela incorporação das ciências como técnicas de produção, postas a serviço do mercado, e até mesmo orientadas por ele como instrumentos para o desenvolvimento de produtos e procedimentos, atribuindo singular valor à informação como um bem em si mesmo (FARIA, 1999, p. 60-62).

Em seguimento, e expostos os debates em torno do desenvolvimento histórico do fenômeno, pode-se, agora, centrar a atenção nos contornos contemporâneos da globalização e sua potencialidade como agente de transformação no cenário internacional.

A definição de uma globalização contemporânea (ou de um novo processo ou de uma fase contemporânea da globalização) revela duas características importantes, que atuam de forma integrada. A primeira é a expansão do capitalismo para além das fronteiras nacionais em busca de novos mercados na sua forma financeirizada. A segunda, que tornou possível a primeira e articula-se com ela, é a efetivação de avanços importantes das tecnologias de telemática, superando as distâncias pela presença virtual em tempo real de fluxos em qualquer parte do globo, configurando uma revolução tecnológica informacional.

Como exposto em outra obra, os dois fatores articulam-se de forma singular. Primeiro, “[...]os investimentos na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de telemática motivaram-se na superação de dificuldades nas comunicações, no transporte e no processamento de dados em larga escala, essenciais para a ampliação da produção e dos mercados”. Segundo, mais além, “[...] os instrumentos oportunizados a partir desses avanços realimentaram o capitalismo e impulsionaram sua expansão acelerada para os locais mais distantes e em tempos cada vez menores, com ênfase para o capital financeiro” (OLSSON, 2003, p. 94). Outro autor, nesse sentido, atribui um “motor” econômico ao fenômeno da globalização, alimentado pela

acumulação extraordinária de capital e pela liberalização das economias, notadamente na década de 80 (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Esses elementos são centrais na avaliação de David Held *et al.* a respeito da conformação contemporânea da globalização. Os autores, em seguimento a sua moldura teórica, analisam os impactos da globalização contemporânea segmentados conforme cada dimensão (impactos decisoriais, institucionais, distribucionais e estruturais) e segundo os seis domínios que elegem como centrais para sua abordagem (político, militar, econômico, cultural, de migração e ecológico). Os impactos, como já exposto, constituem a potencialidade de repercussões e efeitos globais para eventos localizados, revelando a capacidade de interconexão global.

Os impactos decisoriais da globalização contemporânea, segundo os teóricos citados, estão relacionados aos ônus e bônus de determinadas escolhas políticas, analisadas em termos de sensibilidade e vulnerabilidade de cada comunidade em questão. No domínio político, há uma clara mudança dos ônus e bônus entre a ação no espaço local e no espaço global<sup>15</sup>. No domínio militar, mudam, igualmente, os referenciais de vantagem e desvantagem para o emprego da força armada, com repercussão nas estratégias e nas alternativas disponíveis para operação. No plano econômico, observam-se mudanças na balança que envolvem políticas comerciais, econômicas e cambiais e seus instrumentos de ação no âmbito macroeconômico e setorial, com decadência das antigas políticas de base intervencionista; da mesma forma, identifica-se a tendência de que políticas fiscais sejam convergentes em incentivos e tributação. No domínio cultural, muda a balança dos custos e vantagens das políticas de base nacional para a cultura; da mesma forma, emerge o problema do controle cultural pela “densidade simbólica” dos fluxos. No domínio da migração, surgem questões relativas ao controle de fronteiras e seus custos, assim como da vigilância sobre a população. No plano ecológico, há efeitos na relação custo-benefício entre as políticas nacionais e as ações que são perpetradas no meio internacional (HELD *et al.*, 1999, p. 424-444).

Os impactos institucionais da globalização contemporânea, conforme os autores, constituem o elenco de escolhas que são efetivamente oportunizadas nas agendas coletivas. No domínio político, aumentam as questões envolvendo instâncias variadas, assim como emerge o multilateralismo, o regionalismo e a “governança multicamadas” de forma conjugada; mais além, e com a constituição incipiente de uma “sociedade civil transnacional”,

---

<sup>15</sup> Odete Maria de Oliveira explicita a completa reformulação da categoria do “espaço” na globalização, mudando não apenas as suas conotações, mas também seus arranjos e articulações na órbita econômica e social (OLIVEIRA, 2005, v. 3, p. 65-87).

a mobilização, a ação e a autoridade políticas ocupam novos palcos. Na questão militar, o problema da segurança internacional substitui a antiga segurança nacional, demandando sistemas baseados na cooperação e no multilateralismo. No domínio econômico, a competição global se aprofunda, fazendo emergir os impasses entre a desregulamentação e a regulamentação pelo Estado Nacional (ver: OLIVEIRA, 2005, v. 3, p. 98-101); da mesma forma, observa-se o crescimento da atividade produtiva em redes transnacionais e um paralelo multilateralismo no acompanhamento econômico. No âmbito cultural, coloca-se em debate a possibilidade de uma cultura autenticamente nacional no futuro, no bojo da alteração das condições de sua reprodução. No plano da migração, os controles de nível internacional tornam-se necessários, e a própria migração converte-se em um problema de segurança. No domínio ecológico, as agendas nacionais e internacionais integram a questão ambiental e o monitoramento de suas condições (HELD *et al.*, 1999, p. 424-444).

Os impactos distribucionais da globalização contemporânea, ainda de acordo com estes estudiosos, relacionam-se com a distribuição de força e poder entre os grupos ou categorias ou outras coletividades. No domínio político, identifica-se a formação de coalizões, a mobilização política e a difusão dos elementos de poder e autoridade. No plano militar, a produção de armamentos torna-se transnacional e reestruturada, assim como muda a relação de potências militares. No âmbito econômico, emerge uma nova divisão do trabalho, diferenciando as vantagens entre trabalhadores qualificados e não-qualificados e estabelecendo a competição de salários entre economias nacionais; além disso, altera-se a relação de forças entre o capital industrial e financeiro, nos níveis nacional e internacional, e mudam os limites das áreas negociáveis. No domínio cultural, novos movimentos sociais passam a atuar e muda a relação entre as culturas ocidentais e as demais. Quanto à migração, surgem referenciais distintos de emprego e prosperidade, assim como oportunidades diversas para trabalhadores qualificados e não-qualificados. No domínio ecológico, a distribuição de valores e prejuízos ambientais é alterada, sendo que os causadores de maiores danos não arcam normalmente com os custos correlatos, e que os dejetos poluentes passam a integrar um comércio internacionalizado (HELD *et al.*, 1999, p. 424-444).

Os impactos estruturais da globalização contemporânea, na perspectiva destes teóricos, correspondem às alterações de padrões ou modelos de organização e comportamento nas sociedades e entre elas. No domínio político, há diversas alterações: a distinção entre o externo e o interno desaparece, o poder e a autoridade tornam-se difusos, emergem regimes distintos de soberania e autonomia, extrapola-se a idéia de comunidades de destino, surge a autoridade descolada da territorialidade, e opera-se a mudança “de governo para governança”.

No âmbito militar, coloca-se em dúvida a possibilidade de a guerra ser um instrumento de política do Estado, integra-se uma sociedade “pós-militar”, assim como se redefine o papel das políticas relacionadas à força militar. No domínio econômico, modifica-se a relação de força entre o mercado e o Estado, observam-se alterações no perfil comercial e na estrutura industrial, diferencia-se a atividade de empresas nacionais e transnacionais e incorporam-se riscos sistêmicos. No plano cultural, rompe-se a “anarquia cultural” e as sociedades configuram-se como multiculturais e multiétnicas ao mesmo tempo. No domínio da migração, discute-se o problema da identidade <sup>16</sup> e da cidadania no contexto da pluralidade de etnias e culturas compartilhando o mesmo espaço. No domínio ecológico, extrapola-se a idéia de comunidades ambientais de destino em todos os níveis, pela interconexão dos elementos, e levantam-se dúvidas sobre a possibilidade e a legitimidade de os Estados agirem isoladamente em temas ambientais (HELD *et al.*, 1999, p. 424-444).

Ao sintetizar as características da globalização contemporânea, David Held *et al.* diferenciam-na de forma bem clara de outras manifestações. Apontam estes estudiosos que: “[...] embora existam importantes continuidades com fases anteriores da globalização, padrões contemporâneos de globalização constituem uma forma histórica distintiva que é por si mesma um produto de uma conjuntura única de forças [...]”, entendidas como políticas, econômicas, sociológicas e de tecnologia (HELD *et al.*, 1999, p. 429).

Desse conjunto de características, podem ser destacadas algumas que diferenciam esse fenômeno no atual momento histórico e conferem peculiar importância para a compreensão da sociedade internacional contemporânea. Cabe menção, principalmente, às idéias do que pode ser resumido nas expressões de reflexividade plural, alta contestabilidade, nova territorialidade, pluritopologia e assimetria.

A reflexividade plural representa o processo de exposição simultânea a múltiplos ideais e projetos de uma nova sociedade mundial, freqüentemente antagônicos e concorrentes. Não se trata de um projeto único e homogêneo de globalização, mas sim da confluência de diversas perspectivas, das quais uma, que se pode entender como “globalização neoliberal”, tem preponderado. A expansão e a popularização de tecnologias de informática e comunicações permitem a difusão em alta velocidade e em grande volume de dados e idéias, assumindo uma reflexividade intensa, mas ao mesmo tempo altamente diversificada. Diferentemente do que se passava em outros momentos, “[...] a globalização hoje reflete os

---

<sup>16</sup> As identidades passam por uma inédita reformulação, a ponto de não ser possível mais a compreensão ampla no âmbito apenas de uma “identidade”, mas sim da conjugação de várias “identidades”, como uma pluralidade



variados e autoconscientes projetos políticos ou econômicos de elites nacionais e de forças sociais transnacionais perseguindo freqüentemente visões conflitivas de ordem mundial” (HELD *et al.*, 1999, p. 430).

A alta contestabilidade diz respeito às reações aos impactos da globalização. Como são diferenciados os efeitos, conforme os domínios, atores e dimensões, essas diversidades também produzem múltiplas contestações e respostas, que se resumem na idéia de resistência ao processo, de um lado, e na idéia de gestão do processo, de outro. Essa contestação também se veicula com eficácia pelas tecnologias de telemática, podendo alcançar grande difusão e provocar impacto na formação das opiniões públicas nacionais e mesmo global. Esse fenômeno configura-se numa autêntica “política global de fixação de agenda”, ditando os temas do debate e até as opções de ação em muitos domínios (HELD *et al.*, 1999, p. 430).

A nova territorialidade define a nova conformação da soberania e das suas relações na sociedade internacional contemporânea. Embora o território ainda constitua uma compartimentalização da soberania estatal da sua autoridade como um todo, ele não é mais a regra única e exclusiva da política de uma comunidade, e, assim, sua violação não se resume a ações militares ou puramente externas, o que implica uma nova definição de seus limites e de seu papel (HELD *et al.*, 1999, p. 431). Não se trata, portanto de ruptura da territorialidade, mas de uma reconfiguração.

A pluritopologia concerne a uma relação singular entre o global, o regional, o nacional e o local. A globalização não pode ser interpretada como um fenômeno que ocorre apenas no âmbito global ou que exclui as demais instâncias ou níveis topologicamente delimitados. Pelo contrário, forma-se uma interação dinâmica e altamente complexa que envolve mais visivelmente o global e o regional, mas que também alcança o nacional e o local. Por isso, “[...] os processos contemporâneos de regionalização e globalização tornaram-se tendências largamente de reforço recíproco dentro da economia política global” (HELD *et al.*, 1999, p. 430). Mais do que isso, o local assume importância na medida em que constitui o espaço de contato mais direto entre os indivíduos e sua vida cotidiana, geograficamente mais circunscrita às suas conformações sociais fundamentais.

Por outro lado, essas complexas e dinâmicas interações entre as instâncias formam novas combinações. A importância crescente e simbiótica entre o espaço global e o espaço local em detrimento do nacional, notadamente no aspecto político e cultural, é representada usualmente pela palavra “glocalização”, entendida como combinação de “globalização” com

---

de categorias concorrentes (“individual”, “nacional”, “coletiva”, “regional” e “das cidades globais”), como aponta Odete Maria de Oliveira (2005, v. 3, p. 154-184).

“localização” (ver, por exemplo: ROBERTSON, 2000, p. 251; HIRST; THOMPSON, 1998, p. 279; DOWBOR, 1996). O nacional, no mesmo sentido, embora sofra alterações, continua sendo uma referência importante do ponto de vista político, mas esses limites serão analisados nos tópicos seguintes.

A assimetria retrata a difusão do processo de maneira altamente diferenciada e segmentada, como os demais elementos permitem revelar. Há intensidades e impactos bastante distintos nas diferentes dimensões e nos variados domínios, que, por sua vez, também se alteram no tempo e no espaço com muita dinâmica (MÜLLER, 2004, p. 27). Em larga medida, o processo gera uma combinação singular de exclusão estatal, com a reformulação do papel do Estado-nação, e de exclusão social, com a progressiva redução de oportunidades de trabalho e renda, por exemplo (OLIVEIRA, 2005, v.3). Um aspecto central para a presente análise, entretanto, é a diferença da intensidade da globalização que se observa entre o domínio econômico, de um lado, e o domínio político, de outro, na medida em que a expansão dos mercados comerciais e notadamente financeiros alcança o âmbito global, mas as instâncias tradicionais de autoridade, legitimidade e responsabilidade política estão situadas basicamente no plano nacional. Isso reflete, senão um descontrole das atividades econômicas (em uma hipótese pessimista), pelo menos um descompasso entre o exercício do poder político e do poder econômico (em uma hipótese otimista), o que também será aprofundado mais adiante.

Esse conjunto de características, expostas sob essas cinco idéias, tende apenas a sintetizar alguns aspectos fundamentais do seu potencial transformador e não pretende de forma alguma esgotar a configuração da globalização contemporânea. Mais além, e embora tome como referência a exposição de David Held *et al.*, sintetiza e aglutina essas idéias, que os autores arrolam e explicitam inclusive sob outras denominações (HELD *et al.*, 1999, p. 429-431). Independentemente da terminologia adotada, porém, essas características revelam claramente que a globalização contemporânea é um fenômeno bastante singular.

Retomando a sua tipologia de quatro espécies de globalização, os autores referenciados resumem a sua concepção em torno da classificação da globalização contemporânea e de suas possibilidades mais imediatas no cenário atual da sociedade internacional. Afirmam eles que “[e]m síntese, a globalização contemporânea tem alguns dos atributos do que na introdução foi referido como uma ‘globalização espessa’ [...]. Isso é assim especialmente no que tange à extensão, intensidade e velocidade de fluxos políticos, econômicos e culturais [...]”. E prosseguem: “[s]e essas tendências continuarem a se desenvolver, paralelamente a sua institucionalização crescente e entrincheiramento organizacional, elas irão crescentemente

carregar a marca dos fluxos globais ‘espessos’ e as redes de interação”. Contudo, ressaltam que “[...] a trajetória de desenvolvimento desses processos permanece indefinida porque eles dependem ao mesmo tempo de uma específica conjuntura de circunstâncias e impactos históricos que são complexos e altamente diferenciados” (HELD *et al.*, 1999, p. 431).

Os autores observam, ainda, que a crença de que uma globalização neoliberal seja irreversível ou duradoura é muito discutível: “[...] a atual dominância da globalização neoliberal não é tão segura quanto muitos dos seus mais fortes defensores ou os seus críticos sugerem”. De um lado, e “[d]a forma como os efeitos de contágio da crise econômica regional na Ásia Oriental vieram a ameaçar a estabilidade global no final dos anos 90, os limites ao e as reações contra o projeto neoliberal tornaram-se crescentemente transparentes”. De fato, pouco se pode dizer sobre o futuro, porque “[s]e essa crise conduz a uma transformação posterior – nos termos de Polanyi, um novo ‘duplo movimento’ – na forma histórica de globalização, isso ainda está para ser revelado”. De outro lado, há várias alternativas de rumos: “[...] de uma forma mais altamente regulada de globalização, mediante uma forma de globalização fina (como protecionismo, regionalismo excludente e nacionalismo ganham ascensão) para uma forma mais predatória de globalização econômica neoliberal [...]” (HELD *et al.*, 1999, p. 431).

Resumindo sua idéia, afirmam estes teóricos que a globalização contemporânea introduz inúmeros desafios, pelo seu intenso potencial de transformação. A globalização traz à tona: “[...] um leque inteiramente novo de dilemas políticos e normativos que não têm qualquer equivalente em épocas passadas [...]”, em particular “[...] como combinar um sistema de governança democrática territorialmente enraizado com a organização transnacional e global da vida social e econômica” (HELD *et al.*, 1999, p. 430). Este é um dos desafios centrais que movem a presente pesquisa.

Como se conclui, ainda que de forma provisória e com base apenas nessa síntese restrita da extensa análise de David Held *et al.*, a globalização contemporânea apresenta características bem singulares que indicam um potencial extraordinário de impacto e transformação sobre as mais variadas dimensões e domínios da vida internacional contemporânea. Esse potencial, notadamente no aspecto político, será objeto de aprofundamento nos tópicos seguintes.

Nessa altura, todavia, volta-se a atenção para os modelos teóricos capazes de fornecer uma compreensão mais acurada da sociedade internacional contemporânea e suas complexidades no contexto da globalização.

## **2.3 Interdependência Complexa e Construtivismo como Modelos**

A análise da sociedade internacional contemporânea pressupõe a adoção de um modelo teórico suficientemente amplo para abarcar a complexidade das relações internacionais nesse ambiente. A fim de desenvolver essa problemática, o presente estudo divide-se em três momentos.

Num primeiro momento, investiga-se o papel e a necessidade de teorias das Relações Internacionais, com base nas imagens que são construídas para a sua compreensão. A seguir, analisa-se o potencial da interdependência complexa como modelo para servir de referência à compreensão da sociedade internacional no marco contemporâneo à luz da globalização. Num terceiro momento, por fim, dirige-se a atenção para as possibilidades abertas pelo construtivismo social na complementação do modelo da interdependência complexa, especialmente no que se refere à formação social de interesses e identidades dos atores e à transformação da sociedade internacional.

### **2.3.1 Teoria e Imagens das Relações Internacionais**

As Relações Internacionais, como um campo epistemológico, compõem-se não apenas de um conjunto de fatos que servem de objeto de sua análise (os “fluxos” ou as “relações internacionais”, sinteticamente), mas também de um conjunto de idéias que fornecem os instrumentos e conduzem essa análise (os conceitos, teorias e modelos, basicamente). O primeiro constitui a sua dimensão fática ou ontológica, e o segundo representa a sua dimensão teórica ou gnoseológica, conforme a perspectiva que se enfatize.

No objetivo de desenvolver essa temática, a análise segue dois passos sucessivos. De início, a atenção dirige-se para a necessidade de teorias nas Relações Internacionais, como modelos hábeis a compor sua dimensão gnoseológica. Após, o estudo avança para as imagens mais conhecidas das Relações Internacionais, como uma síntese pictórica dos seus modelos de compreensão.

Para início de discussão, é fundamental reconhecer que as Relações Internacionais credenciam-se como um ramo do conhecimento científico na medida em que integram uma

dimensão empírica com uma dimensão teórica. Do ponto de vista científico, o estudioso identifica seu campo de estudo e estabelece uma postura científica perante ele na proporção em que esteja munido de instrumentos para seu manejo.

O conjunto de fatos que constitui o objeto de estudo e primordial interesse das Relações Internacionais pode ser resumido inicialmente na idéia clássica merleana de “fluxos” ou de “relações internacionais”, como “conjunto dos intercâmbios, públicos ou privados, que se desenvolvem acima das fronteiras [...] o conjunto das transações ou fluxos que atravessam as fronteiras ou apenas tendem a atravessar as fronteiras” (MERLE, 1981, p. 111). Este conceito, contudo, tem como base o território e os recortes das fronteiras nacionais, com um forte vínculo com a idéia de uma sociedade internacional como um conjunto de Estados, o que, como já exposto, mostra-se de todo insuficiente. Por isso, a dimensão ontológica das Relações Internacionais tem como mais preciso referencial um modelo em si da sociedade internacional em sua totalidade “[...] abrangendo tanto os Estados que convivem nesse meio com seus poderes e instituições, as organizações internacionais, as organizações não-governamentais, as empresas transnacionais, como os indivíduos em seus diversificados grupos sociais” (OLIVEIRA, 2004, p. 54). Nessa perspectiva, a empiria não é apenas o grupo dos Estados, mas de todos os demais atores internacionais e suas relações, configurando a própria sociedade internacional na sua feição contemporânea, como já referido.

Essa dimensão empírica ou ontológica, no entanto, por si só, não passaria de um agrupamento aleatório de fatos se o pesquisador não os compreendesse, organizasse e interpretasse segundo determinados referenciais cognitivos, que vêm a ser exatamente as teorias e os modelos científicos.

Ao tratar da cientificidade das Relações Internacionais, Ekkehart Krippendorff observa que a existência de uma base empírica ou ontológica é pressuposto para a emergência da base teórica ou gnoseológica. Mais além, a consciência de que existe uma nova problemática a ensejar categorias científicas diferenciadas somente surge “[...] quando esquemas de interpretação e categorias válidas até o momento, provadas na prática e legitimadas pela história, resultam incapazes e inadequadas para superar alguns conflitos concretos” (KRIPPENDORFF, 1993, p. 23). No caso das Relações Internacionais, ela vai aparecer quando as categorias do Direito Internacional, da Política e da Economia, por exemplo, isoladamente, não forem capazes de compreender a complexidade das relações do ambiente internacional. Essa é a emergente dimensão gnoseológica das Relações Internacionais.

No âmbito específico das Relações Internacionais, uma teoria científica é tida como um “[...] sistema hipotético-dedutivo constituído por um conjunto de proposições com termos

definidos rigorosamente, cujas relações recíprocas (ou variáveis) se revestem quase sempre de forma matemática” (ARON, 1985, p. 375-376). Em outras palavras, é “uma construção intelectual”, cujo propósito é auxiliar o pesquisador a “[...] selecionar fatos e a interpretá-los de tal forma a facilitar a explicação e predição no que diz respeito a regularidades e recorrências ou repetições de fenômenos observados” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 3).

Um modelo científico, por sua vez, e na mesma linha, é entendido usualmente como “[...] uma visão, uma interpretação, uma perspectiva dos fenômenos internacionais ou mundiais, amparada em algum método, cuja pretensão é explicar e dar sentido para os fatos que estão se desenrolando no cenário internacional” (RODRIGUES, 1994, p. 18). Em outras palavras, modelos são conjuntos de pressupostos que estabelecem uma interpretação dos fatos.

Cabe observar que, embora usualmente os termos “modelo” e “paradigma” sejam utilizados com certa intercambialidade no âmbito das Relações Internacionais (ver, por exemplo: RODRIGUES, 1994, p. 18; GUERRERO, 1978, p. 151; BEDIN *et al.*, 2004, p. 14), a precisão e a clareza da metodologia científica recomendam que eles sejam diferenciados. Embora modelo possa ser entendido nos termos já expostos, como um conjunto de pressupostos que estabelece uma interpretação dos fatos, a noção de paradigma exige elaboração mais aprofundada.

Ao analisar as revoluções científicas e a categorização epistemológica, Thomas S. Kuhn introduz e sistematiza uma terminologia específica. Este autor explicita que a ciência apresenta uma crescente e gradativa acumulação de fatos e teorias, isolados ou combinados, o que constitui o seu “desenvolvimento” e forma a “ciência normal”. A ciência, para ter esse atributo, deve estar fundada nas “realizações científicas passadas [...] reconhecidas durante algum tempo por alguma comunidade científica específica como proporcionando os fundamentos para sua prática posterior” (KUHN, 2000, p. 20 e 24).

Ainda segundo este autor, um “paradigma” vai surgir apenas quando essas “realizações passadas” forem ao mesmo tempo “[...] suficientemente sem precedentes para atrair um grupo duradouro de partidários, afastando-os de outras formas de atividade científicas dissimilares” e, além disso, forem “[...] suficientemente abertas para deixar toda a espécie de problemas para serem resolvidos pelo grupo redefinido de praticantes da ciência”. Para este teórico, então, os paradigmas constituem os autênticos “modelos dos quais brotam as tradições coerentes e específicas da pesquisa científica”, englobando desde leis e teorias à aplicação e instrumentação do conhecimento (KUHN, 2000, p. 30).

O paradigma, segundo a idéia deste estudioso, é de tal magnitude na arena epistemológica que sua emergência está associada a uma acumulação extraordinária de eventos que não são mais comportados na estrutura científica então existente, provocando as “revoluções científicas”. Por decorrência, o surgimento de um novo paradigma estabelece novos limites e fronteiras para aquele campo científico, porque, ao abarcar sistematicamente conhecimentos que já não eram mais explicáveis à luz do paradigma anterior, ele opera “uma definição nova e mais rígida do campo de estudos” (KUHN, 2000, p. 25 e 39).

O próprio autor, todavia, respondendo às críticas a sua definição, observa que o termo “paradigma” pode ser interpretado de forma ambígua. Aponta o estudioso, em outra edição, que, embora alguns críticos tenham identificado “pelo menos vinte e dois sentidos diferentes” de “paradigma” na sua obra, de fato, e superadas as inconsistências lingüísticas, há dois sentidos diferentes do termo. Resume o autor, por conseguinte, que, de um lado, paradigma “[...] considera a inteira constelação de crenças, valores, técnicas, e etc. compartilhadas pelo membros de uma dada comunidade”, e, de outro lado, o paradigma igualmente sempre externaliza “[...] um tipo de elemento dessa constelação, as concretas soluções de problemas, que, empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como uma base para a solução dos problemas remanescentes da ciência normal” (KUHN, 1996, p. 175 e 181).

Essa diversidade de sentidos do termo “paradigma” na obra de Thomas S. Kuhn gera intensa controvérsia sobre sua aplicação nas Relações Internacionais. Há autores que sustentam que as Relações Internacionais estão numa fase “pré-paradigmática” (ASHLEY, 1976, p. 151); outros apresentam concepções distintas, ora apontando que há um paradigma “estatocêntrico”, e depois, que há um paradigma “realista” (comparar: KEOHANE; NYE, 1972; KEOHANE; NYE, 1989); outros, ainda, tentando superar esse impasse, propõem um conceito extremamente amplo de paradigma, como um “conjunto” de “assertivas” (VASQUEZ, 1998, p. 23).

Assim sendo, e como se observa da explicitação de Thomas S. Kuhn e da controvérsia no âmbito das Relações Internacionais, um paradigma constitui uma categoria científica de maior extensão e maior complexidade que um modelo, e, dessa forma, não podem ser tidos como conceitos intercambiáveis ou sinônimos. No âmbito do presente estudo, pois, o vocábulo “modelo” será utilizado com um significado mais restrito do que paradigma.

Cabe notar que, interpretando-se essas categorias com essa diferenciação, não é possível falar propriamente em um “paradigma” das Relações Internacionais. Embora, historicamente, identifique-se uma maior ênfase em torno de um ou outro modelo de interpretação das

Relações Internacionais ao longo do tempo – como o idealismo, o realismo e o dependentismo, por exemplo – não se pode reconhecer sem controvérsia uma “revolução científica” na disciplina a ponto de emergir um específico paradigma em sucessão a um outro.

Além disso, a convivência dos muitos modelos das Relações Internacionais é um fato difícil de ser negado na doutrina internacionalista. A riqueza, diversidade e complexidade do objeto de estudo das Relações Internacionais conduzem a essa conclusão. Na mesma trilha, Odete Maria de Oliveira destaca que a disciplina, “[...] ao apontar certos métodos de estudo, não exclui outros, já que a eleição de métodos dependerá do objeto concreto da investigação”. A autora prossegue: “[e]m certos casos, será necessário combinar métodos e técnicas diversas à obtenção de resultados válidos, uma vez que é o objeto do conhecimento que determina o método de sua pesquisa” (OLIVEIRA, 2004, p. 59).

Em segundo lugar, e feitas essas precisões terminológicas, podem ser sintetizadas as imagens mais usuais em torno da compreensão das Relações Internacionais.

Nesse enfoque, torna-se importante a abordagem de Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi, que desenvolvem a sistematização das muitas perspectivas de estudo das Relações Internacionais. Muito embora outros teóricos tenham indicado diversas abordagens sob critérios variados – para referir como exemplos, Marcel Merle<sup>17</sup>, David Boucher<sup>18</sup> e Siegfried Schieder e Manuela Spindler<sup>19</sup> –, a perspectiva proposta é mais abrangente no seu escopo e, por ser mais contemporânea, permite abarcar o desenvolvimento das demais.

Segundo observam Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi desde o início, essas perspectivas ou imagens são a base para a construção das diversas teorias sobre as Relações Internacionais. As imagens apresentam um papel de condução do processo cognitivo, porque “[...] levam alguém a formular certas questões, a buscar certos tipos de respostas e a usar certas ferramentas metodológicas na construção e no teste de hipóteses e teorias”. Observam os autores ainda que “cada imagem contém certas concepções sobre a política mundial – sejam elas ou não explicitamente reconhecidas pelo pesquisador – dizendo respeito a atores centrais, temáticas e processos na política mundial” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 2). As imagens,

<sup>17</sup> O autor elenca três “concepções” das Relações Internacionais: “clássica” (envolvendo abordagens filosóficas, políticas, jurídicas e históricas), “marxista” e “sociológica” (envolvendo abordagens behavioristas e funcionalistas) (MERLE, 1981, p. 15 e ss.).

<sup>18</sup> Este autor refere três “tradições”: o “realismo empírico”, a “ordem moral universal” e a “razão histórica” (BOUCHER, 1998, p. 29).

<sup>19</sup> Os autores dissociam quatro grupos de teorias das Relações Internacionais conforme suas raízes comuns: (1) “realismo”, “neo-realismo”, “interdependência” e “teoria dos regimes”; (2) “neofuncionalismo”, “neoliberalismo”, “paz democrática”, “escola inglesa”, “sociedade mundial” e “globalização”; (3) “teoria imperialista”, “teoria do sistema mundial”, “neo-gramscismo” e “economia política internacional”; e (4) “construtivismo social”, “teoria crítica”, “pós-moderna”, “feminismo” e “crítica geopolítica” (SCHIEDER; SPINDLER, 2003, p. 28, por exemplo).



assim como as metáforas, são uma clara demonstração da insuficiência conceitual da globalização no âmbito das Relações Internacionais contemporâneas, embora exerçam grande poder (OLIVEIRA, 2005, v.1, p. 272-281).

As imagens propostas por Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi correspondem a autênticos “tipos ideais” no sentido weberiano, não consistindo em figuras existentes ou configurações reais de teorias, mas em padrões de análise. Max Weber propõe os “tipos ideais” como uma alternativa para a compreensão de idéias e significados sociais, escapando da limitação dos modelos dedutivos, e com o propósito de reunir e sintetizar diversas experiências individuais em uma realidade histórica com significação social ampliada. Segundo esse autor, o tipo ideal é uma “[...] construção conceitual que não é realidade histórica nem mesmo é a realidade ‘verdadeira’ [...]”, e, por isso, não serve para subsunção ou dedução de uma situação real. É, contudo, “[...] um conceito *limitativo* puramente ideal com o qual a situação ou ação real é *comparada* e submetida à explicação de certos dos seus componentes significativos” (WEBER, 1949, p. 93, grifos do original). Dentre outros “tipos ideais”, Max Weber utilizou as formas de dominação carismática, tradicional e racional-legal, e instituições como a burocracia.

Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi agrupam as diversas concepções em torno de três imagens ou tipos ideais principais, que eles denominam de “realismo”, “pluralismo” e “globalismo”. Os mesmos autores advertem, entretanto, que “embora as imagens realista, pluralista e globalista não sejam mutuamente excludentes em todos os aspectos, as diferenças de ponto de vista e de ênfase são muito maiores do que quaisquer semelhanças aparentes” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 2). Por decorrência, não há necessariamente uma imagem que corresponda exatamente a alguma teoria, e algumas teorias eventualmente podem não ser integralmente compreendidas no âmbito de apenas uma imagem.

Ao desenvolver sua abordagem, estes estudiosos enfatizam os atores privilegiados em cada tipo ideal, assim como as principais assertivas, notadamente sobre a visão de cada ator, a dinâmica comportamental e as questões fundamentais discutidas.

A imagem “realista” concebe o Estado como o ator principal ou de maior importância. Essa primeira idéia central significa que a ênfase no Estado independe de momento histórico, e, aqui, as relações internacionais são, literalmente, relações “entre nações”, e a arena internacional é entendida usualmente como um “sistema de Estados”. Outros atores, como organizações internacionais ou corporações, são reconhecidos, mas são entendidos ou como derivados do Estado ou como circunscritos ao papel concedido a eles pelo Estado. A segunda idéia importante para os “realistas” é que o ator principal, o Estado, é um ente único. Isso

significa que o Estado percebe o mundo exterior e deve ser percebido por ele como uma unidade de ação integrada, coesa e uniforme, sem incoerências ou divergências internas, expressando-se de forma única e unívoca. A terceira idéia dessa concepção, decorrente da anterior, é a de que o Estado é um agente racional. Isso significa que as decisões do Estado são racionalmente tomadas, com cálculo dos custos e benefícios de cada alternativa, e suas estratégias políticas são de maximização utilitária com base em uma hierarquia racional de preferências. Os realistas, por certo, consideram que os governantes algumas vezes podem não dispor de todas as informações relevantes ou podem calculá-las sob erro, mas seu objetivo é sempre o da mais ampla maximização possível, o que possui um papel importante para justificar as “teorias dos jogos” na área internacional. A quarta assertiva importante dessa imagem realista é a de que a agenda internacional tem uma hierarquia, cujo topo é ocupado pelas questões relacionadas à segurança, preponderantemente nacional. Temas como o poder, a força, a possibilidade de conflito e a violência são permanentes no debate internacional, e as questões econômicas e sociais desenvolvem-se de forma subsidiária e dependente da militar (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 6-7).

Segundo os autores citados, os precursores dessa visão das Relações Internacionais são diversos e perfazem uma extensa linha temporal. Os trabalhos mais significativos que demarcam seus postulados teóricos são encontrados em Tucídides (1999), Nicolau Maquiavel (1988), Thomas Hobbes (1957), Hugo Grotius (2004), Carl von Clausewitz (1996) e Edward Hallett Carr (1981), que contribuem com um ou outro aspecto, e produzem impacto nas obras de Hedley Bull (1977), Kenneth N. Waltz (1979), Robert Gilpin (1987) e Hans J. Morgenthau (1986), por exemplo. As discussões em torno do “Estado”, do “poder”, e, em especial, sobre o “equilíbrio de poder” e a “anarquia” centram a atenção da imagem “realista” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 57-82).

A imagem “globalista” compreende o mundo em uma perspectiva dos amplos mecanismos de dominação associados ao capitalismo. A primeira assertiva fundamental é a de que a sociedade internacional deve ser pensada não apenas como composta por Estados, mas também por sociedades e classes, especialmente no âmbito nacional, e que interagem com a dimensão internacional no sistema capitalista. Isso significa que para explicar o comportamento dos atores a sua ênfase é na estrutura geral, envolvendo todos os elementos da realidade internacional e não apenas aqueles internos a cada agente. A segunda idéia importante é a de que as Relações Internacionais devem ser compreendidas em perspectiva histórica, como parte de um processo de expansão do modo de produção capitalista, com todas as suas implicações. A terceira idéia é a importância dos mecanismos de dominação

entre os atores, seja no plano interno, seja no plano internacional, inclusive sob a ótica de dependência econômica. A quarta idéia da imagem globalista, por fim, é a de que a dinâmica das Relações Internacionais tende a estar muito mais condicionada por fatores econômicos do que por outros aspectos. Ao contrário dos realistas (para quem a agenda é limitada) e dos pluralistas (para os quais há uma fragmentação e multiplicidade de ações e decisões), os globalistas percebem o mundo como uma estrutura associada à expansão do capitalismo e sua dominação (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 9-10).

De acordo com os autores, as raízes da imagem globalista das Relações Internacionais são difusas e estão associadas às críticas ao modo de produção capitalista. Os estudos clássicos que fundamentam essa imagem podem ser identificados em Karl Marx (1991) e Vladimir Ilich Lenin (1917), que repercutem em obras mais recentes, como de Immanuel Wallerstein (2001), dentre outras, às quais se podem acrescentar Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970) como exemplos latino-americanos. As discussões em torno da “dependência” e do “sistema capitalista global” são temas recorrentes para os globalistas (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 57-64 e 343-347).

A imagem “pluralista” também é identificada algumas vezes como “liberal”. Essa concepção tem como primeira assertiva a necessidade de considerar os atores internacionais não-estatais, com destaque para as organizações intergovernamentais, as organizações não-governamentais e as corporações multinacionais, reconhecendo-se o caráter interdependente da economia mundial, agora globalizada. A segunda idéia a destacar é a de que o Estado não é um ator de tipo unitário, o que significa que ele é composto por múltiplos elementos internos, cujos interesses são por vezes conflitantes, e influenciam também o resultado da política externa. Assim, e para compreender o Estado, os pluralistas tendem a considerar os diversos componentes internos, seus arranjos de poder e suas relações, sejam elas no interior do próprio Estado, sejam elas com outros Estados ou outras entidades no espaço internacional, uma vez que as fronteiras nacionais não são fechadas ao mundo externo. Em terceiro lugar, e por decorrência, o Estado não é necessariamente racional nas suas decisões e ações, e muito menos coerente ou integrado. Os complexos processos de tomada de decisão no Estado, por conta da concorrência de diversos intervenientes e seus interesses antagônicos e mesmo egoísticos, o desqualificam como um ator puramente racional. Mais além, podem levar a políticas externas incoerentes e não-rationais, notadamente porque os interesses dos grupos, além de estarem sujeitos a influências internas e externas, também são pautados por objetivos eventualmente egoísticos (como o prestígio do grupo ou de um líder carismático, por exemplo), e a prevalência de um deles forja uma política externa que revela esse interesse

individual e não o coletivo. A quarta idéia associada com os pluralistas é a de que a agenda internacional é mais extensa. Além de questões militares e de segurança, a pauta internacional é ocupada também por questões sociais e econômicas, que, não raro, englobam as demais temáticas (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 7-8).

Segundo os autores, os precursores dessa imagem apresentam alguma identidade com alguns teóricos que influenciaram o realismo, como Hugo Grotius (2004) e Edward Hallett Carr (1981), mas por aspectos distintos das suas obras. Ademais, há influência de diversos pensadores de forma indireta, notadamente John Locke (1967) e Immanuel Kant (1995), além de cientistas políticos e economistas que se dedicaram ao estudo do liberalismo e da pluralidade no âmbito nacional (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 200-204). Os debates repercutem nas obras contemporâneas, como as de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (1989) e John G. Ruggie (1993a). As discussões em torno da “tomada de decisão”, do “transnacionalismo”, da “interdependência” e dos “regimes” tendem a ocupar o interesse dos “pluralistas” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 205-222).

Ao tentar situar a preponderância das imagens ao longo de uma linha de tempo, observam os autores que as três representações, embora tenham raízes históricas diferenciadas, emergiram de forma mais coesa nas últimas décadas. Assim, e como tipos ideais, essas imagens não são excludentes ou historicamente determináveis.

Em continuidade, expõe-se o modelo da interdependência complexa segundo esses tipos ideais e analisa-se a sua contribuição para a compreensão da sociedade internacional contemporânea no âmbito específico do presente estudo em torno do poder político neste cenário em globalização.

### **2.3.2 Interdependência Complexa como um Modelo**

O denominado modelo da interdependência complexa, pela posição privilegiada que ocupa na análise das Relações Internacionais, contribui muito para a compreensão da sociedade internacional contemporânea. A fim de revelar suas potencialidades e justificar sua aplicação à presente pesquisa, o seu estudo inicia-se com a construção do conceito de interdependência, seguindo-se do delineamento de suas características gerais.

A construção do conceito de interdependência complexa está ligada à necessidade de um modelo mais abrangente para compreender a complexidade do mundo atual, e sua

emergência está associada com a ampliação da perspectiva da imagem realista e com a redefinição terminológica.

Inicialmente, pode-se destacar que a base para a análise da interdependência é tentar compreender a sociedade internacional na sua feição contemporânea, na qual as tecnologias de telecomunicação e informática (telemática) proporcionam inúmeras conexões e interações entre atores de níveis e naturezas variadas, associadas com o processo de globalização, e imprimem acelerada dinâmica, configurando-a como uma realidade singularmente complexa e desafiadora do ponto de vista gnoseológico. Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, que inicialmente propõem essa concepção de interdependência complexa, reconhecem que se vive atualmente em “[...] um mundo em que atores outros que não os Estados participam diretamente na política mundial, em que uma hierarquia clara de temáticas não existe, e em que a força é um instrumento inefetivo de política” (KEOHANE; NYE, 1989, p. 24).

A visão realista sobre a prevalência do poder material militar combina-se com o reconhecimento da interação multifária entre os Estados, quer na sua dimensão interna, quer na externa, e entre outros atores internacionais num contexto desprovido de hierarquias prévias. De acordo com os atores citados, isso forma o binômio que pode unir “poder” e “interdependência” (KEOHANE; NYE, 1989, p. xi), justificando o título de sua obra mais conhecida.

Deve-se observar que o termo “interdependência” não é inédito e tampouco de utilização exclusiva desse modelo teórico. Segundo atentam Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi, “[...] o conceito de interdependência é discutido por proponentes de todas as três imagens das relações internacionais [...]”, mas “[...]os pluralistas tomam-no como central porque ele captura muito da essência da sua visão da política mundial” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 215).

O vocábulo “interdependência” é formado pelo prefixo “inter” e o substantivo “dependência”, que, para os pluralistas, não possui o sentido puramente econômico pelo qual se tornou conhecido nas obras globalistas, mormente em Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970). “Dependência”, para os pluralistas, significa tão-somente “um estado de ser determinado ou significativamente afetado por forças externas”. Com o acréscimo do prefixo “inter”, a palavra ganha a conotação de dependência “recíproca” ou “mútua”, embora sem uma necessária equivalência quantitativa entre os “efeitos”. Estes, por sua vez, configuram interdependência apenas quando forem “significativamente custosos”, ou haverá tão-somente uma simples conexão entre sujeitos. Os “efeitos”, mais além, podem ser equivalentes, quando então se menciona interdependência “simétrica”, ou não-equivalentes, quando se fala em

interdependência “assimétrica”. A assimetria, note-se, assume graduações que representam as oscilações no poder de barganha entre os atores e nos custos envolvidos (sensitividade), podendo ser um pouco maiores para um ou outro (quando se aproxima da simetria) ou mesmo extremamente onerosos para um ou outro (quando se aproxima da dependência pura). Nas hipóteses de interdependência assimétrica, o papel do poder na relação aumenta na proporção direta da assimetria, de tal forma que um sujeito tem proporcionalmente mais controle sobre os recursos e também sobre os resultados do que outro (KEOHANE; NYE, 1989, p. 8-9).

Singularmente nova é a extensão atribuída ao conceito, que recebe o adjetivo de “complexa”. Ao se traçar um paralelo conceitual com o realismo, pode-se observar que a idéia de interdependência muda de significado em pelo menos dois aspectos.

Em primeiro lugar, os pluralistas atribuem à interdependência também a consideração da sensitividade nas relações. Embora os realistas mostrem-se propensos a enfatizar o caráter de vulnerabilidade da interdependência, no sentido de que a relação que vincula dois Estados é marcada pela material vulnerabilidade de um a outro, por expressão do poder superior de um sobre o outro, e, assim, sua maior possibilidade de influenciar o comportamento deste, os pluralistas atribuem à interdependência um sentido mais extenso. A interdependência, para eles, considera não apenas a vulnerabilidade, mas especialmente a sensitividade na relação entre os atores (que, aqui, não são mais apenas os Estados), ponderando que os benefícios para ambos os envolvidos na relação podem suplantar os custos e ônus. Por isso, diz-se que os “[...] pluralistas não excluem considerações de interdependência como vulnerabilidade, mas, ao invés, focam nos múltiplos canais que conectam sociedades, incluindo relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 215)<sup>20</sup>.

Em segundo lugar, os pluralistas atribuem à interdependência também um conteúdo não-hierárquico no tocante à agenda e à relação entre os atores. Embora não ignorem a importância do poder militar e nem o peso do Estado, eles propõem outra visão, como se evidencia desse diálogo desenvolvido em obras de Antonio Jorge Ramalho da Rocha (ROCHA, 2002; 2003).

No que se refere à agenda, a concepção realista, a despeito de reconhecer diversas áreas temáticas nas interações internacionais, atribui papel central ao poder material militar e seus temas derivados, como “segurança” e “polaridades”, por exemplo, que define como a “alta

---

<sup>20</sup> Segundo Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, os conceitos de vulnerabilidade e de sensitividade são de grande importância para a interdependência complexa. Por “vulnerabilidade”, eles entendem a sujeição de um ator a custos ou efeitos impostos externamente e está fundada na limitação de alternativas a essa situação, e, por “sensitividade”, eles entendem os graus de resposta na estrutura política, considerando a quantidade de custos ou efeitos onerosos para um agente e a velocidade de seu impacto (KEOHANE; NYE, 1989, p. 12-13).

política”, e desenvolve instituições para sua compreensão, como o “equilíbrio de poder”. Os pluralistas, porém, atribuem a ela não apenas uma variedade de temáticas, mas, essencialmente, reconhecem a ausência de qualquer hierarquia ou prioridade entre os temas, que, conforme os interesses e as inter-relações, podem se alternar, envolvendo também assuntos culturais e econômicos, por exemplo.

No tocante aos atores, os realistas reconhecem a supremacia (quando não apenas a exclusividade) dos Estados, organizados em hierarquia segundo esse mesmo poder militar. Os pluralistas, ao revés, admitem que a interdependência complexa pode não ser apenas assimétrica, como propõem os realistas, mas também simétrica em algumas situações, quando questões outras que não as materiais militares estão em discussão ou mesmo quando os Estados interagem com atores distintos, como as empresas transnacionais, por exemplo.

Esses dois atributos extensivos ao conceito realista de “interdependência” justificam o fato de que, para os pluralistas, o relevante propriamente é a interdependência que se entende por “complexa”.

A nova conformação conceitual apresenta diversas implicações sobre o objeto de interesse de suas análises. Uma das áreas de interesse mais marcante para os pluralistas, dentro do marco da interdependência complexa, é a temática dos “regimes internacionais”.

Em um marco conceitual de relações entre diversos atores, tendo por conteúdo interesses variados, e no qual a sensibilidade também deve ser considerada e em que inexistem uma hierarquia prévia ou absoluta de temáticas ou mesmo entre os atores, os pluralistas assumem que há aspectos vantajosos na interdependência complexa, que, assim, vale a pena ser buscada no meio internacional. Na medida em que a instituição realista do “equilíbrio de poder” não é mais satisfatória, o estabelecimento dos “regimes internacionais” passa a ser uma necessidade na administração da interdependência (SANTOS JUNIOR, 2003, p. 657). Os regimes internacionais são precisamente os instrumentos centrais para administrar as relações de interdependência nas várias áreas, e são “[...] conjuntos de regras, procedimentos, e as necessárias instituições ou organizações internacionais para governar as interações nessas áreas temáticas” (VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 215; no mesmo sentido: KEOHANE; NYE, 1989, p. 263).

A aceitação teórica da possibilidade de “regimes internacionais”, nesse viés, constitui um grande passo para além do realismo político. Na medida em que é possível e recomendável a “gestão” ou “administração” da sociedade internacional, pressupõe-se a idéia de interação entre os atores, e, assim, de que mediante essa gestão possam ser operadas transformações na sociedade internacional. Isso introduz uma inovação conceitual importante,

porque o realismo político não apenas considerava os atores internacionais (Estados, basicamente) como pré-existentes (e, portanto, não questionava seu surgimento ou transformação), mas também porque admitia as transformações internacionais em termos muito limitados, e, como regra, apenas possíveis com base no uso do poder militar, pelo que seu desiderato central era encontrar um “equilíbrio de poder”, como um arranjo dos “poderes” (pré-)existentes que introduzisse uma mínima “ordem” e garantisse a “paz”.

As implicações e potencialidades dos regimes internacionais para a governança global serão analisadas mais adiante, mas não há dúvidas de que o seu estudo constitui o interesse central de vários pensadores pluralistas (HASENCLEVER; MAYER; RITTBARGER, 1999, por exemplo; ver, ainda: MEIRELES, 2004).

Um aspecto relativo à classificação desse modelo deve ser trazido ao debate. Apesar do fato de a bibliografia brasileira nas Relações Internacionais usualmente referir a interdependência complexa como um modelo (ou “paradigma”) distinto do idealismo e do realismo (e do neo-realismo) políticos (ver, por exemplo: BEDIN *et al.*, 2004), há muito debate sobre essas classificações na literatura das Relações Internacionais, a ponto de indicar para um “liberalismo realista” (DELGADO, 2003, p. 310-317).

Há uma tendência mais evidente de diferenciar teorias “realistas” (“realists”) de “liberais” (“liberals”), contrapondo autores como Hans J. Morgenthau (1986) e Edward Hallett Carr (1981), por exemplo, como propõe John G. Ruggie (1998, p. 4-5). Por sua vez, Edward Hallett Carr é entendido por outros autores como um “realista clássico” (WENDT, 1999, p. 30, como exemplo). A controvérsia aumenta significativamente, porém, quando se tenta classificar obras que surgiram como resposta a críticas às teorias tradicionais. O “neo-realismo” (“neorealism”) e o “neoliberalismo” (“neoliberalism”), então, fragmentam-se muito, recebendo o último o adjetivo de “institucionalista”. John G. Ruggie situa Kenneth N. Waltz (WALTZ, 1979) naquele e Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (KEOHANE; NYE, 1989) neste, embora identifique mudanças ao longo do tempo (1998, p. 6-9).

A comparação entre ambos é difícil por conta da extensão atribuída a esses conceitos. O neo-realismo e o neoliberalismo institucional compartilham várias semelhanças, como observa John G. Ruggie. Dentre elas (que logo a seguir serão o alvo da crítica construtivista), está o fato de pressuporem os atores e a anarquia internacional, assim como de que “[...] os Estados são atores racionais maximizando suas próprias utilidades esperadas, definidas em termos materiais como poder, segurança e bem-estar”. Embora tenham algumas diferenças evidentes, e a doutrina, como John Ruggie aponta, não chegue a um consenso mais preciso sobre essa comparação, é de se notar que a aproximação entre ambos decorre da “[...] similar



base analítica neo-utilitarista na qual repousam os dois corpos teóricos” (RUGGIE, 1998, p. 9-11). Por essa razão, ambos também recebem a qualificação de “neo-utilitaristas”.

Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi, por exemplo, além de John Ruggie, expressamente dirigem ao interdependentismo e à obra de Robert Keohane a qualificação de “institucionalismo neoliberal” (ver: VIOTTI; KAUPPI, 1998, p. 488; RUGGIE, 1998, p. 3).

Robert O. Keohane, entretanto, manifesta grande reserva sobre essa conotação de “institucionalista (neo)liberal”. Primeiro, e embora o seu trabalho tenha raízes no “liberalismo”, essa expressão tem sentidos “múltiplos e confusos”, e a sua teoria “[...] não tem nada a ver com a visão de que o comércio necessariamente conduz à paz; que as pessoas são basicamente boas; ou que o progresso na história humana é inevitável [...]”. Segundo, este estudioso ainda destaca que o seu trabalho pode ser entendido como “institucionalista” apenas “[...] desde que isso enfatize o significado de instituições e busque explicá-las”, e deixa claro que, quando se refere a uma “teoria institucionalista”, ele fala apenas “da minha [sua] própria versão de institucionalismo” (KEOHANE, 2002, p. 3-4). Nesse sentido, a opção metodológica de recorrer às “imagens” (como pluralismo) desvia desse debate terminológico que, em essência, pouco acrescenta à compreensão em si dos postulados teóricos e de suas implicações para o presente estudo.

Agora, em momento posterior, e após identificada a construção do conceito de interdependência complexa, é possível enfatizar as características centrais desse modelo analítico, que, em boa medida, decorrem dessa própria base conceitual ampliada.

Embora a emergência desse modelo não possa ser atribuída a uma única causa, e, como visto, tem algum espaço em todos os tipos ideais referidos, a doutrina internacionalista radica seu desenvolvimento numa tentativa de superação das deficiências do modelo realista. As características mais marcantes da interdependência complexa são, assim, antagônicas ao realismo e contrapostas a ele, e, aos poucos, já foram emergindo nesta exposição.

Levando em comparação os postulados da imagem realista, Robert O. Keohane e Joseph S. Nye resumem os processos políticos na interdependência complexa em cinco pontos (KEOHANE; NYE, 1989, p. 23-37).

Em primeiro lugar, estes teóricos observam que os objetivos dos atores (Estados e outros) oscilam segundo cada área temática e são tendencialmente mais difíceis de alcançar por conta das inúmeras variáveis decorrentes da complexidade das relações. No âmbito do realismo político, as questões de segurança concentram a atenção dos atores, que, em larga medida, são reconhecidos como sendo apenas os Estados, por deterem esse poder militar.

Em segundo lugar, afirmam que os instrumentos de política no plano do Estado são especializados conforme cada tema, e a gestão das interconexões, mormente com atores transnacionais, é fundamental. No âmbito do realismo, há o reconhecimento da importância de instrumentos diversos, mas o poder material militar é visto como mais relevante e eficiente.

Em terceiro lugar, destacam os autores que a formação da agenda é variável, decorrendo das mudanças na própria distribuição de poder em cada área, dos regimes internacionais, das alterações de importância dos próprios atores e da interconexão com outras áreas temáticas em crescente politização. No realismo, há o reconhecimento da hierarquia entre a alta e a baixa política, e as questões militares são a prioridade das pautas e produzem efeitos sobre as demais áreas.

Em quarto lugar, assinalam que as conexões de temas são estabelecidas em novo arranjo, porque a força não é um instrumento efetivo de política, e, assim, um Estado com mais poder militar pode não ser exitoso, e, ao mesmo tempo, a veiculação de interesses por organizações internacionais pode abalar as hierarquias baseadas no modelo de poder. No âmbito do realismo, as inter-relações entre os agentes (Estados) tendem a minorar as diferenças de resultados entre áreas temáticas e afirmar a hierarquia em termos de poder.

Por último, o papel de organizações internacionais cresce substancialmente, na medida em que estabelecem as agendas, moldam as conexões e constituem as arenas de poder político para atores em termos não-militares. No espaço do realismo, o poder do Estado e de sua força militar prevalecem sobre as potencialidades das organizações internacionais.

Com essas características, a interdependência complexa dirige a atenção para dois pontos. Um deles é o comportamento dos atores e a construção de modelos para envolver as complexas interações entre esses atores, em várias dimensões, particularmente associadas com a instituição e gestão de regimes internacionais. As “teorias dos jogos”, nesse contexto, tentam reproduzir, explicar e prever o comportamento dos atores de forma racional. Outro ponto é a reconceitualização do “sistema internacional”. Para Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, esse sistema compõe-se da “estrutura” e do “processo” como duas dimensões interconexas. Por “estrutura”, os autores definem a “distribuição de capacidades entre unidades”, o que atribui possibilidades e restrições, e, por “processo”, referem os “[...] arranjos de interação – caminhos nos quais as unidades relacionam-se entre si”, o que desenha as suas preferências. Os teóricos observam, ainda, que o comportamento dos atores é influenciado também por fatores não-estruturais, especialmente incentivos gerais para o seu comportamento e pelo nível de habilidade de comunicação e cooperação. A articulação da

estrutura e do processo dentro do sistema internacional, nessa ótica, revela as conexões entre a dimensão nacional e a dimensão internacional da política e como elas operam (KEOHANE; NYE, 1989, p. 20-21 e 260-262).

É importante destacar que a interdependência complexa não apregoa ou promete o fim dos conflitos internacionais, na medida em que admite o papel do poder, em certa medida e mesmo sob outras roupagens, nas Relações Internacionais. Em verdade, a própria literatura pluralista tende a sugerir que o volume de conflitos agora assume novas formas em novas arenas – como as disputas comerciais, por investimentos, ambientais, etc. –, e não mais apenas o clássico embate militar (KEOHANE; NYE, 1989, p. 8).

As características da interdependência complexa como modelo teórico credenciam para a análise da sociedade internacional na sua feição contemporânea no âmbito do presente estudo, uma vez que seus instrumentos analíticos revelam-se adequados para enquadrar conformações essenciais dessa sociedade, como já desenvolvido. O modelo interdependentista, nesse sentido, admite a pluralidade de atores internacionais, com preponderância de entes não-estatais; incorpora outras formas de poder que não apenas o militar, e, assim, abre espaço para suas outras manifestações em certa medida; reconhece a flexibilidade e variabilidade na formação de agendas, sujeita a alteração das temáticas e também da hierarquia entre elas; reconhece o condicionamento do comportamento dos atores a fatores múltiplos, e não apenas ao poder material no sentido militar; admite a variação de interesse dos atores de forma diferenciada, conforme as áreas temáticas; assimila a ausência de uma hierarquia definida entre os atores, mas condiciona a importância ao poder em cada área; e maneja a multiplicidade de atores, de conexões e de temáticas sob dinâmica intensa em inter-relações altamente complexas. A potencialidade analítica da interdependência complexa exemplifica-se em várias questões, como a mudança dos regimes monetários internacionais e a alteração do regime sobre a utilização dos oceanos (KEOHANE; NYE, 1989, p. 63-162) e a temática dos recursos de sustentabilidade comum (KEOHANE; OSTROM, 1995).

No âmbito da presente pesquisa, quando trata do poder político nessa sociedade internacional que se globaliza, essas características revelam-se de muita importância e justificam a aplicação desse modelo. É importante ter em mente, porém, que as imagens e os modelos são tipos ideais, e, assim, apenas referenciais analíticos que não esgotam ou têm exclusividade sobre o objeto do conhecimento. A adoção de um modelo, portanto, não exclui as contribuições de outros e nem se pretende absoluto ou estático. Nessa linha, impõe-se destacar que o conceito de poder político, como empregado no presente estudo, tem escopo maior e outros protagonistas, de forma a ser comportado preponderantemente pela imagem

pluralista, e serve como uma demonstração da aptidão e da importância dessa imagem, em geral, e da interdependência complexa, em particular, como instrumental teórico para a presente pesquisa.

No tocante ao escopo, o conceito adotado ultrapassa os limites do denominado “poder sobre”, que configura a sua concepção tradicional e externaliza-se em manifestações típicas da imagem realista, especialmente na prevalência do poder militar sobre os demais poderes. Nesse sentido, a imagem realista é pelo menos insuficiente, para não dizer incompatível, com um conceito amplo de poder político no que tange ao seu objetivo, e não admite o “poder para”, como a convergência de ações em um sentido político positivo. Da mesma forma, a imagem globalista, ao centrar-se no poder econômico e na dominação, não apresenta potencial discursivo para admitir situações nas quais as relações de poder não são meramente econômicas e muito menos de dominação, como revelam os casos de cooperação humanitária entre Estados, por exemplo.

Quanto aos protagonistas, a imagem pluralista admite não apenas a variedade dos atores internacionais, mas, notadamente, a ausência de uma hierarquia absoluta e imutável, o que é definido apenas segundo as áreas temáticas. Nesse sentido, a imagem realista não reconhece a devida importância a atores como as empresas transnacionais, cujo faturamento pode exceder em dezenas de vezes o produto interno bruto de vários Estados, e, assim, priva-se de uma parcela rica da problemática da governabilidade global. Da mesma forma, a imagem globalista, presa ao retrato da dominação econômica, pode não compreender que esse poder não pertence de forma imutável e plena a algum ator para todas as temáticas, mas que o poder em uma área não significa necessariamente poder em outras, e, além disso, que um ator exerce “poder sobre” (como no caso da dominação) em alguma temática, mas também “poder para” (como no caso da cooperação) em outra.

Embora essas questões sejam desenvolvidas mais adiante, é fundamental demarcar antecipadamente a propriedade desse instrumental teórico para a análise em curso.

Por outro lado, e não obstante os importantes instrumentos teóricos trazidos pelo modelo da interdependência complexa, ele não pode ser entendido como um referencial único, completo e muito menos definitivo.

A interdependência complexa não é o único modelo apto a analisar a realidade internacional contemporânea, embora, como se desenvolveu, mostra-se com muita amplitude para abarcar gnoseologicamente essa empiria. É oportuna a cautela necessária referida por Odete Maria de Oliveira, no sentido de que a extrema complexidade e dinâmica das relações no espaço internacional globalizado não dispensa a concorrência de outros modelos ou

“paradigmas” para a sua compreensão. Afirma a autora que os intercâmbios globais desenrolam-se em sistema amplo, no qual estão colocados todos os atores desse complexo cenário “[...] num jogo de diversificadas interações, cujas dimensões e primazias, em maior e menor grau, são interpretadas pelos diversos paradigmas, em que pesem as lacunas e insuficiências implícitas que os mesmos apresentam” (OLIVEIRA, 2004, p. 134).

A interdependência complexa, de igual forma, não é (e sequer se pretende) um modelo completo. O próprio Robert O. Keohane, nesse sentido, em obra posterior, reconhece que a sua teoria “[...] é somente uma abordagem parcial da política mundial, que precisa ser combinada com outras perspectivas” (KEOHANE, 2002, p. 9-10). Como será adiante analisado, há contribuições que podem ser feitas por outros modelos, igualmente de tipo pluralista, para permitir melhor compreensão das zonas pouco iluminadas da realidade contemporânea. O papel do construtivismo social, nesse aspecto, revela-se de fundamental importância, mormente no que se refere à ênfase às identidades e interesses dos atores internacionais, às suas feições e comportamentos, ao papel de normas constitutivas das relações, à intencionalidade coletiva e às transformações decorrentes dessas interações. De forma mais específica, por exemplo, o construtivismo social debruça-se sobre as condições de formação da sociedade internacional (cujos atores são tidos pelos realistas e mesmo interdependentistas como uma realidade posta) e sobre as transformações dos interesses e identidades dos atores como decorrência da própria interação internacional (cuja existência é negada ou vista como irrelevante pelos realistas e interdependentistas). O diálogo entre esses modelos tende a ser bastante proveitoso para ampliar os horizontes de compreensão.

Por fim, o modelo da interdependência tampouco é definitivo ou acabado. A trajetória intelectual de Robert O. Keohane, por exemplo, é uma demonstração disso. Em obra recente, resumindo os aperfeiçoamentos teóricos sobre sua concepção, explicita que a interdependência complexa desenvolvida por ele é apenas um “tipo ideal”, que recebeu mais tarde o aporte de uma “teoria das instituições internacionais baseada na teoria racionalista, em particular em teorias da empresa e dos mercados imperfeitos” (KEOHANE, 2002, p. 2-3), desenvolvida em obra específica (KEOHANE, 2005). Além do mais, este estudioso reconhece a necessidade de que sua concepção considere o “papel das idéias” na política mundial, como a ênfase dada pelos trabalhos construtivistas (KEOHANE, 2002, p. 4-6), o que será analisado adiante. O autor reconhece, ainda, a sua “[...] própria falha em resolver o problema do cumprimento sob compromisso [...]” (KEOHANE, 2002, p. 9). No seguimento do que já foi exposto sobre o papel das idéias, ou dos interesses dos atores, ou da transformação da sociedade internacional contemporânea, ou mesmo das questões que levaram à sua formação

e à emergência de seus atores, a interdependência complexa deve revelar a capacidade de acompanhar essa dinâmica e essa complexidade e estar aberta a outras contribuições.

No próximo tópico, pretende-se trazer ao debate o aporte teórico que o construtivismo social oferece para iluminar algumas zonas da realidade da sociedade internacional contemporânea pouco claras no modelo da interdependência complexa.

### **2.3.3 Contribuições do Construtivismo à Interdependência**

A interdependência complexa apresenta muitos atributos que a qualificam como modelo teórico para compreender a realidade contemporânea no mundo em globalização, mas ela não pode dispensar o aporte de outras teorias que, de uma forma ou outra, iluminam aspectos pouco nítidos dessa realidade extremamente dinâmica e desafiadora. Dentre as diversas concepções que podem ser debatidas, o construtivismo social traz contribuições de muita valia que devem ser incorporadas ao presente estudo, no qual o objetivo central está na compreensão do poder político nessa sociedade internacional, especialmente apontando para as questões de governabilidade global.

A fim de desenvolver este tópico, a abordagem separa-se em quatro momentos. Em primeiro lugar, situa-se gnoseologicamente o construtivismo e faz-se uma breve referência aos seus precursores, notadamente na Sociologia, como instituidores das suas categorias fundamentais. A seguir, a atenção volta-se para suas características principais, uma vez que também compartilha com a interdependência a mesma imagem pluralista (e, assim, distingue-se marcadamente da imagem realista), mas que em alguns aspectos avança por caminhos não trilhados pela interdependência. Em terceiro lugar, devem-se dissociar as diversas concepções de construtivismo, que, como um modelo em construção, apresenta várias vertentes. E, por fim, torna-se fundamental indicar em quais aspectos o construtivismo social pode contribuir, ou, em certo sentido, completar a interdependência complexa no âmbito da presente pesquisa.

Como ponto de partida, deve-se visualizar gnoseologicamente como o construtivismo surge entre as diversas teorias internacionalistas e resgatar alguns conceitos fundamentais que o definem, e, nesse âmbito internacionalista, qualificam-no como “social”.

Destaque-se, de início, que, em se tratando de uma concepção teórica complexa e que alcança outros ramos do conhecimento, a presente análise não se pretende inclusiva ou geral,

mas enfatiza tão-somente os pontos em que existe contato direto com a problemática internacionalista no escopo deste estudo.

Uma aproximação com o “construtivismo”, em sentido mais amplo, revela uma larga polissemia. Nessa perspectiva, Cornelia Ulbert resume quatro empregos distintos da palavra: como “construtivismo filosófico”, “construtivismo como metateoria”, “construção teórica construtivista” e “pesquisa empírica construtivista”. Assim, e no âmbito das Relações Internacionais, a mesma autora observa que a problemática do construtivismo pode ser esboçada em um triângulo, no qual um vértice é representado pela ontologia (“mundo”), outro pela epistemologia (“saber”) e o terceiro pela metodologia (“como proceder”), e o debate do tema representa exatamente a tentativa de como reconhecer a construção do mundo pelo conhecimento e suas implicações (ULBERT, 2003, p. 391-393).

Aprofundando a problemática, Alexander Wendt propõe uma “teoria social” da política internacional e começa por situar como se pode desenvolver uma “sociologia” desse campo do conhecimento. Tomando como ponto de partida duas variáveis (o grau de importância que as estruturas têm, de um lado, e o nível de importância que as idéias têm, de outro, para as concepções teóricas), o autor desenvolve quatro modelos ou tipos ideais de “sociologias”. Em primeiro lugar, e no primeiro quadrante, o teórico reúne as teorias que atribuem menos valor à estrutura (“individualismo”) e menos valor às idéias (“materialismo”), como as teorias do denominado “realismo clássico”. A seguir, e no segundo quadrante, o autor agrupa as teorias que atribuem menos valor à estrutura (“individualismo”) e mais valor às idéias (“idealismo”), como os denominados “liberalismo” ou “neoliberalismo”. Em terceiro lugar, e no terceiro quadrante, ele associa as teorias que atribuem mais valor à estrutura (“holismo”) e menos valor às idéias (“materialismo”), notadamente as do “neo-realismo” ou do “marxismo neogramsciano” ou da “teoria do sistema mundial”. Em quarto lugar, por fim, e no quarto quadrante, este teórico insere as teorias que atribuem mais valor à estrutura (“holismo”) e mais valor às idéias (“idealismo”), destacando as denominadas teorias da “escola inglesa” da “sociedade mundial”, das “relações internacionais pós-modernas” e das “relações internacionais feministas”, além dos trabalhos de John Ruggie e de Friedrich Kratochwil (WENDT, 1999, p. 22-33).

Prossegue Alexander Wendt, então, que é exatamente no quarto e último quadrante – em que ao mesmo tempo se atribui grande importância à estrutura e igualmente mais valor às idéias – que a proposta construtivista tende a se situar. Conforme ele, os teóricos desse viés são aqueles que “[...] acreditam que a estrutura internacional consiste fundamentalmente de

conhecimento compartilhado, e que isso afeta não somente o comportamento do Estado, mas também as suas identidades e interesses” (WENDT, 1999, p. 31).

Tentando traçar um paralelo com as imagens das relações internacionais desenvolvidas por Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi, pode-se associar a imagem “realista” basicamente com o primeiro e o segundo quadrantes (nos quais o “individualismo” e uma grande dose de “materialismo” se conjugam) e a imagem “globalista” com o terceiro quadrante (no qual uma visão da estrutura é “holista”, mas tendencialmente “materialista” no tocante à dominação de caráter econômico), restando a imagem “pluralista” de forma mais difusa, ocupando pequenas partes de cada um dos três primeiros quadrantes, mas preponderantemente o quarto quadrante (no qual há uma perspectiva mais “holista”, embora sem desconsiderar os comportamentos dos atores, e há uma ênfase “idealista”, ainda que sem perder de vista que os recursos materiais também contam). Deve-se notar, porém, que as duas classificações partem de critérios diferentes e têm objetivos distintos, pelo que qualquer comparação é meramente ilustrativa e tendencial.

As categorias fundamentais utilizadas no construtivismo, então, têm suas raízes na Sociologia. E é exatamente em Max Weber e em Emile Durkheim que são encontradas suas primeiras raízes. Embora Alexander Wendt também reconheça o papel dos trabalhos desses dois sociólogos para o construtivismo social (WENDT, 1999, p. 160-161 e 199, por exemplo), a sua importância é mais destacada por outro construtivista.

John G. Ruggie recupera a trajetória histórica do construtivismo social, ao voltar sua atenção para as razões que conformam o mundo contemporâneo e discorrer inicialmente sobre as limitações de modelos realistas (RUGGIE, 1998, p. 1-39). O autor observa que, embora essa expressão tenha sido utilizada anteriormente por outros autores, o sentido que se atribui a ela atualmente foi cunhado por outro teórico (ONUF, 1989). Ainda destaca que, ao contrário do realismo, o “[...] construtivismo social em relações internacionais hoje permanece devedor a Durkheim e ainda mais também a Weber” (RUGGIE, 1998, p. 28).

A contribuição de Emile Durkheim é importante em duplo sentido. Primeiro, porque este teórico estudou “o papel de fatores ideacionais na vida social”, enfatizando que eles têm especificidade fenomênica, e, assim, não podem ser associados a fatores materiais, mas devem ser investigados com os mesmos métodos científicos aplicáveis a estes. Segundo, ainda, porque Emile Durkheim questionou “[...] como idéias, que podem existir apenas nas cabeças dos indivíduos, tornam-se socialmente causativas”, observando que esse processo envolve fatores ideacionais como crenças, regras morais e práticas discursivas. Sintetiza John G. Ruggie, ainda, que os construtivistas sociais das Relações Internacionais devem a Emile



Durkheim “[...] pelo conceito dele de fatos sociais, a centralidade de idéias e crenças (*‘la conscience collective’*) neles, e, por uma ontologia que se distanciou claramente ao mesmo tempo do individualismo e do transcendentalismo” (RUGGIE, 1998, p. 28-29, galicismo e itálico do original). Os estudos sociológicos de Emile Durkheim mais relevantes para o construtivismo estão dispersos em várias obras (notadamente, ver: DURKHEIM, 1974; 1982).

A contribuição de Max Weber é ainda mais generosa. Como ponto de partida, esse teórico estabelece a diferenciação entre Ciências “Sociais” e “Naturais”, e, para tanto, demonstra que ambas empregam conceitos distintos e os relacionam também de forma diversa. Como seres “culturais”, os indivíduos não apenas realizam escolhas e tomam decisões, mas também adscrevem significados e intenções ao mundo. Nesse sentido, o principal diferencial reside exatamente na “[...] tarefa de interpretar o sentido e o significado que os atores sociais adscrevem à ação social [...]”. Mais além, e procurando explicar esse fenômeno, Max Weber desenvolve analiticamente um método que ele denomina de “compreensão” (“Verstehen”), no qual os “tipos ideais” desempenham um papel fundamental. Esse método, como destaca John Ruggie, posiciona-se “[...] em comparação com o modelo nomológico-dedutivo que é privilegiado em todas as formas de monismo naturalístico (incluindo o neo-utilitarismo)” (RUGGIE, 1998, p. 30-32). Os estudos sociológicos de Max Weber de maior interesse para o construtivismo estão nas suas duas publicações mais conhecidas (WEBER, 1949; e WEBER, 1980, nos “Conceitos Sociológicos Fundamentais”).

Resumindo as semelhanças entre Emile Durkheim e Max Weber, diz John G. Ruggie que ambos sustentam serem os elos que vinculam e conectam os indivíduos nas coletividades “[...] ideacionais, e eles buscam estabelecer os papéis de fatores ideacionais por meios científicos sociais rigorosos”; além disso, e por conseguinte, ambos rejeitam o utilitarismo, pela sua incapacidade de compreender não apenas os meios da ação social, mas especialmente seus fins; terceiro, ambos “[...] acreditam que fatores materiais e ideacionais permanecem em relacionamentos mutuamente condicionantes”. Para o construtivismo, porém, Max Weber vai mais longe que Emile Durkheim, porque aquele se interessa por “[...] processos reais nos quais sentidos individuais tornam-se forças sociais, e, como um resultado disso, ele sentiu a necessidade de se afastar de vários preceitos positivistas” (RUGGIE, 1998, p. 32), o que constitui uma diferença entre eles.

Uma última advertência, de acordo com John G. Ruggie, é fundamental. A importância desses dois sociólogos para o projeto construtivista não significa, por outro lado, que se apliquem hoje diretamente seus métodos ou perspectivas, mas que se compartilham com eles os objetivos teóricos e o que deve ser feito para atingi-los (RUGGIE, 1998, p. 32).

Prosseguindo, e identificadas as origens das categorias importantes desse modelo de análise, podem ser desenvolvidas suas características principais.

Cabe notar, de início, que o construtivismo social compartilha com a interdependência a mesma imagem pluralista em um sentido amplo, e, portanto, diverge largamente do tipo ideal realista. Por outro lado, e considerando que já se diferenciaram não apenas as imagens realista e pluralista (em termos gerais), mas também a interdependência do realismo (em termos específicos), a análise, aqui, vai se fixar apenas nos aspectos em que o construtivismo social avança por caminhos não trilhados pela interdependência.

Há diversas semelhanças com o modelo da interdependência, o que se estende a alguns aspectos mesmo da imagem realista. Alexander Wendt, embora pensando especificamente no “realismo”, chega a apontar sete identidades de postulados: o ambiente internacional é anárquico, os Estados possuem capacidades materiais agressivas, os Estados não podem saber com certeza absoluta as intenções dos outros Estados, os Estados desejam subsistir, os Estados são entes racionais, há um interesse nos Estados como unidades de análise e um interesse na teorização sistêmica (WENDT, 1995, p. 72).

O essencial no presente debate, contudo, são as diferenças entre os modelos. A abordagem, para fins didáticos, pode partir das principais limitações ou insuficiências da interdependência, que, a despeito de se mostrarem menos acentuadas, em boa medida coincidem com as do próprio realismo. Com isso, podem ser paralelamente desenvolvidos aspectos em que o construtivismo social pode complementar a interdependência complexa ou mesmo avançar em relação aos instrumentos que esta proporciona.

Uma fundamental limitação reside nas próprias assertivas básicas da interdependência. John G. Ruggie chama a atenção para o fato de que a imagem realista e muitas teorias pluralistas, especialmente porque não dispõem de normas constitutivas, “[...] são obrigadas a tratar a identidade e os interesses de seus atores constitutivos como sendo exógenos e pressupostos”, quando, no entanto, eles são endógenos e construídos pela interação social e inclusive mutuamente. Em primeiro lugar, isso significa que esses outros modelos não fornecem uma resposta objetiva sobre como os atores internacionais obtêm sua identidade e seu interesse nessa arena internacional, e, assim, não se questionam sobre como se formam sociologicamente (e não apenas histórica ou materialmente) nessa sociedade internacional. Em segundo lugar, e embora seja inegável que os Estados-nação, como modelos político-jurídicos de emergência relativamente recente e segundo mecanismos similares, apresentem características e mesmo identidades simétricas como formas políticas modernas genéricas, isso em nada explica como cada Estado ou outro ator, como “indivíduo” dessa sociedade

internacional, veio a constituir seu diferencial próprio de identidade, e, mais do que isso, como essa identidade e seus interesses interagem e se transformam na socialização com a coletividade internacional. Em terceiro lugar, John G. Ruggie observa que alguns estudos demonstram a influência exercida por fatores normativos na formação de identidades e interesses dos atores. No plano internacional, por exemplo, foram constatados vários fluxos de normas culturais envolvendo Estados muito diferentes nas suas características, mas que “[...] então expressam preferências idênticas por políticas nacionais e arranjos institucionais”, como se houvesse entidades “ensinando” os Estados nos seus interesses e comportamentos (RUGGIE, 1998, p. 13-15), o que foi demonstrado, dentre outros, por Martha Finnemore<sup>21</sup> e por John Meyer *et al.*<sup>22</sup>. A compreensão da formação dos interesses e identidades é singularmente limitada no modelo interdependentista inicial de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye.

Uma outra limitação do modelo interdependentista, e que é ainda mais acentuada na imagem realista, é a reduzida ênfase do papel das idéias na sociedade internacional, o que diminui consideravelmente a percepção da complexidade da sua estrutura (RUGGIE, 1998, p. 16). Apesar de a imagem realista negar, a complexidade da estrutura internacional é um fato difícil de ignorar. Mesmo dentro da imagem pluralista, alguns interdependentistas vieram a aceitar apenas em parte e recentemente o papel das idéias, cabendo destacar a já mencionada mudança de posição de Robert O. Keohane desde “Power and Interdependence”, o qual, em uma obra bem recente, reconhece a necessidade de que sua concepção considere também o “papel das idéias” na política mundial, referindo-se ao trabalho dos construtivistas (KEOHANE, 2002, p. 4-6). O avanço do interdependentismo nesse ponto, porém, ainda é bastante modesto. John G. Ruggie observa que mesmo a proposta mais contemporânea de Robert O. Keohane de incorporar fatores ideacionais<sup>23</sup>, por exemplo, pouco ou nada esclarece sobre como os atores se formaram, mas apenas como eles se conduzem, destacando que uma “[...] preocupação central da pesquisa construtivista é o que acontece *antes* que o modelo neoutilitarista entre em cena” (RUGGIE, 1998, p. 16 e 19, *italico do original*).

Além disso, reconhecer que há crenças e idéias dos indivíduos, como o interdependentismo chega a admitir, é de pouco interesse no âmbito internacional. O fundamental é reconhecer que há crenças e idéias que são coletivas, e não individuais, e,

---

<sup>21</sup> A autora analisa a difusão de normas sobre a guerra (ver: FINNEMORE, 1996).

<sup>22</sup> Os autores desenvolvem hipoteticamente os rumos que uma nova civilização “descoberta” hoje tomaria na sua conformação social e política (ver: MEYER *et al.*, 1997, p. 157-161).

<sup>23</sup> Robert O. Keohane propõe os três “caminhos causais” pelos quais as idéias produzem efeitos: como “mapas da estrada”, como “pontos focais” e como “elementos integrados” (KEOHANE, 2002, p. 5).

então, conformam o âmbito “intersubjetivo” ou da interação internacional, e, pois, da “intencionalidade coletiva”, como Emile Durkheim já tinha antecipado, e que são decisivas para compreender as transformações sociais nessa arena. Essa “intencionalidade coletiva” exerce não apenas uma função deontológica (por estabelecer direitos, deveres e responsabilidades na esfera internacional, como no caso dos “direitos humanos”, expandindo-se também pela simples condição de serem humanamente compartilhados), mas também uma função constitutiva, como no caso da soberania, que, “[...] como propriedade privada ou dinheiro, pode existir somente dentro de uma moldura social que reconhece ele ser válido – isto é, por conta da intencionalidade coletiva” (RUGGIE, 1998, p. 20-21).

Na mesma linha de raciocínio, enfatiza Alexander Wendt que tanto para os realistas, como para algumas versões dos interdependentistas, a estrutura internacional é simples, isto é, compõe-se apenas de capacidades materiais. Para eles, a estrutura “[...] é feita apenas de uma distribuição de capacidades materiais, enquanto os construtivistas pensam que ela é também feita de relacionamentos sociais” (WENDT, 1995, p. 73). A estrutura social internacional, nesse sentido, é composta de recursos materiais, de práticas sociais, e, em especial, de conhecimentos e expectativas sociais compartilhadas.

Não há dúvidas, como afirma Alexander Wendt, de que a estrutura social internacional é feita de elementos materiais, como “ouro e tanques”, mas o essencial é que esses recursos “[...] somente adquirem sentido para a ação humana mediante a estrutura de saber compartilhado na qual eles estão inseridos”. O autor prossegue com o emblemático exemplo de que, embora para um realista 500 armas nucleares em poder de um outro Estado sejam mais ameaçadoras para o seu próprio Estado do que 5 armas nucleares em poder de um terceiro Estado, um construtivista certamente dirá que, num caso concreto, 500 armas nucleares em poder do Reino Unido são muito menos ameaçadoras do que 5 armas nucleares em poder da Coreia do Norte, se, por exemplo, o seu Estado em questão for os Estados Unidos da América (WENDT, 1995, p. 73). Na perspectiva construtivista, pesam não apenas os recursos materiais, mas especialmente que tipo de expectativa e idéia se faz deles.

Prossegue Alexander Wendt para esclarecer que a pergunta correta que se deve fazer não é se “idéias” prevalecem ou não sobre “poder” (recursos materiais) e interesse do Estado, porque “[i]idéias sempre importam, uma vez que poder e interesse não têm efeitos fora do saber compartilhado que os constitui como tais”. O que se deve perguntar, então, é porque uma determinada estrutura social existe daquela específica forma (WENDT, 1995, p. 74). Isso conduz a uma segunda diferença fundamental.

A associação entre conhecimento, interesse e poder é muito forte. Um dos primeiros teóricos a desenvolver a linha construtivista, Ernst B. Haas, destaca a importância dessa relação. Diz o autor que economistas “[...] preferem explicar os eventos enfatizando os *interesses* que motivam os atores: coalizões de atores são tidas como capazes de ação somente se elas forem bem-sucedidas em definir seus *interesses comuns* [...]”, que cientistas políticos “[...] gostam de explicar os eventos em termos do *poder* de impor preferências sobre aliados e antagonistas [...]”, e, por fim, que sociólogos “[...] tendem a colocar a ênfase nas *normas estruturadas ou institucionalizadas* e a encontrar a origem de tais normas no *poder hegemônico* de algum grupo ou classe”. Prossegue o autor: “[...] essas formulações são consistentes com o uso do saber na tomada de decisão. Meu argumento é que nós não precisamos contrapor essas formulações divergentes como explicações da escolha humana”. Segundo este teórico, o que deve ser feito é “[...] entender que interesses podem (mas não precisam) ser informados pelo conhecimento disponível, e que o poder é normalmente usado para traduzir os interesses baseados no conhecimento em políticas e programas” (HAAS, 1990, p.12, itálicos do original).

A terceira limitação do interdependentismo pertinente ao âmbito deste estudo diz respeito à ausência de reconhecimento de normas constitutivas. A existência de normas regulativas, entendidas como diretrizes sobre uma atividade já estabelecida, não é problemática, e é bem demarcada pelos interdependentistas, por exemplo, na questão dos regimes internacionais. A existência de normas constitutivas, porém, é singularmente distinta. Explica John G. Ruggie que, enquanto normas regulativas “[...] são tendentes a ter efeitos causais – levar as pessoas a se aproximar do limite de velocidade, por exemplo”, normas constitutivas “[...] definem o conjunto de práticas que constitui qualquer tipo de atividade social conscientemente organizada – isso quer dizer que elas especificam *o que conta como tal atividade*” (RUGGIE, 1998, p. 22-23, itálicos do original).

A ausência desse tipo de normas no realismo e no interdependentismo é marcante porque, como atenta John G. Ruggie, o seu discurso “[...] consiste inteiramente de atores pré-existentes e seu comportamento, e seu projeto é explicar a natureza e eficácia de regras regulativas ao coordenar eles”. O autor destaca que falta explicação para a constituição dos Estados, do sistema internacional e suas formas institucionais. A razão epistemológica para essa lacuna teórica é o fato de que os seus modelos das relações internacionais “são importados da Economia”, e, esse campo, como enfatiza esse teórico, “[...] está integrado em molduras institucionais sociais, políticas e legais mais amplas que tornam possível conduzir relações econômicas – que são *constitutivas de* relações econômicas” (RUGGIE, 1998, p. 23,

itálico do original). Por decorrência, a existência dos “atores econômicos” na Economia é pressuposta, mas o problema vai surgir exatamente quando esse modelo é transplantado da Economia para a sociedade internacional. O próprio reconhecimento parcial de Robert O. Keohane, nesse sentido, como já referido, de que ele construiu uma “[...] teoria das instituições internacionais baseada na teoria racionalista, em particular em teorias da empresa e dos mercados imperfeitos” (KEOHANE, 2002, p. 3), não deixa margens a dúvida sobre a pertinência da crítica.

A inserção de normas constitutivas na análise das relações internacionais permite explicar, dentre outras questões, a instituição diferenciada do Estado moderno no plano internacional (RUGGIE, 1998, p. 137) e a forma institucional de soberania territorial como a norma constitutiva que define em termos espaciais a política internacional contemporânea (KRATOCHWIL, 1989).

A quarta limitação interdependentista importante a ser ressaltada aqui, associada com as anteriores, é a potencialidade de transformação sistêmica. O modelo realista não considera a existência de transformações significativas na ordem internacional para justificar uma teoria específica sobre isso, embora esse modelo tenha uma “lógica de reprodução”, e a interdependência complexa não dispõe de instrumentos analíticos adequados exatamente por não ter um conceito de normas constitutivas (RUGGIE, 1998, p. 26).

Os construtivistas sociais, de acordo com este estudioso, desenvolvem três linhas distintas de compreensão das transformações na política internacional, manejando o papel das normas constitutivas de forma distinta. Uma linha de partida é o reconhecimento de que “[...] a estrutura ao mesmo tempo constrange a ação mas é também um meio através do qual os atores agem, e, ao agirem assim, potencialmente transformam a estrutura”. Uma segunda abordagem é a compreensão de que a estrutura é condicionada em termos de tempo e espaço, e, assim, “[...] tornar transparente que ‘estrutura’ é a agregação de práticas sociais específicas que estão situadas no tempo e no espaço”. Uma terceira linha, por fim, é a tentativa de “[...] identificar, inventariar e especificar as conseqüências de micro-práticas inovativas nas relações internacionais hoje” (RUGGIE, 1998, p. 26-27). Nesse sentido, exemplos dessa potencialidade construtivista estão presentes no estudo das transformações decorrentes da dissolução da União Soviética na órbita internacional (KOSLOWSKI; KRATOCHWIL, 1994), nas transformações normativas na justiça social, na paz e na governança (WAPNER, 2000) e nas mudanças estruturais provocadas pela específica participação de organizações não-governamentais, grupos de pressão e outras entidades na arena internacional (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002).

Essas quatro limitações do interdependentismo, em evidência, e do realismo, de forma mais acentuada, põem em relevo as características principais do modelo do construtivismo social e abrem as portas para uma análise posterior sobre suas contribuições específicas na presente pesquisa.

Em terceiro lugar, e em seguimento, e considerando a complexidade do próprio construtivismo social, devem ser dissociadas resumidamente as diversas concepções ou linhas do construtivismo, situando teoricamente suas divergências mais marcantes.

A diversidade de linhas ou matizes construtivistas nas Relações Internacionais justifica-se por pelo menos dois motivos. Primeiro, por uma razão gnoseológica, porque se trata de uma concepção relativamente recente, e, assim, muitos de seus postulados estão em desenvolvimento. Segundo, e singularmente, por uma razão metodológica, que decorre da forma indutiva de seu desenvolvimento (tanto prático, quanto teórico), implicando que “[...] podem existir quase tantas variações dele – ou pelo menos ênfases – quantos são os seus praticantes” (RUGGIE, 1998, p. 28).

Embora ressalvando que qualquer classificação é arbitrária, e que há dificuldade de estabelecer um critério comum, John G. Ruggie opta por considerar as variantes dentro das mesmas “bases filosóficas subjacentes”, e elenca três tipos ou linhas de construtivismo social: o “construtivismo neoclássico”, o “construtivismo pós-modernista” e o “construtivismo naturalístico” (RUGGIE, 1998, p. 35-36).

O “construtivismo neo-clássico” recebe esta denominação por estar ainda mais conectado com a linha sociológica de Max Weber e Emile Durkheim. Embora existam diferenças entre os seus teóricos, eles compartilham alguns elementos comuns apontados por John G. Ruggie: uma certa “afinidade epistemológica com o pragmatismo”, instrumentos teóricos para entender os “significados intersubjetivos” (teorias do discurso ou da ação comunicativa ou similares) e um “compromisso com a idéia de ciência social”, embora admitindo o caráter provisório de qualquer apreciação. O autor elenca nesse grupo, dentre outros, os trabalhos de Ernst B. Haas (1990), Friedrich Kratochwil (1989), Nicholas G. Onuf (1989) e Martha Finnemore (1996), além dos dele próprio (RUGGIE, 1998, p. 35).

O “construtivismo pós-modernista”, por sua vez, segundo John G. Ruggie, recebe influência do pensamento de Michel Foucault e outros autores que “[...] assinalam uma ruptura epistêmica decisiva com os pressupostos e práticas do modernismo”. Nessa linha, os postulados compartilhados são a “construção lingüística dos sujeitos”, o ceticismo sobre uma “ciência social legítima” e a desconfiança em torno da causalidade. Ainda de acordo com este

teórico, integram essa linha as obras de Richard K. Ashley (1976) e Rob B. J. Walker (1993), dentre outros (RUGGIE, 1998, p. 35).

O “construtivismo naturalístico”, conforme John G. Ruggie, combina aspectos de ambas as outras duas concepções. A diferença mais significativa, no entanto, está na sua fundamentação no “realismo científico” que pretende uma ciência social “naturalística” (RUGGIE, 1998, p. 35-36). Os trabalhos internacionalistas mais representativos dessa linha são elaborados por Alexander Wendt (WENDT, 1995; 1999). Essa concepção, entretanto, e por conta da sua relativamente pequena produção teórica, pode ser pouco avaliada na sua ambiciosa proposta. De um lado, conta com certa desconfiança de alguns teóricos sobre o seu rumo, ou, como destaca John G. Ruggie, sobre “que diferença ela faz na prática” (RUGGIE, 1998, p. 36). De outro lado, contudo, recebe a crítica incisiva de outros, como Friedrich Kratochwil, que menciona o surgimento de uma “nova ortodoxia” e aponta que ela apresenta “noções fundacionais problemáticas” (KRATOCHWIL, 2000, p. 75).

Essa classificação de John G. Ruggie é apenas uma de outras tantas identificadas na doutrina internacionalista<sup>24</sup>, mas seu diferencial reside no fato de que é proposta exatamente por um construtivista.

Essas divergências de rumo entre as concepções construtivistas sociais, de um lado, revelam a necessidade de maior desenvolvimento gnoseológico para o aperfeiçoamento de elementos teóricos. Alguns críticos, como Maja Zehfuss, utilizam essa divergência como um argumento contrário, porque “[...] ainda nos falta clareza sobre o que o construtivismo é”, e, mais adiante, que “[e]mbora o construtivismo esteja sendo definido, explicado, afirmado e posicionado, há pouco acordo sobre o que ele é” (ZEHFUSS, 2002, p. 6).

De outro lado, entretanto, as divergências em nada obscurecem a ousadia da proposta e não rompem com as suas premissas compartilhadas fundamentais, que, no âmbito do presente trabalho, podem ser tidas como indistintas, na medida em que sua aplicação é específica para a complementação da interdependência complexa adotada como modelo analítico.

Em quarto lugar, e por fim, é essencial indicar em quais aspectos o construtivismo social pode contribuir, ou, em certo sentido, completar a interdependência complexa no âmbito da presente pesquisa. A despeito do grande potencial do construtivismo social para a compreensão de inúmeras problemáticas contemporâneas, esta pesquisa limita-se apenas a

---

<sup>24</sup> Para outras classificações, ver, por exemplo: Maja Zehfuss, que identifica três “construtivismos”, sendo atribuídos a Alexander Wendt, Friedrich Kratochwil e Nicholas G. Onuf (ZEHFUSS, 2002, p. 10-23); e Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane e Stephen Krasner, que diferenciam três linhas de construtivismo como “convencional”, “crítico” e “pós-moderno” (KATZENSTEIN; KEOHANE; KRASNER, 1998, p. 675).



aspectos que podem ser diretamente explorados neste trabalho, e, assim, não pretende esgotar ou sequer arrolar todas as suas contribuições.

O construtivismo, para os propósitos do presente estudo, pode contribuir em três aspectos de forma bastante definida.

Primeiro, e por atribuir valor significativo às idéias dos atores internacionais, o construtivismo permite reconhecer que a sociedade internacional é composta de elementos materiais (como o poder militar e os recursos econômicos, por exemplo) e também de elementos ideacionais (como as expectativas dos atores internacionais e seu conhecimento compartilhado nessa socialização). Esse aporte pode contribuir, dentre outros pontos, para melhor compreender a intencionalidade coletiva, as expectativas em torno da democracia global e da legitimidade das instituições e o papel da opinião pública na arena internacional.

Segundo, e ao assumir que esses fatores ideacionais são vinculados a condições temporais e espaciais, o construtivismo oportuniza esclarecer os fenômenos de transformação estrutural da sociedade internacional contemporânea diante da globalização. Esse subsídio pode auxiliar na compreensão da mudança do papel de organizações intergovernamentais tradicionais, como a Organização das Nações Unidas, por ilustração, e das alterações do perfil e da estrutura de organizações não-governamentais, bem como das profundas transformações no papel e capacidades dos Estados.

Terceiro, e ao reconhecer a existência de regras constitutivas ao lado de regras regulativas, o construtivismo joga luz sobre o processo de formação dos Estados e de outros atores e da própria sociedade internacional e suas instituições, na medida em que pressupõe a intencionalidade coletiva que deve ser reconhecida mutuamente. Esse aporte propicia esclarecer melhor, por exemplo, o papel em redefinição da soberania na sociedade internacional globalizada, como principal regra constitutiva desta própria sociedade.

Essa potencialidade, porém, será submetida à prova nos tópicos que se seguem.

Como já referido, as teorias e as imagens das Relações Internacionais, como tipos ideais, permitem reproduzir os mais amplos retratos teóricos da complexidade da sociedade internacional, com maior ou menor nitidez, com ênfase em uns ou outros aspectos. Nesse rumo, e considerando o objeto e os objetivos do presente estudo, a denominada imagem pluralista oferece os dois modelos mais adequados para abarcar com mais clareza a riqueza dessa realidade, e, com isso, também, as inúmeras dificuldades que decorrem dessa análise desafiadora. A interdependência complexa apresenta um grande potencial gnoseológico para o estudo do poder político na sociedade internacional globalizada, mas também recebe

contribuições importantes do construtivismo social para iluminar algumas zonas mais escuras das complexas e dinâmicas relações que se formam nesse cenário.

No ponto seguinte, analisam-se os protagonistas que devem ser considerados como atores dessa sociedade internacional e que constituem seu elemento subjetivo, e sob quais condições devem ser assim reconhecidos.

## **2.4 Atores da Sociedade Internacional Contemporânea**

O estudo da sociedade internacional contemporânea levou em consideração a sua emergência na arena internacional, o papel fundamental desempenhado pela globalização como variável para a sua conformação e qualificação de “contemporânea”, diferenciando-se de outras feições anteriores, e o debate em torno dos modelos para a sua compreensão.

Agora, em continuidade, deve-se investigar quem são os seus atores ou componentes da sua dimensão subjetiva. Para esta análise, o presente estudo desdobra-se em três momentos. Como ponto de partida, a pesquisa desenvolve a problemática da definição e da classificação dos atores internacionais. Prosseguindo, analisam-se os principais atores tradicionais que integram essa sociedade, como seus sujeitos de maior expressão e desenvoltura no espaço internacional. No tópico final, a atenção é dirigida para os atores emergentes mais importantes na sociedade internacional, precisamente as organizações internacionais não-governamentais e as empresas transnacionais.

### **2.4.1 Definição e Classificação**

A visualização da sociedade internacional contemporânea, sob o influxo do fenômeno da globalização, é completada com a identificação dos seus elementos subjetivos ou atores que a integram e promovem a sua dinâmica. A análise, aqui, centra a atenção em dois aspectos. Um deles é a tentativa de conceitualização de atores no âmbito das relações internacionais contemporâneas, diante da complexidade e variedade dos sujeitos que são identificados na arena globalizada. O outro é a classificação desses atores, dentre as diversas possibilidades teóricas.

O primeiro aspecto a ser enfrentado é propriamente a definição do que vem a ser um “ator internacional”.

De início, cabe observar que a utilização de expressões como “cenário”, “ator” e “papal” na Política Internacional e nas Relações Internacionais decorre da assimilação de diversas terminologias que migraram das Artes Cênicas, notadamente por influência de teóricos dos Estados Unidos da América, e a sua aplicação é largamente difundida (RODRIGUES, 1994, p. 13).

De forma sintética, entende-se por “ator internacional” qualquer agente que realiza propriamente as relações internacionais (RODRIGUES, 1994, p. 13). A amplitude desse conceito abarca não apenas o Estado, seu ator tradicional, mas também a organização de âmbito internacional e a empresa transnacional, assim como, com alguma controvérsia, redes, coalizões, grupos e comunidades internacionais, e mesmo excepcionalmente o indivíduo. “Cenário internacional” é entendido como “[...] o local, o espaço geográfico onde se dão as relações internacionais produzidas pela participação dos atores internacionais” ou “[...] o desenho de uma dada situação internacional no espaço e no tempo”. “Papal internacional”, por fim, é a “[...] suposta função que um determinado ator exerce no cenário internacional” (RODRIGUES, 1994, p. 13-14).

Em termos gerais, então, na Política Internacional e nas Relações Internacionais, o “ator” corresponde ao seu elemento ou dimensão subjetiva. Nessas disciplinas, realiza função similar a que o “sujeito de direito” perfaz no Direito Internacional Público. Esse conceito de “ator”, contudo, é fundamentalmente maior em extensão do que o conceito de “sujeito de direito”. Como já desenvolvido em outra pesquisa, a concepção de sujeito de direito no âmbito mundial “[...] é uma projeção da idéia de sujeito de direito nas esferas de soberania jurídico-política de cada unidade estatal, em um primeiro momento, e posteriormente estendida aos organismos internacionais” (OLSSON, 2003, p. 85). De forma sucinta, a diferença essencial no que se refere à definição do elemento subjetivo entre o campo jurídico, de um lado, e os campos político e internacionalista, de outro, é que aquele fundamenta-se na dimensão normativa ou deontológica (isto é: na existência de marcos regulatórios que reconheçam a possibilidade dessa atuação na esfera jurídica), enquanto estes fundamentam-se na dimensão empírica ou ontológica (ou seja: na efetividade da promoção de relações internacionais em qualquer esfera).

O segundo aspecto a ser enfrentado é como sistematizar os diversos atores que integram a sociedade internacional e promovem as suas relações.

Não pairam dúvidas de que o cenário internacional é povoado por inúmeras entidades materiais e virtuais que promovem relações ou fluxos de interesses acima e além dos recortes nacionais. A dúvida, de fato, reside na possibilidade de elencar todos eles, e, de alguma forma, organizar e classificar suas muitas diversidades.

A doutrina tem poucos pontos comuns em torno dessa questão. O mais importante é o de que os atores de maior projeção são os Estados, as Organizações Internacionais Intergovernamentais, as Organizações Internacionais Não-Governamentais e as Empresas Transnacionais. Embora as denominações de um ou outro desses quatro atores tenham inúmeras variações, eles são uma presença constante nas obras sobre o tema (por exemplo: MERLE, 1981, p. 213; OLIVEIRA, 2004, p. 193-277).

Cabe observar ainda que, no âmbito da imagem pluralista das relações internacionais, e, particularmente, do modelo da interdependência complexa, não se justifica a limitação do realismo de admitir apenas o Estado como ator internacional, seja porque teoricamente ele compartilha espaço com atores de muito poder (notadamente econômico, como as empresas transnacionais), seja mesmo porque a observação empírica desmente qualquer tentativa de resumir a sociedade internacional contemporânea a apenas um grupo de Estados.

Para além desses quatro membros, porém, a doutrina não chega a um acordo sobre quem exatamente integra a sociedade internacional contemporânea. Já tendo sido superada, no início da presente seção, a discussão sobre a natureza dessa sociedade, e, mais, sobre a sua denominação (para advertir que “sociedade internacional”, no sentido aqui desenvolvido, é mais do que apenas “sociedade de Estados”), observa-se que a sua riqueza e dinâmica são muito singulares, mas a interpretação dessas qualidades depende fundamentalmente dos modelos teóricos (“olhos”) de quem as vê. Um conceito ou modelo teórico amplo de ator vai tender a incluir dezenas de sujeitos, uma vez que, diante das tecnologias de comunicação e de informática e do compartilhamento de interesses, de uma forma ou outra, vários agentes podem estabelecer algum tipo de relação internacional, envolvendo a mídia, os grupos terroristas e outros tantos. Por outro lado, um conceito mais restrito de ator tenderá a restringir o seu elenco significativamente.

Bruce Cronin, por exemplo, adota um conceito amplo para acrescentar a essa lista as “comunidades políticas transnacionais”. Segundo este autor, elas formam-se quando um elenco de atores “[...] políticos, compartilhando uma característica social comum, um relacionamento comum, uma experiência comum e uma interdependência positiva desenvolvem uma consciência política que os define como um grupo único”. Além disso, essas comunidades podem originar-se de combinações bastante variadas de integrantes, como

atores sociais em geral (grupos religiosos, associações ou sindicatos, por exemplo) e mesmo Estados (pelo governo central ou órgãos singulares, por exemplo). Elas são “comunidades políticas” na medida em que os seus integrantes compartilham interesses comuns e senso de identidade e preocupam-se com a distribuição de valores ou recursos. Elas são “transnacionais”, por fim, não apenas porque ultrapassam fronteiras políticas e jurídicas, mas especialmente porque sua existência independe dos Estados ou seus componentes e porque se caracterizam pela dinâmica e não pela condição de serem constituídas por membros individuais (CRONIN, 1999, p. 4-6).

Margaret P. Karns e Karen A. Mingst, por sua vez, acrescentam aos quatro atores principais citados outros cinco: “*experts*”, “redes de política global”, “coalizões e redes transnacionais”, “redes de promoção transnacional” e “movimentos sociais”. De acordo com as autoras, os primeiros são cientistas ou especialistas em geral de determinada área do conhecimento que participam nos espaços globais, como conferências, ou integram redes transnacionais ou organizações internacionais de todo tipo, analisando, debatendo e propondo soluções para problemas de escala global (como aquecimento global, desenvolvimento, etc.), e, no seu conjunto, formam verdadeiras “comunidades epistêmicas”<sup>25</sup>. As “redes de política global” são alianças de tipo mais flexível, mediante as quais indivíduos e coletividades unem seu conhecimento e sua ação em torno de interesses comuns, compartilhando da flexibilidade institucional e da dinâmica de atuação. As suas áreas de interesse são também variadas, como questões ambientais e humanitárias, por exemplo. As “coalizões e redes transnacionais”, por sua vez, são “elos formais e informais entre organizações não-governamentais e grupos *ad hoc* por conta de certa questão” (nos quais se incluiria a “Rede do Terceiro Mundo”, por exemplo). As “redes de promoção transnacional” são um tipo do modelo anterior “[...] dedicado à promoção de uma determinada causa” (na qual se incluiria a rede terrorista *Al Qaeda*, por exemplo). Os “movimentos sociais” são “indivíduos trabalhando em grupos maiores por mudança social ampla” (no qual se incluiriam as “Mães da Praça de Maio”, por exemplo), como apontam as autoras (KARNS; MINGST, 2004, p. 15-21 e 213-223).

Adriano Moreira, a seu turno, reúne todos os demais atores que não se enquadram nas quatro principais categorias em torno da idéia de “forças transnacionais”. Dentre elas, ele dissocia as “solidariedades políticas” (agremiações partidárias internacionais), “solidariedades profissionais” (agremiações sindicais internacionais), “solidariedades religiosas” (Igrejas

---

<sup>25</sup> Sobre essa terminologia e o papel dessas comunidades, ver, também, o trabalho específico de Andreas Astoniades (2003, p. 23-28).

diversas) e “solidariedades científicas ou humanitárias” (associações e academias, por exemplo), formando um conjunto bastante vasto de sujeitos (MOREIRA, 1999, p. 403).

Thomas Risse[-Kappen], além de mencionar os quatro principais já referidos, acrescenta também “coalizões transnacionais” e “redes transgovernamentais” ou “coalizões”. As primeiras correspondem a grupos desvinculados de Estados que compartilham interesses como direitos humanos e a busca pela paz, e as últimas compreendem “[...] redes de órgãos governamentais que incluem pelo menos um ator perseguindo sua própria agenda independentemente de decisões nacionais”, como as que envolvem grupos de agentes públicos graduados de diferentes Estados, mencionando o seu papel, por exemplo, no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (RISSE[-KAPPEN], 1995, p. 7-13).

A distinção entre esses atores pode seguir inúmeros critérios. A tradicional separação entre atores “estatais” e “não-estatais”, como proposta, dentre outros, por neo-realistas como Robert L. Wendzel (1985, p. 19-23), é bastante didática, mas se mostra algumas vezes limitada no atual contexto. No tocante às organizações internacionais não-governamentais, por exemplo, a doutrina já identificou “zonas cinzentas”, nas quais há uma participação estatal que não altera a sua natureza, mas levanta dúvidas sobre a plena independência da organização. Os exemplos mais estudados, segundo Leon Gordenker e Thomas G. Weiss, são as “government-organized nongovernmental organisations” (“GONGOs” – “organizações não-governamentais organizadas por governos”), mais difundidas no período da Guerra Fria, tendo como objetivo o suporte ou combate ao “comunismo”, por exemplo, as “quasi-nongovernmental organized nongovernmental organisations” (“QUANGOs” – “organizações não-governamentais quase não organizadas por governos”), como várias organizações escandinavas e canadenses, e as “donor-organised nongovernmental organisations” (“DONGOs” – “organizações não-governamentais organizadas por doadores”), entendidos por doadores inclusive governos (GORDENKER; WEISS, 1996, p. 20-21). A estas também se acrescentam as “government-regulated and initiated nongovernmental organisations” (“GRINGOs” – “organizações não-governamentais iniciadas e reguladas por governos”), já mencionadas (KARNS; MINGST, 2004, p. 18). Em outra linha, Thomas Risse[-Kappen] sugere que o propósito dos atores também pode ser um critério distintivo útil, separando os atores “motivados primariamente por ganhos econômicos instrumentais” (empresas transnacionais) daqueles “promotores de idéias baseadas em princípios e conhecimento” (como as redes e coalizões transnacionais), embora sem compreender as categorias como de todo exclusivas (RISSE[-KAPPEN], 1995, p. 8).

De qualquer sorte, e embora sempre tendo em mente que qualquer seleção é por si própria arbitrária, o presente estudo vai centrar sua atenção nos principais atores da sociedade internacional contemporânea com base no critério da permanência de sua atuação, como já desenvolvido em outro estudo (OLSSON, 2003, p. 154). Não se ignora ou desconsidera a participação de agentes como as diversas “comunidades” transnacionais, notadamente as epistêmicas, ou mesmo como as inúmeras “redes” e “coalizões” transnacionais, assim como os denominados poderes erráticos e mesmo alguns indivíduos. Entretanto, o caráter efêmero e ocasional dessas relações, vinculadas a algum fato ou objetivo específico que muitas vezes justificam a sua própria existência, torna frágil a sua denominação como ator internacional nesse sentido amplo. Além disso, uma proposta de esgotamento de todos os possíveis intervenientes nesse cenário é metodologicamente inconsistente, porque a intensa dinâmica das próprias relações tende a estabelecer novas conformações com muita velocidade. Além disso, as relações internacionais de maior amplitude e impacto, que, assim, tornam-se de maior relevância para a questão da governabilidade global, são desenvolvidas exatamente pelos seus atores de permanência no cenário.

Logo, e para os efeitos da presente pesquisa, são tidos como atores internacionais principais os Estados, as Organizações Internacionais (Intergovernamentais e Não-Governamentais) e as Empresas Transnacionais, e vão merecer atenção destacada. Os demais intervenientes — como as muitas redes, coalizões, grupos, inclusive terroristas, e comunidades transnacionais, e mesmo poderes erráticos e indivíduos — podem ser tidos como atores coadjuvantes nesse espaço, e devem receber atenção pontual e tangencial.

No desenvolvimento da análise, são dissociados esses quatro atores principais em dois subgrupos. De um lado, reúnem-se os atores entendidos como “tradicionais”, e, de outro, aqueles referidos como “emergentes”. Os primeiros são os que integram a sociedade internacional desde a sua emergência pela presença do Estado, o que pode ocorrer diretamente pela sua própria atuação soberana, ou mesmo indiretamente, mediante as denominadas organizações internacionais intergovernamentais (OIGs), que são instituídas por Estados. Os últimos são aqueles que passaram a integrar e a desempenhar papel efetivo na sociedade internacional apenas com o fenômeno da globalização contemporânea, notadamente a partir da metade do século XX, mas com muita ênfase na transição para o século XXI, e são caracterizados por uma originária atuação privada, e são representados pelas organizações internacionais não-governamentais (ONGs) e pelas empresas transnacionais.

Essa classificação, entretanto, deve ser interpretada com cautela, haja vista que pode ser relativizada em pelo menos um aspecto importante. A linha que distingue a atuação do Estado

e a atuação dita “privada” é muito tênue, e, cada vez mais, diluída pela confluência e dinâmica de muitos interesses, a ponto de, por um lado, emergirem singulares figuras híbridas ou de difícil catalogação, e, de outro, a atuação desses entes nem sempre corresponder a sua natureza originária. Pode-se exemplificar, naquele, com o caso de organizações não-governamentais que são fundadas ou mantidas por Estados, e, neste, com o caso de organizações intergovernamentais independentes que em nada são *longa manus* de Estados.

Em continuidade, no tópico a seguir, analisam-se de forma destacada esses quatro atores, apontando-se sua natureza e principais características.

## **2.4.2 Principais Atores Tradicionais**

### **(a) Estado**

A análise do Estado como ator internacional pode se dividir em três momentos. De início, deve-se trazer à tona a compreensão do Estado na arena internacional. Após, a abordagem trata da própria construção do conceito de Estado e algumas considerações sobre as suas características mais marcantes para permitir sua melhor identificação. Por fim, deve-se voltar a atenção para a problemática relação entre o Estado e a nação na sociedade contemporânea.

Um primeiro aspecto a merecer destaque é o fato de que a compreensão da idéia de Estado no meio internacional associa-se diretamente com a idéia de sociedade internacional. O Estado é o ator internacional mais tradicional e, por certo, sua emergência vincula-se à própria conformação da sociedade internacional. Com a modernidade, a emergência do Estado-nação como modelo político-jurídico largamente difundido permitiu a percepção inicial de uma sociedade internacional.

Na medida em que o Estado de modelo nacional assenta-se na combinação de um povo (“nacional”) que se reúne sob um governo soberano que exerce poder com exclusividade em um espaço geográfico territorial definido (“soberania”), ele forma, por si só, a unidade básica da construção internacional. Na mesma linha, e na medida em que os territórios são exclusivos, e que o poder sobre eles é soberano, a divisão da Terra em centenas de recortes territoriais justifica a idéia de que o globo, assim, é formado por uma sociedade “entre nações”, na qual os diversos recortes são justapostos e colados, reconfigurando a totalidade.



Dessa “inter-nacionalidade” logicamente emergem os seus dois postulados clássicos básicos: primeiro, o de que todos os Estados, por serem soberanos, são também “iguais”, e, assim, estão dotados de direitos e obrigações equivalentes (princípio da igualdade); e, segundo, o de que, por serem “iguais”, não podem intervir na soberania dos demais, e, dessa forma, os Estados decidem livremente os assuntos internos ao seu território (princípio da não-intervenção). Esses princípios, entretanto, e como se verá adiante, são atingidos pela conformação emergente da sociedade internacional globalizada.

A imagem inicial que se forma em todo do Estado no cenário internacional é exatamente a de um “indivíduo”, em paralelo com o indivíduo na sociedade estatal. No âmbito estatal, os indivíduos reúnem-se em torno do Leviatã, e todos os Leviatãs, no seu conjunto, reúnem-se na sociedade internacional. Essa imagem também revela, de pronto, que, se a sociedade nacional no âmbito do Estado tem este como detentor do monopólio do exercício da violência legítima sobre os indivíduos, na clássica acepção weberiana, a sociedade internacional diferencia-se exatamente pelo fato de que nenhuma entidade detém essa legitimidade.

Além disso, o Estado, com essa conformação em torno da soberania, institui a mais elementar regra da sociedade internacional. A soberania, como tal, ao estabelecer os limites de individualização das unidades no espaço internacional, demarca esse espaço, e, assim, é definida como a regra constitutiva por excelência dessa sociedade. Embora a interdependência complexa tenha a sociedade internacional como pressuposta, e, pois, não avance para essa questão, o construtivismo social atenta para essa peculiaridade da sua formação e mostra que essa sociedade só se faz possível por esta regra (ver, por exemplo: KRATOCHWIL, 1989; e RUGGIE, 1998, p. 14-15). Em decorrência, a idéia de “anarquia” internacional é desafiada não apenas pela aceitação da existência de uma “sociedade” (que, por isso, não é uma simples justaposição de integrantes, mas o compartilhamento de expectativas e de objetivos), mas também porque a existência de uma regra constitutiva da sociedade revela uma ordem subjacente, cuja conformação é o “que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992, p. 422-425).

Um segundo aspecto a ser abordado é o fato de que a definição do que seja um Estado é tomada principal, mas não exclusivamente, do Direito Internacional Público. Além disso, as características do Estado decorrem diretamente desse conceito.

A definição mais completa de Estado como sujeito de direito está na Convenção de Montevideu, de 26 de dezembro de 1933. A doutrina destaca que são elencados quatro requisitos para esse reconhecimento: “população permanente”, “território determinado”, “governo” e “capacidade de entrar em relações com os demais Estados” (MENÉNDEZ, 1995,

p. 84). Considerando que essa definição decorre de um instrumento jurídico firmado por Estados, ela revela a própria reflexividade do conceito (porque seus signatários apresentam pelo menos essas características) e a representação compartilhada (porque os signatários reconhecem-se como Estados segundo uma base ideacional comum). Nesse sentido, um “Estado” é aquilo que outros “Estados” dizem que ele é, definindo-se também eles próprios. Observa-se, entretanto, que as Relações Internacionais e a Política Internacional tendem a reconhecer como atores internacionais mesmo sociedades que não se enquadram perfeitamente nesse modelo. Um exemplo conhecido é o “Estado Palestino”, cuja conformação territorial não é determinada e muito menos exclusiva atualmente, mas sua condição de ator internacional está acima de dúvidas. Neste aspecto, o conceito de ator sobrepõe-se ao de sujeito de direito.

Além disso, deve merecer atenção o fato de que as características essenciais do Estado, na mesma linha, correspondem exatamente a esses três elementos clássicos. O mais interessante em torno da caracterização do Estado, todavia, não é propriamente a sua adequação ao modelo genérico, mas sim as peculiaridades concretas de sua existência, o que revela profundas discrepâncias empíricas na sua conformação, e ainda estão sujeitas à permanente transformação por fatores domésticos e internacionais.

As diferenças concretas entre os Estados são expressivas. Partindo não apenas da idéia de território e de população, mas especificamente da idéia de um “governo soberano”, Robert L. Wendzel desenvolve a prerrogativa do controle interno e a autonomia decisória, assim como acresce a presença de um sistema econômico (WENDZEL, 1985, p. 16-19). Por si só, essa abordagem já inclui no conceito – além das imensas distinções de tamanho de território e de número de população – a magnitude das economias nacionais. A interdependência complexa, e, no geral, outros modelos da imagem pluralista, também chamam a atenção para a diversidade concreta entre os Estados. Marcel Merle, por exemplo, destaca que os Estados são muito distintos na sua dimensão, na sua força, nas suas riquezas, e, no geral, no seu poder (MERLE, 1981, p. 17-22). A essas diferenças, o construtivismo social ainda acrescenta as variações de identidade e de interesse, o que estabelece padrões singulares de “adaptação” e “aprendizagem” (HAAS, 1990, p. 2-6).

Essas diferenças concretas, ademais, são dinâmicas e condicionadas por componentes domésticos e externos. As características dos Estados oscilam de acordo com variações internas, como a maximização de processos produtivos e a eficiência econômica que produzem maior desenvolvimento relativo, por exemplo. Mais além, a inserção da perspectiva construtivista permite revelar que as mudanças de interesse e de identidade, por esses

processos, relacionam-se diretamente com a dinâmica de transformação e de comportamento no meio internacional <sup>26</sup>. Por isso, os Estados não apenas são bastante diferentes entre si em vários aspectos, mas também estão em constante transformação, reciprocamente condicionada pela própria integração à sociedade internacional e pelo compartilhamento de elementos ideacionais. Ou, em outras palavras, os Estados “constroem” a sociedade internacional pela regra constitutiva da soberania, mas são eles próprios “reconstruídos” permanentemente no âmbito dela.

Um terceiro aspecto que deve ser discutido é a problematização do conceito de “nação” no âmbito do Estado contemporâneo. Embora o modelo de Estado que emergiu na modernidade associava-se à nação (e, daí, denominava-se “Estado-nação”), esse atributo é bastante controverso na realidade contemporânea e produz grandes tensões.

O conceito de nação é o tema de acentuados embates na sociedade contemporânea.

Inicialmente, pode-se destacar que “nação” é um conceito bem diferente de Estado e com um marcado conteúdo étnico, psicológico e sociológico. Nesse sentido, observa Rob B. J. Walker que nação “[...] é um grupo de pessoas que sente que está relacionado na ancestralidade”. Esse senso de descendência comum ou de “família estendida” é usualmente um fato histórico, mas também pode ser uma convicção não-racional que opera no subconsciente (WALKER, 1993, p. 202-203).

Trata-se de um conceito, então, cuja transposição política nas suas derivações “nacionalismo” e “nacionalidade” adquire uma nova dinâmica que passa a ser “produzida” e “induzida” por interesses dos campos político e mesmo cultural e econômico, como adverte Rogers Brubaker. Muito mais do que isso, e por ser difícil identificar no mundo contemporâneo as “nações” no sentido tradicional de “coletividades substanciais e duradouras”, esses conceitos devem ser redefinidos (BRUBAKER, 1996, p. 17 e 21-22).

A associação da idéia de Estado à idéia de nação é sempre tendencialmente complexa.

De acordo com Sam Barkin e Bruce Cronin, a formação do Estado moderno iniciou-se com a atribuição de uma forma jurídica a um conteúdo político determinado a uma adscrição territorial, o que progressivamente já se vinha reconhecendo desde o século dezessete. A legitimação do Estado, assim, era autojustificante e análoga à legitimação da propriedade: “posse, na ausência de reivindicação por outros, conduz à propriedade”. Complementam os

---

<sup>26</sup> Como exemplos dessa afirmação, ver os estudos sobre: a transformação coletiva dos Estados no contexto de sua coletivização (WENDT, 1992, p. 424); as relações entre as estruturas domésticas e as mudanças internacionais (RISSE[-KAPPEN], 1995, p. 25-28); a dimensão das transformações em identidades e interesses (RUGGIE, 1998, p. 14-15); e o condicionamento das identidades nacionais segundo influência internacional (MEYER *et al.*, 1977, p. 173-175).

autores, no entanto, que o conceito moderno de nação foi acrescido apenas um século depois, e traz duas características muito singulares de outros sentidos históricos pretéritos de “nação”. A primeira é que “[...] as nações devem ser politicamente autodeterminadas”, e a segunda é de que “[...] o sentimento de grupo (solidariedade nacional) deve servir como o único critério ao definir a nação” (BARKIN; CRONIN, 1995, p. 111).

A conjugação dessas duas idéias em um “Estado-nação” promoveu um deslocamento conceitual, porque condicionou a legitimidade deste novo “ente” ao fato de que ele representasse as aspirações políticas de uma determinada nação, o que significa que não se funda mais nas fronteiras, mas sim na comunidade. Essa conjugação, no mesmo conceito, de dois princípios distintos – os princípios “da soberania do Estado” e “da soberania nacional” –, gera grande tensão (BARKIN; CRONIN, 1995, p. 111-112). Isso é fácil de ser percebido quando se constata que uma nação pode estar recortada por fronteiras de Estados distintos, como no caso da nação Curda, espalhando-se por Irã, Iraque, Síria e Turquia (JORDAN, 2001, p. 127), ou que a fronteira de um Estado englobe mais de uma nação (caso da antiga Iugoslávia), e, não por outro motivo, são exemplos contemporâneos de intensa conflituosidade.

Como ainda observam Sam Barkin e Bruce Cronin, a idéia de Estado encaminha-se a enfatizar o elo entre autoridade soberana e instituições políticas, e o conceito de nação tende a destacar o elo entre autoridade soberana e uma população definida, e, por evidente, as fronteiras geográficas não são necessariamente coincidentes. Historicamente, houve oscilação na prevalência dos critérios, o que relativizou o conceito de soberania, porque, em alguns momentos da História, é definida em função do Estado (“soberania estatal”) e em outros em função da Nação (“soberania nacional”), como se observa do estudo que compara a ordem européia pós-Napoleão, a Primeira Guerra Mundial, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria (BARKIN; CRONIN, 1995, p. 112 e 115-128).

Lars-Erik Cederman também contribui, acrescentando que Estado e nação não são necessariamente conjugados, e, quando combinam, não surgem em momentos simultâneos, e a ordem de sua emergência produz resultados diferentes em termos de estabilidade e de estrutura. Ao estudar detidamente o desenvolvimento e a dissolução de Estados e nações, o autor observa que o “nacionalismo” corresponde ao princípio político que sustenta a necessidade de congruência dos dois conceitos, e a combinação de ambos em uma mesma realidade espacial realiza-se por três modalidades diferentes de nacionalismo: “iniciado pelo Estado”, de “unificação” e “separatista”. Sustenta o autor, ainda, que o nacionalismo cumpre

uma função de mobilização e de coordenação na construção dessas identidades, embora sejam conceitos diferentes e nem sempre compatíveis (CEDERMAN, 1997, p. 138-146).

Essa contradição entre os conceitos de Estado e nação, fundados em princípios distintos, gera discussões políticas contemporâneas complexas, como, onde demarcar a linha que justifica a intervenção internacional em questões “nacionais” dentro de Estados, ou em que circunstâncias reconhecer nações como autodeterminadas no conflito com outras nações dentro de um mesmo Estado ou com vários Estados. Esclarecem Sam Barkin e Bruce Cronin, ainda, que o princípio da auto-determinação, levado ao extremo, permitiria “[...] a proliferação de Estados viáveis apenas condicionalmente ou inefetivos”, e causaria crescentes instabilidades dentro dos Estados e de regiões inteiras. Eles concluem, mais além, que a soberania não é fixa ou estática, e que suas mudanças ao longo do tempo, decorrentes da tensão entre nação e Estado, afetam as relações internacionais, mormente entre os Estados e seus reconhecimentos recíprocos (BARKIN; CRONIN, 1995, p. 128-130).

A mesma idéia é desenvolvida por Yosef Lapid e Friedrich Kratochwil, ao analisarem que o modelo do Estado-nação “[...] combina princípios territoriais e étnicos de organização sociopolítica”. O Estado, porém, incorpora o princípio territorial, como uma dimensão de espaço, e a nação expressa o princípio étnico, como uma dimensão de tempo. Isso demonstra que não são apenas duas instituições distintas, mas que também “[...] representam ‘lógicas’ organizacionais qualitativamente diferentes”. Os autores observam que o acréscimo da idéia de nação ao Estado, no final do século XVIII, “[...] sugere a insuficiência do Estado (e de sua ‘territorialidade’) como o único princípio de organização de ordens globais segmentadas” (LAPID; KRATOCHWIL, 1996, p. 122-123).

Ainda de acordo com os dois teóricos, os diversos conflitos que têm ocorrido desde 1989 apenas comprovam que não se pode considerar o Estado como ontologicamente pressuposto no cenário internacional, como os realistas e neo-realistas (e, em boa medida, os interdependentistas) propugnam (LAPID; KRATOCHWIL, 1996, p. 123-125). As suas transformações e embates revelam não apenas sua dinâmica, mas também suas contradições encerradas na idéia conjugada de Estado com nação e seus efeitos na soberania, como analisado por outros teóricos (por exemplo: SANTOS JUNIOR, 2003).

Dessa forma, e no âmbito das relações internacionais contemporâneas, este ator internacional, a despeito de que historicamente tenha sido o “Estado-nação”, pode ser hoje resumido na palavra “Estado”. Isso não decorre de alguma redução do número de nações, mas sim porque elas próprias, entendidas como comunidades de pessoas no sentido sociológico, podem, por essa condição, também obter o título de atores em determinadas situações,

mormente quando em conflito com o Estado, ou quando seus interesses são suficientemente coesos e convergentes para assumirem identidade própria. Muito embora no campo do Direito Internacional essa distinção seja precária, porque o sujeito do direito é precipuamente o Estado, nas Relações Internacionais pode-se reconhecer na nação um eventual segundo ator, notadamente sob o olhar da imagem pluralista, que identifica que o Estado não é necessariamente unitário e coerente nas suas ações e idéias. Esse modelo teórico permite perceber gnoseologicamente o que empiricamente já se via há muito tempo: que nação e Estado, ainda que andem juntos algumas vezes, não são conceitos correspectivos, e, mais, são potencialmente conflitivos.

O Estado, de toda forma, continua sendo um ator internacional importante, embora seu papel esteja se alterando marcadamente, como se verá adiante.

### **(b) Organizações Internacionais Intergovernamentais (OIGs)**

As “organizações internacionais” representam um universo de figuras bastante heterogêneas e são os atores internacionais de mais acelerada expansão recente na arena internacional. No primeiro aspecto, cabe observar que o gênero “organizações internacionais” contempla duas espécies bastante distintas de entidades. De um lado, engloba as “intergovernamentais” (ou “interestatais”), e, de outro, as “não-governamentais”. Essas duas espécies são desenvolvidas de forma própria mais adiante, mas elas apresentam alguns elementos em comum que permitem reconhecer uma emergência similar. No segundo aspecto, deve-se notar que essas organizações, notadamente as de natureza não-governamental, são de acelerado surgimento.

A análise dessas entidades, pelo seu gênero, pode ser centrada na sua emergência histórica comum e no critério distintivo da presença ou não do Estado na sua instituição, definindo esses fenômenos subjetivos tão singulares.

De início, deve-se destacar que as raízes das organizações internacionais, como gênero, são bastante antigas. Como leciona Ricardo Seitenfus, a idéia básica em torno dessas organizações, do ponto de vista histórico, é a solidariedade nos grupos humanos, que é conhecida e manifesta-se desde a Idade Antiga em conselhos, ligas ou outras coletividades, mas que também se difundiram na Idade Média como “ordens” militares e religiosas, por exemplo. Também há registros históricos na Idade Moderna, como diversas “Conferências” ou outros eventos para cumprir propósitos específicos, notadamente no século XIX. A grande

difusão dessas organizações, todavia, em formato similar ao contemporâneo, é um fenômeno que ganhou força a partir do início do século XX (SEITENFUS, 2000, p. 31 e 255).

Uma primeira aproximação com essa questão pode partir da sua própria terminologia.

O termo “organização” é bastante sugestivo. Na medida em que o cenário internacional é compreendido usualmente como “anárquico”, a instituição de uma “organização” pressupõe a “ordenação” de elementos materiais e humanos para uma determinada finalidade. Conforme desenvolvido em outro estudo, essa conclusão é referendada por pensadores realistas, porque um dos propósitos da aceitação dessa categoria é estabelecer algum tipo de “ordem”, observando-se que os Estados entre si estavam na mesma hierarquia, e, logo, não poderiam impor “ordem” diretamente uns sobre os outros (OLSSON, 2003, p. 157-158).

O termo “internacional”, nesse contexto, também tem um significado próprio. Historicamente, a idéia de que uma organização fosse “internacional” significava primordialmente que ela era contraposta a “interna” e, também, que era instituída por Estados. Essa explicação histórica, contudo, não pode, hoje, ser interpretada de forma literal. Embora essa qualidade de “internacional” possa, em algumas oportunidades, justificar o caráter de organizações intergovernamentais ou interestatais, ela de forma alguma serve como referência a organizações não-governamentais, embora existam certas “zonas cinzentas” também nessas categorias. As organizações intergovernamentais ou interestatais podem ser, pelo menos na sua origem, “inter” nacionais, como formadas ou constituídas exclusivamente por Estados (“nacionais”), como o caso emblemático da Organização das Nações Unidas. Essa, no entanto, tampouco é uma regra fixa, uma vez que há organizações fundadas por outras organizações isoladamente ou em conjunto com Estados. As organizações não-governamentais, por sua vez, têm por pressuposta a inexistência de participação do Estado na sua fundação ou gestão. Mas isso também não pode ser considerado em termos absolutos, diante da problemática que emerge das denominadas “government-organized nongovernmental organisations” (“GONGOs” – “organizações não-governamentais organizadas por governos”, mais conhecidas na época da Guerra Fria, associadas à atuação ideológica na bipolaridade, por exemplo), dentre outras entidades “híbridas”, por assim dizer. O atributo “internacional”, porém, deslocou-se da natureza dos seus constituintes para o espaço de sua atuação.

A expressão “organização internacional”, então, como se entende hoje, envolve um complexo de coletividades que não são Estados, por não deterem o monopólio da violência legítima, de um lado, e que não são empresas (transnacionais), por não terem finalidade lucrativa precípua, e, mais além, operam em espaço geográfico que seja superior a um Estado.

Esta residualidade conceitual é um dos poucos traços comuns entre essa vasta gama de entidades que compõem o mesmo gênero, porque defini-las em torno de objetos ou objetivos (diante de sua criativa variedade), em torno de sua duração (diante da perenidade de umas e do caráter temporário de outras) ou de sua abrangência (diante da regionalidade de algumas ou da pretensão globalizante de outras) ou de sua gestão (diante da variedade de modelos e de complexidades) é de pouca utilidade ou virtualmente impraticável.

Além disso, também se deve fazer uma precisão terminológica. As organizações são tratadas usualmente como “organizações intergovernamentais” (MERLE, 1981, p. 255) ou “interestaduais” (SEITENFUS, 2000, p. 27), mas não raro também simplesmente como “organizações internacionais” em oposição a “organizações não-governamentais” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 1). Essa terminologia, no entanto, é ambígua e imprecisa. Note-se que a expressão “organizações internacionais” pode ser associada ao gênero, do qual a entidade é apenas uma espécie. Além disso, há organizações não-governamentais que são apenas de âmbito nacional, e não propriamente internacional, pelo que o adjetivo “internacional” também é indispensável nesse caso. Assim, e por precisão, adotam-se, na presente pesquisa, preferencialmente as denominações de “organizações internacionais intergovernamentais” ou “interestaduais” para um tipo, e de “organizações internacionais não-governamentais” para o segundo tipo.

As organizações internacionais têm sido objeto de um grande interesse nas últimas décadas, notadamente pelo espaço que vêm adquirindo no cenário internacional por conta de sua singular dinâmica, interagindo em uma sociedade internacional contemporânea marcada pela interdependência e complexidade das relações. A sua atuação produz intensos debates sobre as repercussões na soberania dos Estados e na reformulação da geopolítica<sup>27</sup>.

O aporte teórico do construtivismo, nesse sentido, traz mais um argumento para reforçar a importância do seu papel. A dinâmica dessas organizações, no geral, decorre da sua capacidade de mudança diante das demandas internas, mas, especialmente, das externas. Ernst B. Haas, enfatizando a questão das organizações intergovernamentais, observa que elas são criadas para “resolver problemas”, e, assim, entender a transformação da organização ao longo do tempo exige entender “a mudança na definição do problema a ser resolvido por uma dada organização”. O autor demonstra que elas transformam-se pela sua capacidade de “adaptar” e “apreender” no meio da coletividade internacional e na interação com os demais atores segundo três mecanismos diferentes – “adaptação por crescimento incremental”,

---

<sup>27</sup> Por exemplo, e no tocante aos importantes desdobramentos da União Européia e suas Comunidades sobre o federalismo, o trabalho de William S. Kaku (2003).



“adaptação por estagnação turbulenta” e “aprendizagem para gerir interdependência”. O seu argumento, entretanto, aplica-se igualmente às demais organizações e aos Estados, porque o conhecimento e o interesse estão dentro deles também (HAAS, 1990, p. 2-3, 97-154 e 177-178) e todos compartilham a convivência no meio internacional.

Embora sujeito a controvérsias, como será analisado com mais vagar adiante, o critério da presença ou não do Estado na instituição da organização internacional é o definidor do seu caráter de “intergovernamental” ou “não-governamental”, seccionando o gênero em duas espécies distintas. Na mesma linha, mas com outro enfoque, há autores que resumem a distinção entre ambas simplesmente na “base legal” (GORDENKER; WEISS, 1996, p. 20).

As organizações internacionais intergovernamentais ou interestatais são a primeira espécie a merecer atenção destacada. De forma a sintetizar aspectos relevantes para a sua compreensão, a abordagem deve considerar, primeiro, as suas origens como coletividades e as implicações desse fato; segundo, deve-se desenvolver uma conceituação instrumental dessas entidades, apta a permitir sua identificação; terceiro, por fim, a atenção deve se voltar para delinear suas características mais marcantes e classificações.

Em primeiro lugar, as organizações internacionais intergovernamentais têm origens mais próximas, na medida em que devem ser compreendidas no âmbito do próprio desenvolvimento do Estado de modelo nacional.

Embora a emergência de organizações que possam ser genericamente tidas como “internacionais” tenha um marco histórico mais distante, a doutrina internacionalista refere que a primeira dessas organizações foi a “Comissão Central para a Navegação do Reno”, de 1815 (MERLE, 1981, p. 255). Sua expansão, todavia, tomou força apenas no início do século XX, com o surgimento da “Liga das Nações” e de outras entidades de âmbito mundial, notadamente a “Organização Internacional do Trabalho”. O auge desse processo de institucionalização em organizações de grande envergadura e de escopo geral foi a criação da “Organização das Nações Unidas”, embora existam mais de uma centena de entidades de menor abrangência e de objetivos limitados, em todos os campos do conhecimento.

A emergência das organizações intergovernamentais insere-se no denominado espaço de institucionalização das relações, já percebido de longa data (MERLE, 1981, p. 255). Entretanto, os dados contemporâneos sobre essas entidades revelam não apenas a sua variedade, mas também uma estagnação no seu número, para não dizer um certo declínio.

De um lado, a sua diversidade é muito marcante. Há entidades com apenas três membros, e outras com quase duas centenas (caso da “União Postal Universal”); há entidades com atuação geográfica limitada, e outras universais; há algumas com propósitos bem

específicos, e outras com objetivos mais gerais. De outro lado, o levantamento de 2004 revela a existência de 238 organizações, embora esse número tenha sido ligeiramente superior entre 1961 e 1985 (KARNS; MINGST, 2004, p. 7). Esse dado quantitativo pode ser interpretado em vários sentidos, mas é sugestivo sobre uma alteração no papel político dessas entidades na arena internacional, mormente se considerado que o número de organizações não-governamentais aumentou extraordinariamente no mesmo período.

Em segundo lugar, deve-se situar conceitualmente o fenômeno dessas organizações, para diferenciá-las de outros atores internacionais.

A doutrina internacionalista desenvolve conceitos distintos em torno dessas entidades, mas, em linhas gerais, abarcam três aspectos: a emergência por vontade dos Estados, a personalidade distinta dos instituidores e a gravitação em torno de interesses comuns.

Uma definição que abrange muito da riqueza dessas organizações como fenômeno é proposta por Ricardo Seitenfus. Diz o autor que se trata de “[...] associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma personalidade jurídica distinta dos Estados que a compõem [...]”, e que o seu objetivo é “[...] buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros” (SEITENFUS, 2000, p. 27).

Em linha paralela, Michael Barnett e Martha Finnemore definem como “[...] uma organização que tem representantes de três ou mais Estados mantendo um secretariado permanente para realizar tarefas correntes relacionadas como propósitos comuns” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 177, nota 2). Significativo, aqui, é o fato de que deve envolver pelo menos três Estados. A propósito, e embora esse atributo constitua uma diferenciação teórica, ele acaba por promover um corte arbitrário no seu universo, uma vez que a essencialidade da organização não está propriamente no número de Estados, mas sim de que sejam “Estados”, e não apenas um Estado. No caminho oposto, uma organização instituída por dois Estados deixaria, por isso, de ser “internacional”, mas não seria, de outro lado, “nacional”, e tornaria necessário instituir uma terceira categoria (como as “organizações binacionais”, que, embora internacionais, estariam fora daquele conceito de “internacional”). Essa questão passa usualmente despercebida na doutrina.

Em terceiro lugar, cabe elencar as características centrais das organizações intergovernamentais e suas classificações, como elementos que permitem identificar sua atuação no espaço internacional.

A característica mais marcante, em contraste com as organizações não-governamentais, é o fato de que possuem personalidade jurídica internacional própria, isto é, sua e

singularmente distinta dos seus membros. Nessa linha, são não apenas atores no sentido político ou sociológico, mas também jurídico no aspecto formal, constrictos, por certo, às mesmas limitações do Direito Internacional Público pela ausência de sanção efetiva.

Margaret P. Karns e Karen A. Mingst também indicam que dentre as características das organizações intergovernamentais está desempenhar uma diversidade de funções. As principais, segundo as autoras, são: “informacional” (ao reunir, estudar e divulgar informações), “de fórum” (ao constituir espaços para discussão e decisão), “normativa” (ao definir padrões a serem observados), “de criação de normas” (ao dispor normas que vinculem legalmente os seus membros), de “supervisão de normas” (ao verificar o cumprimento e tratar dos embates sobre a violação) e “operacional” (oferecendo meios e instrumentos para essas atividades). As autoras propõem dividir as organizações conforme seu “escopo geográfico”, separando as “globais”, “regionais” e “sub-regionais”, e conforme o seu “propósito”, separando as “gerais” e as “especializadas” (KARNS; MINGST, 2004, p. 9).

A doutrina internacionalista tem muitos elencos de características distintas, particularmente associadas às peculiaridades dos seus tratados constitutivos e estruturas jurídicas (ver: BEDIN, 2001, p. 281-291), ou sua base voluntarista, função, autonomia e estrutura (ver: FERNANDES, 1998, p. 52-54), dentre outras.

Michael Barnett e Martha Finnemore, no entanto, servindo-se de uma abordagem construtivista, acrescentam uma característica bastante singular a essas organizações: elas são “burocracias” e comportam-se como tal. Os autores advertem que, embora “burocracia” usualmente tenha uma conotação pejorativa, essa abordagem “[...] nos permite identificar um leque de comportamentos, que podem ser bons ou maus”, e, assim, são “facas de dois cumes”. “Burocracia”, para esses teóricos, remontando à inspiração weberiana, é “[...] uma distintiva forma social de autoridade com sua própria lógica interna e inclinações comportamentais”, e, assim, pode conduzir a resultados bem distintos. De um lado, a autoridade confere autonomia para exercer poder para produzir normas que regulam e que também constroem socialmente a realidade em uma ou outra direção: “[...] através de suas normas, criam novas categorias de atores, formam novos interesses para os atores, definem novas tarefas internacionais compartilhadas, e disseminam novos modelos de organização social ao redor do globo”. De outro lado, porém, essa autoridade da burocracia também é problemática, porque “[...] burocracias podem ficar obcecadas com suas próprias regras à custa das missões primárias de forma a produzir resultados ineficientes e autodestruidores” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix e 3).

Com essa perspectiva, os autores destacam quatro aspectos do comportamento dessas organizações que são centrais para o debate contemporâneo e que podem ser mais bem compreendidos na sua condição de burocracias internacionais: autonomia, poder, disfunção e mudança. A questão da autonomia na sua autoridade (entendida, aqui, como subdividida em “delegada”, “moral” e “técnica”) diz respeito ao próprio relacionamento com os Estados que as formaram, e a abordagem usual sugere que as organizações podem ser apenas instrumentos a serviço dos Estados. Embora isso também possa ser verdade em muitas situações, os autores ponderam que pode haver uma separação entre os objetivos de uns e outros, e mesmo dentro da estrutura burocrática da organização, de forma que a autonomia possa ser efetiva, ainda que disfuncional. A questão do poder relaciona-se, primeiro, com a regulação do mundo social ao alterar o comportamento dos outros atores com o teor das suas decisões e ações, e, segundo, com o seu próprio conhecimento e autoridade, para criar novos atores e interesses. A questão da sua disfunção é bastante complexa, porque usualmente se pensa que as organizações tendem a maximizar os interesses segundo os próprios Estados que as constituem, ou eles simplesmente se retirariam. Os autores sugerem, por outro lado, que suas disfunções podem decorrer da sua própria condição burocrática, como um obstáculo, a despeito do interesse dos Estados em que as entidades sejam exitosas nos seus propósitos. A questão da mudança, por fim, também é normalmente pensada em torno dos interesses dos Estados de maior poder no seu âmbito, mas, de fato, as próprias organizações assumem uma dinâmica própria ao alterar incidentalmente suas tarefas e procedimentos diante de demandas situacionais, estabelecendo uma lógica diferenciada e complexa para essas transformações (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3-15; ver, ainda: FINNEMORE, 1999). Essa abordagem fornece ferramenta para compreender com mais detalhes o comportamento e o papel dessas organizações na sociedade internacional contemporânea, os quais serão explorados mais adiante.

As classificações dessas entidades, além disso, constituem um desafio, como qualquer tentativa de identificar a singularização por conta de suas dimensões, escopos e estrutura, por exemplo.

Marcel Merle propõe diversos critérios para a classificação dessas entidades. Um deles é o alcance das funções, distinguindo entre aquelas que perseguem objetivos específicos ou que combinam diversos. O segundo é a amplitude do seu campo de ação geográfica, dissociando entre as entidades universais e regionais, com contigüidade territorial, de um lado, das mistas, com seletividade territorial, de outro lado. O terceiro é a coordenação ou articulação, separando as entidades que tenham mecanismos hierárquicos e de conexão. O

quarto é a natureza da funcionalidade, em que se distingue entre entidades que prestam serviços, que disponibilizam informações ou que são fóruns de debate e normatização. O quinto é a forma de organização interna, estabelecendo as situações em que existem específicos órgãos diretivos e as suas funções (MERLE, 1981, p. 258-262). Classificação similar é sugerida por Margaret P. Karns e Karen A. Mingst. As autoras propõem dissociar as organizações conforme seu “escopo geográfico”, separando as “globais”, “regionais” e “sub-regionais”, e conforme o seu “propósito”, dissociando as “gerais” das “especializadas” (KARNS e MINGST, 2004, p. 7-9). De qualquer forma, essa variedade de critérios apenas retrata a própria diversidade dessas organizações e das complexidades inerentes à sua estrutura.

As organizações internacionais intergovernamentais, à parte todas as controvérsias, seguem desempenhando papéis importantes no cenário internacional.

### **2.4.3 Principais Atores Emergentes**

#### **(a) Organizações Internacionais Não-Governamentais (ONGs)**

As organizações internacionais não-governamentais são a segunda espécie de “organizações internacionais” a merecer atenção destacada. A fim de desenvolver sua análise, a abordagem divide-se em quatro momentos. De início, analisam-se as controvérsias em torno do seu conceito e essas implicações. Após, a atenção é dirigida para as características e configurações gerais dessas entidades. Depois, são trazidas à discussão suas múltiplas variedades e classificações para ilustrar a sua riqueza. Por fim, são desenvolvidas algumas considerações sobre a questão de sua “autoridade moral”.

Em primeiro lugar, o conceito de uma organização internacional não-governamental não deveria ser controverso, considerando que sua própria denominação já sugere sua natureza, mas a questão não é tão simples assim.

Conforme Ricardo Seitenfus observa, uma organização internacional não-governamental, em termos formais, e conforme o Parecer de 27 de fevereiro de 1950 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, é “[...] qualquer organização internacional que não é criada por via de acordo internacional” (SEITENFUS, 2000, p. 257). Isto é, corresponde a uma entidade que não é formalizada segundo o Direito Internacional Público.

Por decorrência, as organizações não-governamentais, como regra, não têm personalidade jurídica internacional e são alcançadas pelo direito interno dos países onde atuam, sendo vedadas em alguns, ou reguladas e estimuladas em outros (KARNS; MINGST, 2004, p. 217).

Apesar disso, e muito embora esse conceito pouco esclareça sobre a materialidade dessa organização, ele ajuda a explicar o fenômeno da extraordinária difusão dessas entidades em comparação com as organizações intergovernamentais. Vários indicadores revelam isso. Thomas Risse[-Kappen] resume, por exemplo, que, em 1909, havia cinco organizações não-governamentais para cada organização intergovernamental, e, em 1970, a relação aumentou de nove para uma; em 1988, já eram mais de 14 para uma (RISSE[-KAPPEN], 1995, p. 11). No mesmo sentido são os dados apresentados por Margaret P. Karns e Karen A. Mingst (2004, p. 11).

A amplitude do conceito e sua baixa formalização, combinadas com um ambiente internacional de intensa e célere transmissão de informações, proporcionam essa expansão. É certo, porém, que o volume de entidades não-governamentais encontra suas motivações em uma questão bem mais profunda, que diz respeito à formação de uma sociedade civil global, vinculada com o compartilhamento de expectativas e interesses e frente aos limites da governabilidade no nível nacional e no nível internacional, o que será explorado na seção que se segue. Entretanto, a relativa maior facilidade para constituir e operar uma entidade não-governamental, comparativamente a uma intergovernamental, estimula sua difusão. Essa difusão pode ser demonstrada por vários indicadores, mas dados relativos à sua quantidade, qualidade (objeto), alcance e relacionamentos são emblemáticos.

A quantidade de organizações de caráter não-governamental é muito expressiva mesmo em números absolutos. Kathryn Sikkink e Jackie Smith trazem à colação inúmeros dados bastante significativos. Por exemplo: de 1953 a 1963, o número de organizações aumentou cerca de 30%; de 1963 a 1973, o aumento foi de cerca de 30%; de 1973 a 1983, porém, o crescimento foi de cerca de 85%; mas, de 1983 a 1993, o salto foi de quase 100% (SIKKINK; SMITH, 2002, p. 30-44). Dentre outras conclusões possíveis, esses dados revelam que a aceleração do crescimento de organizações coincide com o período de globalização contemporânea, como já exposto na linha de David Held e outros autores.

A qualidade dessas organizações, entendida como suas áreas de interesse, também adquiriu expressões bem características. Nos mesmos dados de Kathryn Sikkink e Jackie Smith, observam-se, por exemplo, que, tomando a comparação absoluta entre os anos de 1953 e de 1993, embora o número de organizações que tratavam de “direitos humanos” tenha aumentado mais de cinco vezes, de “direitos da mulher” aumentou mais de seis vezes, e da

“paz” mais de sete vezes, aquelas que tratavam de temas como “desenvolvimento-pobreza” cresceu mais de 15 vezes, e o número das que se preocupavam com o “meio ambiente” mais de 61 vezes. No mesmo período, porém, o número de organizações que tratam de “ordem mundial e direito internacional” aumentou tão-somente um pouco mais de três vezes. O interessante, ainda, é que, mesmo no curto período entre os anos de 1973 e 1993, e embora as organizações de todos os outros temas também crescessem, as relacionadas a desenvolvimento e pobreza elevaram-se quase sete vezes, e as de meio ambiente aumentaram quase 13 vezes (SIKKINK; SMITH, 2002, p. 30-44). Dentre outras conclusões possíveis, esses dados, conjugados com os puramente quantitativos, revelam que, embora outros temas também sejam objeto das organizações, o interesse por meio ambiente e por desenvolvimento e pobreza foi o que mais cresceu. O seu aumento acelerado também se associa com o período de globalização contemporânea, e, ainda, com o período de maior liberalização das economias nacionais, como já exposto, considerando que são exatamente as áreas nas quais a expansão da economia tende a produzir efeitos mais diretos.

O alcance e os relacionamentos das organizações geram outros dados singulares. No tocante ao alcance, e ainda que a média de Estados nos quais as organizações possuem membros tenha se mantido estável ao longo das últimas décadas (oscilando entre 26 e 34 Estados para cada entidade), o número de organizações com membros em mais de 80 Estados (tidas como de grande porte) aumentou quatro vezes em 40 anos (SIKKINK; SMITH, 2002, p. 30-44). Isso revela que, embora as entidades, no geral, tenham braços em diversos países, há algumas organizações não-governamentais que cresceram a tal ponto que, mesmo sozinhas, atingem perto de metade de todos os Estados do planeta. Isso pressupõe não apenas estruturas administrativas altamente complexas, mas também grande afluxo de recursos e de membros, revelando sua importância política. No tocante aos relacionamentos, os dados também indicam mudanças significativas no seu perfil. Ainda que os indicadores sejam limitados, pela ausência de outros dados, pode-se observar que o número médio de contatos ou relacionamentos que cada organização não-governamental mantém com organizações intergovernamentais passou de 1,9 a 4,4 apenas de 1983 a 1993, e, de outro lado, com outras organizações não-governamentais, passou da média de 1,8 a 7,28 apenas de 1983 a 1993 (SIKKINK; SMITH, 2002, p. 30-44). Dentre outras conclusões possíveis, isso revela a crescente troca de informação e integração entre as organizações, sugerindo a possibilidade de convergência de interesses e mesmo de ações articuladas, o que igualmente demonstra o potencial dessas entidades na política internacional.

Em segundo lugar, devem ser resumidas as suas configurações e as características mais usuais dessas organizações. Esse ponto, entretanto, também traz à tona alguns desafios.

Após advertir sobre as dificuldades desse empreendimento, Gilmar Antonio Bedin resume as características em basicamente cinco: (a) estão fundadas no “princípio da autonomia”; (b) não possuem fins lucrativos; (c) a constituição é puramente voluntária por seus interessados; (d) estão fundadas no “princípio da solidariedade”, em torno de temáticas de interesse geral; e (e) “são constituídas, administradas e organizadas por pessoas físicas ou jurídicas não-estatais” (BEDIN, 2001, p. 302-303).

No entendimento de Leon Gordenker e Thomas G. Weiss, as características gerais dessas organizações podem ser resumidas em seis idéias: (a) elas “representam pessoas que agem por sua própria vontade”; (b) são “organizações formais que pretendem continuar a existir”; (c) elas “são ou pretendem ser autogovernativas na base de seus próprios arranjos constitutivos”; (d) elas também “são privadas no sentido de que são separadas de governos e não têm habilidade para dirigir sociedades ou exigir apoio delas”; (e) essas organizações “não estão no negócio de obter ou distribuir lucros”; e (f) elas também “têm objetivos, operações ou conexões transnacionais, e têm contatos ativos com o sistema das Nações Unidas” (GORDENKER; WEISS, 1996, p. 20). Essas características gerais, contudo, não são isentas de controvérsias em pelo menos dois pontos.

Um ponto inicial a merecer atenção, e que é destacado por Leon Gordenker e Thomas G. Weiss, é o fato de que existem pelo menos três tipos híbridos a ensejar cuidado. As citadas “GONGOS”<sup>28</sup>, as “QUANGOS”<sup>29</sup> e as “DONGOS”<sup>30</sup> não se enquadram nessa tipologia com facilidade, diante da participação direta ou indireta dos Estados na sua formação (GORDENKER; WEISS, 1996, p. 20-1). A essas três, podem ser acrescidas ainda as “GRINGOS”<sup>31</sup>, lembradas por outras autoras (KARNS; MINGST, 2004, p. 18), e que representam uma categoria ainda mais sensível.

Um outro ponto decorre da suposta necessidade de que a organização, para ter essa natureza, tenha “contatos ativos com o sistema das Nações Unidas”, como lecionam Leon Gordenker e Thomas G. Weiss (1996, p. 20). Esse requisito, porém, deve ser visto com

<sup>28</sup> Significam “organizações não-governamentais organizadas por governos” (“government-organized nongovernmental organisations”), mais difundidas no período da Guerra Fria, tendo como objetivo o suporte ou combate ao “comunismo”, por exemplo.

<sup>29</sup> Elas são “organizações não-governamentais quase não organizadas por governos” (“quasi-nongovernmental organized nongovernmental organisations”), como várias organizações escandinavas e canadenses.

<sup>30</sup> Correspondem a “organizações não-governamentais organizadas por doadores” (“donor-organised nongovernmental organisations”), nestes figurando inclusive governos.

<sup>31</sup> Significam “organizações não-governamentais iniciadas e reguladas por governos” (“government-regulated and initiated nongovernmental organisations”).



cautela. É verdade que a previsão inicial do artigo 71 da Carta das Nações Unidas (que estabelece que cabe ao seu “Conselho Econômico e Social” (“ECOSOC”) fazer os ajustes para “consulta” a organizações não-governamentais sobre assuntos de sua competência) sofreu ampliações significativas posteriores, notadamente em 1968, com a Resolução n. 1296. Essa normatização estabelece a forma das consultas, classifica as organizações em três categorias, e, em linhas gerais, permite identificar o panorama de crescimento numérico e qualitativo dessas organizações (GORDENKER; WEISS, 1996, p. 22-23). Não é menos verdade, porém, que uma organização internacional não-governamental não deixa de existir ou é excluída dessa categoria se não tiver “contatos ativos” com o sistema das Nações Unidas, uma vez que, ao contrário das organizações intergovernamentais (que, por essência, só adquirem essa condição pela sua base normativa de constituição), aquelas representam essencialmente expressões da sociedade civil e, assim, são fenômenos sociológicos e políticos cujo revestimento jurídico não é necessariamente formalizado nesses moldes. Como se pode inferir mais adiante, a aquisição do *status* consultivo perante as Nações Unidas pode ser, de um lado, um reconhecimento da importância da organização, e, de outro, uma sombra sobre sua real independência ante seus propósitos.

Em terceiro lugar, devem ser revisitadas as muitas classificações em torno dessas entidades, o que se constitui uma tarefa bem mais complexa.

A extrema diferença de objetivos, dimensões, estruturas, custeios, integrantes, técnicas e outros elementos dessas organizações constitui exatamente sua maior riqueza e potencialidade para atuar no ambiente internacional. Todavia, essa imensa diversidade e complexidade das organizações torna muito mais improvável qualquer tentativa de elencar critérios para uma classificação coerente.

A exposição de Robert S. Jordan permite observar que mesmo publicações especializadas mantidas por redes das próprias organizações apresentam critérios pouco claros. Na última tabela que o autor menciona, por exemplo, há categorias supostamente distintas, mas cujo critério não é uniforme <sup>32</sup>. O estudioso, entretanto, propõe algumas distinções que ele considera úteis: uma é a “natureza da ação do grupo”, envolvendo entidades que agem de acordo com o conhecimento técnico, e outras que agem segundo a constituição de interesses compartilhados; outra é os “campos em que são ativas”, dissociando as que operam preponderantemente em áreas econômicas, de outras em áreas não-econômicas; uma

---

<sup>32</sup> Por exemplo: uma categoria tem como critério a origem: “organizações que emanam de lugares ou pessoas ou outros corpos”; e, ao lado, outra categoria tem como critério a sua forma de administração: “organizações nacionais orientadas internacionalmente” (JORDAN, 2001, p. 32-34 e Tabela C.2).

terceira é a “missão ou propósito”, como resolver conflitos ou fornecer víveres ou informações, por exemplo (JORDAN, 2001, p. 32-34). Essas distinções, porém, cumprem um papel mais didático do que propriamente definidor das suas atividades.

Outros autores que estudam especificamente a temática elencam nada menos que catorze diferentes “variedades” de organizações não-governamentais, mas que não estão indexadas por um critério único. Desde as já referidas e polêmicas “GONGOs”, “GRINGOs”, “QUANGOs” e “DONGOs”, também aparecem, por exemplo, as “organizações antigovernamentais” (“AGOs”), “organizações não-governamentais do comércio e da indústria” (“BINGOs”), “organizações não-governamentais operacionais” (“ONGOs”) e “movimentos sociais globais” (“GSMs”), e que, de toda sorte, tampouco esgotam as possibilidades (KARNS; MINGST, 2004, p. 18). Além disso, são tipos genéricos e inclusive superpostos, porque uma “organização antigovernamental” (“AGO”) pode ser também uma “organização não-governamental dominada por doador” (“DONGO”), que, então, pode ter como financiador um partido político de oposição ou mesmo um outro Estado.

Diante da imensa variedade de entidades definidas sob esse título de organização, Mary Kaldor elenca quatro espécies de diferenciações que podem ser feitas entre elas. Primeiro, a autora observa que as organizações do Hemisfério Norte são diferentes das organizações do Hemisfério Sul; na medida em que a maior parte das organizações do Norte dedica-se a prestar assistência ao Sul, a diferença está na distância dos beneficiários e seu entrosamento com eles e o fato de serem externas. Segundo, essa estudiosa aponta que a atuação de “advocacia” e de provisão de serviços são bem distintas: embora essas duas categorias não sejam totalizantes, elas abarcam o grande universo das organizações que promovem a mobilização e defesa de interesses, de um lado, e as que prestam serviços de assistência a comunidades nas variadas áreas, como saúde, educação e moradia, de outro. Terceiro, ela destaca que algumas entidades agem por solidariedade, e outras por benefício mútuo; as primeiras são constituídas por grupos de pessoas que trabalham em favor de terceiros (como portadores de necessidades especiais, presos políticos ou outros grupos), e as últimas agem em benefício dos seus próprios membros (notadamente entidades profissionais, como agremiações sindicais, por exemplo), embora suas entidades de feições tradicionais estejam se rompendo. Por fim, em quarto lugar, a autora nota que há diversas estruturas organizacionais, que variam do formal ao informal, do hierárquico ao participativo, de redes a federações, de centralização à descentralização, dentre muitas outras (KALDOR, 2003, p. 90-92). Cada uma dessas categorias permite elencar diversos grupos e subgrupos de forma combinada.

Em quarto lugar, por fim, deve-se analisar a problemática da denominada “autoridade moral” dessas organizações. Ao reivindicarem espaço na arena internacional, notadamente ao se depararem com o poder dos Estados, as organizações não-governamentais invocam sua “autoridade moral”, cuja efetividade é desproporcionalmente superior à sua capacidade material (SIKKINK, 2002, p. 312). Esse fenômeno, porém, faz emergir diversos debates.

Um deles questiona a origem dessa autoridade. Em épocas passadas, e mesmo ainda hoje em círculos limitados (como em organizações de base religiosa cristã, por exemplo), a religião pode ser tida como promotora de autoridade moral, mas esse argumento de forma alguma pode ser tido hoje como mais do que uma simples exceção. Um argumento para fundar essa autoridade moral baseia-se no fato de que essas redes entre as organizações são verdadeiras “estruturas comunicativas”, e, assim, elas próprias “[...] e as normas e discursos que elas promovem oportunizam uma base de encontro física e conceitual para diversos grupos negociar o significado de seu empreendimento comum”. O argumento fundamental, no entanto, é outro: considerando a representação deficiente no sistema institucional internacional, essas organizações “[...] trazem para dentro das instituições internacionais uma diversidade de pontos de vista e informações bem maior do que seria possível obter de outra forma” (SIKKINK, 2002, p. 312-313 e 316).

Outro debate questiona como essa autoridade pode ser entendida como legítima. A legitimidade das demandas dessas organizações exige, pelo menos, a demonstração de ser legítima a própria organização. Embora não exista consenso sobre como se alcança esse requisito, ante a diversidade e a complexidade dessas entidades, alguns elementos são trazidos ao debate como referenciais. Kathryn Sikkink destaca que há quatro atributos que devem ser demonstrados por essas organizações. O primeiro é “imparcialidade ou independência”, querendo dizer que as entidades em si não podem estar agindo em interesse próprio; essa questão é sensível especialmente no que concerne às fontes de seu custeio: a maior liberdade de captação de receitas ou doações pode levantar dúvidas sobre esse requisito, o que possibilitaria que Estados ou empresas transnacionais, por exemplo, financiassem atividades, a tal ponto que algumas organizações estão autolimitando suas receitas para dar publicidade a esse aspecto de forma simbólica. O segundo é “veracidade e confiabilidade”, significando que a qualidade do seu trabalho e a natureza das informações que oferece são merecedoras de atenção; esse aspecto é muito importante no levantamento de dados técnicos pelas organizações, de forma a garantir que os elementos sejam completos e não parciais ou indutivos. O terceiro é “representatividade”, o que deve ser entendido como a capacidade de as organizações substituírem formalmente grupos humanos desprotegidos ou inacessíveis ou

virtuais (“gerações futuras”), por exemplo, o que demanda democracia interna e espaço para manifestação desses grupos, e torna-se difícil mesmo de avaliar. O quarto é “responsabilidade e transparência”, significando que, acima de tudo, as organizações devem trazer a público dados sobre seus integrantes, seus propósitos e as atividades que realizam, sabendo-se exatamente o que são e como funcionam (SIKKINK, 2002, p. 313-315).

Além dessas questões relativas à origem e à própria legitimidade dessa autoridade, as organizações estão sob o permanente risco de disfuncionalidades. Como observam Alexander Cooley e James Ron, a atuação dessas organizações está sujeita a problemas, notadamente por conta da “mercantilização” de muitas atividades para garantir fundos para sua manutenção, como contratos públicos e privados. Não se pode perder de vista os efeitos sobre sua atuação causados pela “[...] insegurança organizacional, pressões competitivas e incertezas fiscais que caracterizam o terceiro setor”. Segundo os autores, e ao desenvolver uma economia política da atuação dessas organizações, eles observam que o aumento do número dessas entidades produz imperativos institucionais de sua própria subsistência relacionados à maior disputa por escassos fundos (inclusive públicos), o que põe em dúvida o argumento de que o seu crescimento é demonstração da força da sociedade civil e também traz à tona o problema de disfuncionalidades na sua atuação, o que complica sobremaneira a questão da legitimidade (COOLEY; RON, 2002, p. 6-9).

O grande desafio, para essas entidades, segundo Kathryn Sikkink, é como continuar perseguindo seus objetivos institucionais no espaço internacional e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar “[...] suas próprias práticas democráticas internas e a representação e responsabilidade do setor de redes transnacionais” (SIKKINK, 2002, p. 316).

As organizações internacionais não-governamentais são, sem sombra de dúvida, atores de grande potencial na sociedade internacional. Entretanto, o elenco dos principais atores não ficaria completo sem a presença das empresas transnacionais.

### **(b) Empresas Transnacionais**

As empresas transnacionais configuram atores de grande importância no cenário internacional, e a compreensão das relações de poder nessa sociedade torna o seu estudo fundamental. Com a finalidade de estabelecer uma melhor visualização das conformações dessas empresas, a presente abordagem divide-se em três momentos. De início, serão esboçados aspectos relativos à sua origem e emergência. Depois, devem ser delimitados seus traços conceituais, de forma a identificar o que as diferencia de outros atores. Finalmente, a

atenção volta-se para desenhar as características principais que lhes conferem papel destacado nesse contexto.

Um ponto inicial a merecer atenção é a emergência dessas empresas. De fato, as empresas transnacionais, como hoje entendidas, são um fenômeno bastante recente nas relações internacionais.

Mesmo em se considerando que a expansão por mercados já integrava as atividades econômicas há muitos séculos, o seu caráter propriamente transnacional é relativamente novo. Conforme Odete Maria de Oliveira observa, as primeiras empresas que merecem essa denominação no sentido contemporâneo emergiram no século XIX, mormente no seu final, e incluem nomes como “Nestlé”, “Bayer” e “Unilever”, por exemplo. A sua difusão acelerada no cenário internacional, todavia, passou a ocorrer apenas depois da metade do século XX, com o impulso proporcionado por um ambiente internacional de relativa paz, que permitia circular bens e riquezas com menores riscos e restrições, e especialmente por novas tecnologias de comunicação, transporte e informática, que permitiram maior velocidade, maior integração e menores custos para a realização dessa expansão econômica em larga escala, além de uma alteração de processos produtivos e mesmo de hábitos de consumo (OLIVEIRA, 2004, p. 252-253).

De forma sucinta, o surgimento e a expansão das empresas transnacionais está diretamente relacionado com as alterações no modo de produção capitalista que, mediante o desempenho de atividades econômicas acima e para além dos recortes nacionais (OLIVEIRA, 2005, v.2, p. 194-199), está maximizando sua racionalidade instrumental duplamente. De um lado, está otimizando seus ganhos diretos por conta de uma nova articulação entre produção e consumo, notadamente pela ampliação do mercado e a melhor organização dos elementos produtivos, na medida em que “[...] capital e tecnologia tornaram-se crescentemente móveis, enquanto o trabalho permaneceu relativamente imóvel” (GILPIN, 1987, p. 260). De outro lado, está igualmente auferindo ganhos indiretos pelas limitações das normas nacionais e internacionais, especialmente em tributação, na medida em que se torna apta a transitar da forma mais proveitosa nas lacunas dos diversos sistemas jurídicos estatais, perfazendo uma elisão combinada dos sistemas jurídicos (OLSSON, 2003, p. 180-181). O exemplo mais conhecido é o aproveitamento favorável da combinação das diversidades dos sistemas jurídicos nacionais em termos de aplicação do direito interno, considerando que alguns Estados estabelecem como critério o local do registro, e outros o local da matriz para esse efeito (VAGTS, 1980, p. 95-96).

Deve-se destacar, ainda, que o desenvolvimento histórico dessas empresas apresenta características diferenciadas segundo o Estado de sua origem inicial, conforme esclarece Paz Estrella Tolentino. Muito embora elas tenham adquirido atuação transnacional, há peculiaridades relacionadas à sua atuação conforme o Estado onde elas inicialmente emergiram. Esta autora estuda de forma sistemática exemplos de três categorias de Estados (“países abundantes em recursos”<sup>33</sup>, “países grandes escassos em recursos”<sup>34</sup> e “países pequenos escassos em recursos”<sup>35</sup>) e demonstra a relação entre a natureza da atividade de origem das empresas, o investimento externo direto e o grau de desenvolvimento dos Estados (TOLENTINO, 2000, p. 423-446). Esses indicadores apontam que o seu perfil inicial como empresa, no seu país de origem, está relacionado de alguma forma a condições nacionais. Mesmo esses indicadores, entretanto, devem ser vistos com alguma cautela, considerando que, à medida que as atividades vão assumindo típico caráter transnacional, outras variáveis devem ser levadas em conta (outras fontes de captação de recursos, novos mercados, alteração dos roteiros de investimento, etc.).

Um segundo ponto a enfatizar é a delimitação conceitual dessas entidades. Embora a importância desses atores seja indiscutível, há alguma controvérsia sobre a sua denominação.

Dentre as diversas denominações, e embora alguns autores ainda utilizem a de “multinacional” (TOLENTINO, 2000, p. 3), a doutrina contemporânea enfatiza a de “transnacional” (IETTO-GILLIES, 2005; BEDIN, 2001, p. 309), notadamente depois que esse termo foi incorporado pela Organização das Nações Unidas e é objeto de um “Centro em Corporações Transnacionais” (UNITED NATIONS, 1988). Por outro lado, os termos “internacional” e “multinacional” são usualmente reservados para destacar a pluralidade de Estados de atuação, mas com administração nacional (por exemplo: BEDIN, 2001, p. 313).

A extensão do conceito, por outro lado, reflete sobre a amplitude das empresas abarcadas. A idéia de que a transnacionalidade exige a existência de uma filial em pelo menos um outro Estado, como conceito estabelecido pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde meados da década de 70, eleva o número de transnacionais a dezenas de milhares. Entretanto, e como diz François Chesnais, as transnacionais “de verdade” resumem-se a não mais de 100, ou, excepcionalmente, 1.000, e, além disso, a existência ou não de filial não é mais um critério decisivo, por conta das novas formas de administração e coligação empresarial (CHESNAIS, 1996, p. 72-75).

---

<sup>33</sup> Os seus exemplos desse caso são: Estados Unidos da América, Suécia e Brasil.

<sup>34</sup> A autora cita: Reino Unido, Alemanha, Japão, Taiwan e Coréia do Sul.

<sup>35</sup> Dentre eles, a autora refere: Suíça, Hong Kong e Cingapura.

A “transnacionalidade”, aqui, enfatiza a circunstância característica de que a empresa não é vinculada a algum interesse nacional específico na sua administração e que tampouco considera alguma restrição territorial de atuação, estando, assim, literalmente “acima” e “além” de qualquer recorte geográfico nas suas atividades. Muito embora sua origem seja usualmente nacional em algum momento histórico, o seu extraordinário crescimento estabelece articulações dinâmicas e variadas em termos de produção, administração e interesses guiados exclusivamente pela sua racionalidade instrumental econômica, e, assim, pode ser tida como “global”. O caráter transnacional, portanto, constitui a pedra de toque para diferenciar a ruptura com os interesses de algum Estado específico, o que caracteriza exatamente a singularidade e importância desse ator.

Um terceiro ponto que demanda atenção é o conjunto de características que lhes confere singular importância contemporânea.

As características das empresas transnacionais são usualmente resumidas em três aspectos, como destaca Gilmar Antonio Bedin. A primeira é que são entidades que buscam atingir fins econômicos, tendo por pressuposta a racionalidade econômica instrumental para maximizar lucros e minimizar custos. A segunda é a de que sua definição jurídica é fragmentada entre diversos sistemas jurídicos nacionais, uma vez que o Direito Internacional reconhece essas entidades de forma limitada, e, por isso, todas têm uma “sede” em algum Estado, embora isso não caracterize de forma alguma a associação com uma empresa “nacional”. A terceira é de que sua estrutura administrativa é hierarquizada e centralizada, permitindo a direção de forma uniforme para todas as suas ramificações ao redor do planeta (BEDIN, 2001, p. 315-316).

Uma quarta característica que deve ser acrescida, embora sempre pressuposta, é o seu extraordinário poder econômico que lhe assegura um assento entre os atores internacionais.

As empresas transnacionais não são comparáveis às empresas nacionais não apenas por seu escopo de atuação, mas essencialmente por seu capital. Na medida em que, nos últimos séculos, as grandes empresas eram essencialmente de base nacional, e, assim, o seu capital era entendido como parte do poder econômico do próprio Estado, este era a maior unidade de grandeza conhecida em termos de poder econômico. Logo, o poder em sentido amplo (inclusive o econômico) era do “Estado”, e não da empresa. Se é verdade que o poder militar ainda está presente nos Estados, o poder econômico já passa a ser rivalizado com esses atores em maior ou menor extensão. Com a transnacionalização das atividades, essas empresas permanecem tendo sedes em determinados Estados, mas isso não pode ser ingenuamente interpretado como um “poder” do Estado de sua sede.

Esse poder manifesta-se de duas formas: pelo volume de capital que mobiliza e pela dinâmica com a qual movimenta esse capital. Os dados contemporâneos do poder econômico das empresas transnacionais são impressionantes e desafiam os Estados.

O volume do capital mobilizado é muito elevado, seja no comércio, seja no investimento. No tocante ao setor do comércio, há muita participação no cenário global. Dois terços do comércio global são promovidos por essas empresas, sendo um terço apenas entre elas próprias (“intracorporativo”). O seu papel em alguns segmentos comerciais específicos é ainda maior: 80% do comércio relacionado à tecnologia é dominado pelas transnacionais, assim como quase toda a pesquisa e desenvolvimento de caráter privado. Um pequeno grupo domina o comércio mundial de petróleo, minérios e alimentos (HELD *et al.*, 1999, p. 236-251; no mesmo sentido: CHESNAIS, 1996, p. 93-97). No tocante ao setor financeiro, o investimento externo direto é dirigido em grande proporção aos países mais desenvolvidos, mas, na parte que se volta para os países em desenvolvimento, seu peso relativo sobre as economias nacionais é significativo. Considerando apenas exemplos do Leste Europeu e com dados de 1993, o montante de investimentos é superior a 2% do produto interno bruto em muitos Estados, sendo de quase 7% em um caso; no total, esses investimentos atingem, em algumas situações, mais de 34% de todo o investimento nacional (HELD *et al.*, 1999, p. 253). No tocante ao faturamento, e excluídos os grupos financeiros, dados de 1990 apontam que a média dos 30 maiores está acima de 20 bilhões de dólares, e cinco deles acima de 100 bilhões de dólares (CHESNAIS, 1996, p. 74). Uma rápida comparação entre o faturamento anual dessas empresas e o produto interno bruto de Estados no mesmo ano revela seu poder extraordinário: no ano de 1992, o faturamento da “General Motors” foi de cerca de 130 bilhões de dólares, o da “Exxon” foi de mais de 120 bilhões, e o da “Ford” foi de cerca de 100 bilhões, e, no mesmo ano, o produto interno bruto de Estados como a Arábia Saudita e a Indonésia foi de 105 bilhões de dólares, e o da Noruega de 100 bilhões de dólares; comparando com o Egito, por exemplo, a “General Motors” vende em menos de dois meses o que o Estado egípcio inteiro leva um ano para produzir (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 25-26).

A dinâmica de mobilização desse capital também é bastante significativa. Esses deslocamentos de capital não são aleatórios ou gratuitos, considerando que são guiados pela racionalidade puramente econômica dessas empresas e constituem uma característica singular desse processo (CHESNAIS, 1996, p. 15-16). Essa prática tem merecido o rótulo de “finança predatória”, mesmo que possa estar eventualmente associada à produção, e é conduzida por “investidores extrativos”, que não produzem riqueza, mas apenas retiram e concentram a já



existente em rápidas operações que duram poucos dias ou mesmo algumas horas (KORTEN, 1996, p. 195-206).

O investimento e a mobilização do capital em outros Estados são atribuídos na doutrina, como regra, segundo observa Nathan M. Jensen, a três razões de decidir. A primeira é “vantagens de propriedade”, que envolve a possibilidade de ganhos por conta da propriedade de algum processo ou técnica produtiva, ou mesmo de uma marca, em relação às demais empresas. A segunda é “vantagens localizacionais”, que diz respeito à possibilidade de maiores ganhos por conta da produção localizada, seja pela natureza do bem (que não é passível de deslocamentos longos), seja por restrições de importação ou tarifárias, seja por custos em si do transporte, seja ainda por acesso facilitado ao mercado. A terceira, por fim, é “vantagens de internalização”, tida como a mais complexa, que corresponde a vantagens operacionais ou mesmo econômicas de ela própria produzir determinado bem e não apenas licenciar ou franquiar sua produção a uma outra empresa já localizada, o que pode derivar de inúmeros fatores, como segredos de produção que não deseja compartilhar ou mesmo necessidade de controle de qualidade mais rígido, por exemplo (JENSEN, 2003, p. 590-592).

O resultado desse poder econômico e da sua mobilidade no espaço global é bastante visível: “ao moverem a produção de comunidades como Peoria (Illinois) ou Dayton (Ohio), para o México ou Malásia, as atividades das corporações multinacionais podem beneficiar ou prejudicar tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento” (KARNS; MINGST, 2004, p. 20), provocando marginalização social na busca de sua maximização de vantagens, como menores custos (inclusive sociais) e maiores lucros (inclusive financeirizados), dentre outros processos apontados pela doutrina (ver: OLIVEIRA, 2005, v. 3, p. 238 e ss.). As implicações gerais desse poder econômico na governabilidade global, como poder político, serão analisadas na seção seguinte, mas não se pode ignorar essa característica fundamental das empresas transnacionais.

As empresas transnacionais, com essas conformações, constituem atores fundamentais na sociedade internacional contemporânea e desempenham papéis de muita importância no que se refere à compreensão do poder político nessa sociedade, como se abordará adiante.

### SEÇÃO 3 PODER POLÍTICO NA GOVERNANÇA GLOBAL

A análise desenvolvida na seção anterior permitiu apresentar a conformação da sociedade internacional contemporânea, enfatizando a sua emergência, o papel desenvolvido pela globalização na sua definição, a potencialidade da conjugação da interdependência complexa e do construtivismo social como modelos para sua análise e, por fim, os principais atores tradicionais e emergentes do seu espaço. Neste momento, impõe-se trazer ao debate propriamente as relações de poder que se estabelecem na sociedade global, com suas conformações e problemáticas recorrentes, que, para efeitos didáticos, segmenta a investigação em quatro momentos.

Em primeiro lugar, a abordagem deve se voltar para as categorias específicas analisadas do poder político no espaço global. Retomando o debate sobre a construção do conceito de poder político em torno do eixo transitivo-intransitivo, desenvolve-se agora uma tipologia adequada para instrumentalizar as peculiaridades da complexa sociedade internacional contemporânea, diferenciando suas espécies e enfrentando a questão dos denominados contrapoderes ou poderes de resistência.

Em segundo lugar, a análise dirige-se para a delimitação da problemática em si da governança global. O ponto de partida é a distinção entre governança e governo na política internacional e as implicações do descolamento dessas duas categorias, que usualmente constituem um bloco monolítico na arena nacional. A seguir, também são analisadas as razões que provocam a emergência da governança global como um problema, e, mais além, os próprios pressupostos dessa categoria como uma construção epistêmica.

Em prosseguimento, o debate enfoca diretamente a relação que se estabelece entre a governança global e o exercício do poder político neste patamar. A distinção entre as formas de governança e sua categorização em torno da dicotomia pela presença ou ausência de um governo são o centro da discussão. Na seqüência, cabe a análise específica de cada uma dessas modalidades, com ênfase nas suas características, no tipo de autoridade que as fundamenta e nas espécies de poderes políticos expressas nas suas diversas formatações.

Por último, devem-se analisar os principais desafios da governança global e suas possibilidades. Os problemas da legitimidade, da responsabilidade e da efetividade dos atores globais ocupam um lugar de destaque nessa discussão, que também alcança as alternativas e possibilidades da governança global para o futuro da sociedade internacional.

### **3.1 Poder Político no Espaço Global**

A compreensão do poder político na sociedade internacional contemporânea, com sua complexidade e dinâmica, exige o aperfeiçoamento dos instrumentos analíticos do conceito de poder desenvolvido na seção 1, em torno da sua configuração de transitivo e intransitivo. Em decorrência, essa moldura teórica deve ser orientada para a especificidade do presente objeto de análise no âmbito das relações internacionais. Com essa finalidade, a abordagem no presente tópico dissocia-se em três momentos distintos.

No primeiro momento, cabe socorrer-se do ferramental teórico do interdependentismo e do construtivismo para aperfeiçoar os conceitos de poder transitivo e intransitivo e seus desdobramentos para a compreensão da complexa realidade internacional contemporânea. Da mesma forma, deve-se analisar o conceito de *soft power*, que tem sido trazido na doutrina como uma categoria para avançar no debate em torno do poder político.

Prosseguindo, dedica-se atenção a explicitar a tipologia quadripartite de poderes compulsório, institucional, estrutural e produtivo, como categorias que permitem revelar mais profundamente os detalhes da complexa sociedade contemporânea na moldura teórica em desenvolvimento, com suas singularidades e expressões.

Finalizando, impõe-se investigar como esses poderes compulsório, institucional, estrutural e produtivo deparam-se com a resistência ou contrapoder, desvelando-se a relação entre saber e poder nesse âmbito argumentativo e suas categorias correlatas e manifestações.

#### **3.1.1 Forma de Expressão e Especificidade das Relações**

A análise desenvolvida até este momento sobre o poder político permite concluir que a sua feição contemporânea envolve uma dimensão ou conceito transitivo (“poder sobre”) e outra intransitiva (“poder para”), e, assim, a sua compreensão mais abrangente necessariamente demanda a análise de ambas. Assim sendo, a aplicação concreta desses conceitos gerais de poder político para a especificidade da sociedade internacional contemporânea impõe aprofundamento para alcançar a complexidade desse ambiente, notadamente sob o influxo da globalização. Para tanto, torna-se fundamental o aporte teórico

oferecido pela interdependência complexa e pelo construtivismo social para captar os mais variados aspectos dessa problemática.

A fim de atingir essa meta, a abordagem desdobra-se em dois pontos distintos. De início, e com o ferramental teórico do interdependentismo e do construtivismo, cabe aperfeiçoar os conceitos de poder transitivo e intransitivo pela introdução de duas outras variáveis para ampliar seu leque de categorização da complexa realidade internacional contemporânea. Depois, analisa-se o conceito de *soft power*, o qual tem sido usualmente invocado como um instrumento útil para compreender o exercício contemporâneo do poder, e sua pertinência com a análise aqui desenvolvida.

O ponto de partida é retomar o conceito de poder político desenvolvido na seção 1, e, com o auxílio do instrumental interdependentista e construtivista, aperfeiçoá-lo para abarcar a análise que aqui se pretende, como explicitado na seção 2. Para tanto, torna-se fundamental introduzir duas variáveis para aumentar sua especificidade analítica.

A sociedade internacional contemporânea revela-se fundamentalmente complexa, pela participação de vários atores e com relações diversas e interconectadas, e dinâmica, pela velocidade e quantidade de alterações proporcionadas pelas tecnologias de informática e telecomunicações e pelo próprio influxo da globalização. O poder político, dessa forma, é exercido nessa sociedade em circunstâncias bem distintas daquelas que caracterizaram os períodos históricos antecedentes.

Nesse contexto, e levando em consideração especificamente o seu caráter puramente operacional, o conceito de poder político abordado na seção 1, baseado nas contribuições de Mark Haugaard e Gerhard Goehler, é um excelente ponto de partida normativo e empírico. Como já exposto, o poder político, na perspectiva operacional desta tese, é compreendido como a habilidade dupla de, de um lado, subordinar a vontade de alguém de acordo com a sua própria (empiricamente, como “poder sobre” ou “poder transitivo”) e, de outro lado, “agir em concerto” para obter “capacidades coletivas”, a despeito de que isso seja prático ou discursivo, expresso ou simbólico (normativamente, como “poder para” ou “poder intransitivo”).

De um lado, e como poder intransitivo (“poder para”), e de acordo com Gerhard Goehler, é um espaço de ação que permite a produção de capacidades de nível coletivo na vida política (GOEHLER, 2000, p. 46). Por isso, este autor retoma a idéia de Hannah Arendt, de que o poder diz respeito “[...] à habilidade humana não apenas de agir, mas de agir de forma concertada” (ARENDR, 1970, p. 44). De outro lado, e como poder transitivo (“poder sobre”), ele afirma-se no pensamento de Max Weber de que “[...] é a probabilidade, dentro de

um relacionamento social, de realizar a sua própria vontade mesmo contra resistência, a despeito da base na qual esse probabilidade se funda” (WEBER, 1980, p. 28).

Como também já exposto, esse conceito tem a qualidade de ampliar os horizontes explicativos da sociedade internacional contemporânea por vários motivos. Um deles é porque consegue integrar as duas dimensões arqueológicas do debate sobre o poder político, revelando que “poder sobre” e “poder para” não são antípodas, mas complementares. Outro é porque ele permite explicitar a integração social politicamente mediada dos elementos sociais heterogêneos, porque ao mesmo tempo que reconhece a limitação de possibilidades de ação (como “poder sobre”), também aponta a sua ampliação (como “poder para”). Um terceiro motivo é trazer à tona sua dimensão simbólica, que legitima estruturas, como leciona Pierre Bourdieu, mas que também reflete valores e comunalidades compartilhadas pelos atores políticos e estruturadas no espaço de ação comum. Um último, ainda, é permitir analisar manifestações de poder que estão além do espectro da “soma zero”, especialmente quando envolvem atores não-estatais, e, como assevera Gerhard Goehler, joga mais luz sobre os problemas da autoridade, do papel da política e da sua dimensão simbólica (GOEHLER, 2000, p. 50).

Embora a governança global tenha recebido muita atenção na última década, pouco tem sido discutido sobre o poder. Indo adiante, menos ainda se tem refletido sobre como a governança global se articula como exercício de poder. Essa lacuna teórica é paradoxal porque os dois conceitos estão diretamente relacionados.

A questão é tratada com bastante atenção por Michael Barnett e Raymond Duvall, que desenvolvem uma tipologia complementar fundamental para a compreensão do exercício do poder na sociedade internacional contemporânea.

Segundo estes autores, a “[g]overnança envolve as regras, estruturas e instituições que guiam, regulam e controlam a vida social, características que são elementos fundamentais do poder”. O poder, por sua vez, tem sido tradicionalmente entendido como “[...] a habilidade de um Estado de usar recursos materiais para levar outro Estado a fazer o que de outra forma ele não faria” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 2).

Mesmo no âmbito do realismo, porém, cujas formulações estão centradas na conformação mais tradicional de poder — o poder militar — e na sua utilização, pouco tem sido estudado sobre ele. É certo que a definição de poder é bastante complexa, como já exposto, e ele não pode ser limitado a uma conformação singular, mas isso de forma alguma deve impedir o seu estudo no âmbito das Relações Internacionais.

A relevância do poder político é destacada nessa disciplina, independentemente do modelo que se utilize para a sua análise. Para a compreensão das relações internacionais contemporâneas, é fundamental discutir como, porque e quando um ator exerce poder sobre outro no ambiente internacional. Isso significa, então, que se deve voltar a atenção também para as estruturas normativas e os discursos que envolvem os atores internacionais, além do próprio conceito de poder. Nesse sentido, afirmam Michael Barnett e Raymond Duvall que o poder deve ser pensado como “[...] a produção – nas relações sociais e através delas – de efeitos que moldam as capacidades dos atores de determinar suas próprias circunstâncias e destinos” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 3).

A concepção realista de poder tem prevalecido como padrão nas Relações Internacionais. Para avançar além, é necessário analisar como são produzidos os resultados das ações internacionais e como os atores estão conectados com essa produção. O primeiro passo, então, é identificar as variáveis que condicionam as conceitualizações de poder.

De acordo com Michael Barnett e Raymond Duvall, a primeira variável são “os tipos de relações sociais através das quais o poder funciona”, e a segunda é a “especificidade de relações sociais através das quais são produzidos os efeitos nos atores”. No primeiro caso, as relações podem ser de dois tipos: ou o poder é um atributo de atores específicos e suas interações, ou um processo social de constituição dos próprios atores como sujeitos sociais (isto é: suas identidades e capacidades). No segundo caso, as relações apresentam-se de dois tipos, porque a questão é o grau de especificidade social pelo qual o poder se exerce, podendo ser direto ou indireto e difuso (BARNETT; DUVALL 2005, p. 9). Essa questão deve ser mais bem desenvolvida aqui.

Na primeira variável, está em discussão como o poder é expressado. De acordo com os autores, ele pode ser veiculado mediante relações de interação ou de constituição de atores políticos.

Em algumas situações, o poder considera relações sociais já existentes e atua nas suas interações e comportamentos. Dizem os teóricos que, nessas hipóteses “[...] o poder quase se transforma em um atributo que um ator possui e pode usar conscientemente como um recurso para moldar as ações e/ou condições da ação de outros”. Em outras situações, porém, o poder atua nas próprias relações sociais que estabelecem os sujeitos e atribuem a eles suas capacidades e interesses. Afirmam os autores que, nessas situações, o poder diz respeito a “[...] como específicas relações *sociais* são responsáveis por produzir específicos tipos de atores” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 9, grifo do original).

Essa distinção entre as duas formas de atuação do poder relaciona-se diretamente com as modalidades do poder transitivo e intransitivo, já desenvolvidas na parte final da Seção 1 do presente estudo. De um lado, dizem estes teóricos que “[c]onceitos de poder fundados na ação e interação apontam para o controle do exercício de atores sobre outros; eles são, então, conceitos de ‘poder sobre’”. De outro lado, os autores prosseguem para enfatizar que os conceitos de poder vinculados a relações de constituição normalmente “[...] definem quem são os atores e quais são as capacidades e práticas que eles são socialmente dotados de poder para realizar; esses conceitos, então, são centrados na produção social do ‘poder para’ dos atores” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 10).

Essas duas concepções de poder, além disso, permitem entender melhor os efeitos produzidos por ele. Os efeitos, em um ou outro caso, não são excludentes entre si.

Uma das razões é porque o efeito do poder que se veicula nas interações sociais atinge não apenas a conduta dos outros atores, mas também “[...] pode moldar as subjetividades e autocompreensões dos atores”. Outro motivo é porque o efeito do poder que se veicula na constituição das próprias relações não se limita a atribuir identidades e capacidades aos sujeitos, mas igualmente “[...] molda tendências comportamentais” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 10). Isso significa que a análise de uma manifestação de poder em uma dimensão não exclui a compreensão da extensão dos efeitos produzidos na outra.

Na segunda variável, por outro lado, o que está em discussão é a especificidade das relações sociais de poder. Segundo os autores, isso vai envolver a relação direta ou difusa dos atores políticos.

Em algumas situações, o poder manifesta-se em relações nas quais se instala “[...] alguma imediata e geralmente tangível conexão causal-constitutiva entre o sujeito e o objeto ou entre dois sujeitos” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 11). Essa concepção de poder direto e específico é desenvolvida por autores tão diversos como Robert Dahl (1986, Capítulo I) e Nelson W. Polsby (1980), de marcada inclinação behaviorista, ou como Anthony Giddens (1984, Capítulo I) e H. Ward (1984), que utilizam categorias de classes. Nessas hipóteses, há uma relação social de constituição, formada entre posições sociais que se estabelecem estruturalmente. Os autores exemplificam com o caso da estrutura de classe capitalista internacional, que origina as posições sociais de “capital” e “trabalho”, nas quais as capacidades e interesses de cada uma das classes são reciprocamente condicionadas, e, no caso, em visível desequilíbrio (ver: OFFE, 1995).

Em outras situações, porém, o poder atua nas relações sociais de forma indireta ou difusa. Mesmo não existindo uma conexão direta e visível nessa relação, o poder atua, e

ocorre especialmente mediante as regras de instituições. Observam Michael Barnett e Raymond Duvall que os estudos de instituições concretas “[...] mostraram como regras gerais e procedimentos de tomada de decisão podem moldar resultados de forma que favoreçam alguns grupos em detrimento de outros” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 12). Eles complementam que isso pode ocorrer mesmo com diferenças de espaço e de tempo e mesmo de forma não premeditada.

Resumem estes autores, assim, que essas duas variáveis, quando combinadas, permitem construir um modelo com quatro tipologias de poder.

A primeira é o “poder compulsório” (“compulsory power”), que se “[...] refere às relações de interação que permitem a um ator ter controle direto sobre outro”. A segunda é o “poder institucional” (“institutional power”), o qual existe quando “[...] um ator exerce indiretamente controle sobre outros [...]”, citando o caso de instituições internacionais desenhadas por um ator para auferir vantagens em detrimento de outros atores. A terceira é o “poder estrutural” (“structural power”), que diz respeito “[...] à constituição de capacidades sociais e interesses de atores em direta relação de um com o outro”, exemplificando as diversidades causadas pela economia capitalista entre capital e trabalho. A quarta é o “poder produtivo” (“productive power”). Ele significa “[...] a produção socialmente difusa de subjetividade em sistemas de sentido e significado”, referindo o exemplo de conceitos como o de “desenvolvimento”, que orienta a sociedade em direções específicas (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 3-4).

Essas tipologias podem ser associadas com os modelos das Relações Internacionais. Cada padrão teórico tem a tendência de privilegiar uma ou outra dessas concepções, e, muitas vezes, ignorando as demais. Por exemplo, o realismo reconhece o “poder compulsório”, e os teóricos críticos reconhecem o “poder estrutural” ou o “poder produtivo” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 4).

A incorporação dessas quatro concepções apresenta grandes vantagens para a compreensão das relações internacionais. Primeiro, e por atribuir um caráter polimórfico ao conceito de poder, avança além dos limites do poder no realismo e estimula a perceber as diversas expressões. Segundo, oferece uma moldura para integração dessas formas, e não de sua exclusão ou seletividade, permitindo observar suas interações (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 4). A interdependência complexa e o construtivismo social, por sua vez, quando conjugados, revelam a riqueza dessas quatro dimensões operando de forma simultânea.

De um lado, o modelo da interdependência complexa consegue destacar com muita propriedade as relações de interação entre os atores, na medida em que pressupõe a



interdependência de suas relações, que, pela complexidade, abarcam não apenas uma especificidade maior (como uma bipolaridade direta, por exemplo), mas também uma especificidade menor (como os sistemas de regimes institucionais, por exemplo). Pelo conjunto, ele oportuniza revelar a operacionalização dos poderes compulsório e institucional, ou, em outras palavras, o poder transitivo.

Numa outra ótica, o modelo do construtivismo social consegue jogar luz para a principal “zona cega” da interdependência (e, no geral, das outras concepções neo-utilitaristas), que são as relações sociais de constituição, fundadas nas normas constitutivas. O reconhecimento de normas constitutivas das relações é a base para uma importante contribuição do construtivismo, na medida em que explica a própria formação da sociedade internacional, que, para a interdependência, é tida por pressuposta. Nesse sentido, abarca as relações de especificidade maior (como a estrutura econômica internacional, por exemplo) e as de especificidade menor (como a produção discursiva de sujeitos e identidades, por exemplo). Pelo conjunto, permite introduzir no debate e exibir a operacionalização dos poderes estrutural e produtivo, ou, dito de outra forma, o poder intransitivo.

É importante destacar, ainda, a importância do conceito de poder para a própria compreensão dos limites da governança global, como Michael Barnett e Raymond Duvall enfatizam. Embora essa questão seja aprofundada mais adiante, cabe desde já demarcar alguns elos entre essas categorias.

De forma mais precisa, pode-se assegurar que a intensidade da atuação do poder modifica os limites e as possibilidades de governança global. Os autores sugerem que a ênfase nos estudos sobre governança global coincide historicamente com o fim da “Guerra Fria”, e, assim, alguns teóricos podem pressupor que a questão da governança global não se relacione com o poder, ou, mesmo, que se desenvolva na sua ausência (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 4-5). Essa linha de pensamento interpreta que a governança global é uma alternativa para o exercício do poder (que, então, na matriz realista da “Guerra Fria”, é tido como puramente de “poder sobre” e de caráter material-militar). Essa leitura, porém, é largamente equivocada. Primeiro, porque a governança constitui a ordenação do exercício de poder que, porém, envolve não apenas o de tipo transitivo, mas também o de tipo intransitivo. Segundo, e por conseguinte, porque o poder sempre está presente em alguma forma de governança. Mais além, e em certa medida, essa concepção pode estar baseada em uma leitura limitada do pensamento de Hannah Arendt, quando ela propõe um conceito de poder estritamente em termos de “poder para”, reputando o conceito de “poder sobre” como “pura violência”

(ARENDDT, 1970). Entretanto, poder e governança global não se excluem; pelo contrário, complementam-se e interagem.

A idéia de que a comunidade internacional pode difundir seus valores (como democracia, direitos humanos, primado da lei, economia de mercado e outros) e fazer prevalecer seus interesses coletivos em um cenário de paz e mediante cooperação tende a mascarar a presença do poder ou dar a entender que ele não existe (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 6). A própria “The Commission on Global Governance”<sup>36</sup> define a governança global como “[...] a soma de várias formas pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus interesses comuns”, ou como “[...] o processo contínuo através do qual conflitos ou interesses diversos podem ser acomodados e ação cooperativa pode ser tomada” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 2).

Essas concepções realistas e liberais, ademais, dão a entender que a governança é uma “opção” ao poder (compreendido apenas como “poder sobre”), e, assim, “[...] frequentemente mascaram relações de imposição, dominação, determinação estrutural ou hegemonia cultural”. Mesmo concepções críticas — que enfatizam temas variados e aparentemente insuspeitos como “governança sem governo”, “regimes internacionais”, “sociedade transnacional” e “direito internacional” — tendem a sugerir a idéia de que eles são espaços fora do poder ou opções ao poder (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 7). Por isso, há uma clara inclinação a que a questão do poder seja ignorada ou subestimada na governança global.

O resgate das concepções de poder e sua relação com a governança global, nesse modelo, não apenas modifica a compreensão da governança, mas também amplia o espectro da temática, na medida em que demanda considerar questões normativas como as “[...] estruturas, processos e instituições globais que moldam os destinos e as oportunidades de vida dos atores ao redor do globo”. O debate, então, amplia-se para além da questão da mera eficiência da governança e introduz a problemática da sua legitimidade (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 7-8). A questão da governança será retomada e desenvolvida com mais profundidade na presente seção.

---

<sup>36</sup> A “Comissão sobre Governança Global” é um grupo internacional independente de pessoas de várias nacionalidades que reúnem experiências profissionais, acadêmicas e políticas diferentes, e sua tarefa é propor sugestões e caminhos que possam ser seguidos pela sociedade global. A sua formação decorreu da iniciativa do ex-chanceler alemão Willy Brandt no ano de 1990 e recebeu o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU) e o suporte financeiro de diversas entidades privadas e públicas, mas com garantia da independência e da autonomia dos estudos e propostas dos seus membros. O primeiro resultado dessa iniciativa é a obra citada e cuja referência completa está ao final do trabalho, analisando um amplo espectro de temas, como globalização, segurança internacional, economia, papel das organizações e Direito Internacional. A Secretaria permanente da Comissão está situada em Genebra, na Suíça.

Em segundo lugar, e em seguimento da análise no presente tópico, devem ser dedicadas algumas linhas para estudar o conceito de *soft power* e sua relação com a temática aqui desenvolvida. Esse conceito tem ganhado espaço no debate teórico na última década e tem sido referido como um instrumento importante para ampliar o potencial analítico do exercício do poder.

Do ponto de vista histórico, o conceito de *soft power* foi introduzido por Joseph S. Nye por volta de 1990, como uma associação a uma terceira dimensão de poder que se somava ao poder econômico e ao poder militar.

Como o próprio Joseph S. Nye explica, o seu conceito tem sido objeto de indiferença, de incompreensão e mesmo de trivialização na última década. *Hard power* e *soft power* são ambos “[...] aspectos da habilidade de alcançar o objetivo de alguém ao afetar o comportamento de outros”. A distinção entre ambos é de “grau”, tanto na natureza do comportamento quanto na tangibilidade dos recursos (NYE, 2004, p. xi e 7).

No tocante ao comportamento, o *hard power* é associado com a dimensão mais conhecida do poder, na qual a vontade de um ator é obtida por coerção ou indução, e também é referido como “poder de comando” (“command power”). O *soft power*, por outro lado, está fundado na atração e na definição de agenda, e também é referido como “poder de cooptação” (“co-optive power”) (NYE, 2004, p. 7-8).

No tocante aos recursos utilizados, o *hard power* normalmente envolve meios militares e econômicos, como força, sanções, pagamentos e propinas. O *soft power*, por outro lado, abrange instituições, valores políticos, cultura e políticas externas para a atração ou “sedução” (NYE, 2004, p. 7-8). O *soft power* é privilégio não apenas dos Estados, mas de outros atores também.

No âmbito dos Estados, e dentre outros exemplos concretos, o autor menciona os valores norte-americanos (como a democracia liberal e a economia de mercado), a cultura afirmada nos meios de comunicação (como a liberdade de expressão), e a nova diplomacia (como atividade “pública” em torno da afirmação de uma imagem positiva). As corporações transnacionais também possuem *soft power*, inclusive o relacionado ao valor global de suas marcas, o que tem se tornado o alvo de ações de organizações não-governamentais, e para se preservarem, mudam suas políticas de forma defensiva (NYE, 2004, p. 93-94).

As organizações internacionais também o exercem, e com muita desenvoltura. As organizações não-governamentais, segundo Joseph S. Nye, notadamente os movimentos religiosos, detêm *soft power* há muitos séculos, como a observância por fiéis de preceitos relacionados ao controle de natalidade e aborto, o que se funda exclusivamente em atração das

idéias, e não em coerção. As organizações intergovernamentais, como a Organização das Nações Unidas, por exemplo, têm nos seus discursos e legitimidade uma fonte de *soft power* (NYE, 2004, p. 94).

A relação entre ambos os tipos de poder estabelece-se em um espectro graduado, no qual eles não são independentes ou excludentes, mas são mutuamente necessários para o êxito da política contemporânea. O estudioso resume: “[p]oder inteligente não é duro [*hard*] ou suave [*soft*]. É ambos.” (NYE, 2004, p. 13).

Os três tipos de poder são sintetizados pelo autor em três aspectos diferentes, distinguindo os comportamentos, os meios primários e as políticas governamentais. O “poder militar” tem a “coerção”, a “exclusão” e a “proteção” como comportamentos; as “ameaças” e a “força” como meios primários; e a “diplomacia coerciva”, a “guerra” e a “aliança” como políticas governamentais. O “poder econômico” tem o “induzimento” e a “coerção” como comportamentos; os “pagamentos” e as “sanções” como meios primários; e a “ajuda”, o “suborno” e as “sanções” como políticas governamentais. Já o *soft power* apresenta a “atração” e a “formação de agenda” como comportamentos; os “valores”, a “cultura”, as “políticas” e as “instituições” como meios primários; e a “diplomacia pública” e a “diplomacia bilateral e multilateral” como políticas governamentais (NYE, 2004, p. 25-32).

O conceito de *soft power*, todavia, pouco acresce para a compreensão do poder político contemporâneo nos termos em que é desenvolvido na presente pesquisa. Na realidade, a adoção de um conceito de poder mais amplo que o de Joseph S. Nye, que envolve não apenas o aspecto transitivo, mas especialmente o aspecto intransitivo, torna a sua visão bastante limitada para este estudo. De fato, a própria conceitualização deste teórico revela que o *soft power* é, acima de tudo, uma modalidade de poder que está abarcada basicamente pelo gênero de poder transitivo, ou, em outras palavras, que constitui um “poder sobre”. A circunstância de se expressar por “atração” ou “formação de agenda”, por exemplo, dissimulando seu exercício e revestindo-se de caráter muitas vezes simbólico (como pelos “valores” e pela “cultura” de quem o exerce), em nada amplia os horizontes já abertos pela combinação da sua natureza transitiva e intransitiva, como até aqui desenvolvido. De qualquer forma, constitui uma expressão corrente e uma categoria difundida no tocante ao poder no mundo contemporâneo e serve de inspiração para inúmeros estudos que expandem a idéia para outros âmbitos, como o caso do Direito, por exemplo (ver: MENEZES, 2005, p. 144).

Neste tópico, foi explicitado o sentido do conceito de *soft power*, e também foram introduzidas as variáveis da forma de expressão e a especificidade das relações para desenvolver e refinar o conceito de poder político aplicado à sociedade internacional

contemporânea. No próximo item, dirige-se a atenção para as subespécies de poder que emergem da combinação dessas duas variáveis, sua caracterização e aplicação.

### **3.1.2 Poderes: Compulsório e Institucional, Estrutural e Produtivo**

Após estabelecida a importância da especificidade relacional e da forma como o poder se expressa, como duas variáveis centrais para definir uma tipologia de poder político que aperfeiçoa a distinção entre poder transitivo e intransitivo já desenvolvida, dispõe-se de um instrumental teórico mais apto a manejar a complexidade e a dinâmica das relações internacionais contemporâneas. Assim sendo, dedica-se atenção a explicitar com mais vagar essa tipologia quadripartite.

A abordagem, então, desdobra-se em cinco momentos. Nos dois primeiros, serão analisadas as categorias do poder compulsório e do poder institucional, que correspondem a subespécies do poder transitivo, na medida em que envolvem as relações de interações entre os atores. Nos dois seguintes, serão explicitadas as categorias do poder estrutural e do poder produtivo, as quais constituem subespécies do poder intransitivo, uma vez que se expressam nas relações sociais de constituição. No último, por fim, será sintetizada a relação entre os poderes, o saber e a ciência, e sua aplicação em uma visão integrada da sociedade internacional contemporânea.

Como primeiro aspecto, deve-se analisar o poder compulsório. Este, segundo Michael Barnett e Raymond Duvall, é uma modalidade de poder que se exerce na interação de atores específicos por um relacionamento direto (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 13).

Essa tipologia de poder corresponde à configuração mais expressa e relacional de poder, como já definido, dentre outros, por Max Weber<sup>37</sup>. O conceito de poder compulsório também se aproxima da visão bidimensional de Peter Bachrach e Morton S. Baratz e da ótica tridimensional de Steven Lukes, ambas já desenvolvidas na seção inicial. Na medida em que Michael Barnett e Raymond Duvall admitem a presença de conflito (pode ser inclusive potencial ou latente), a existência de recursos (materiais ou ideacionais) à disposição e a relativização da intencionalidade (sendo possível que seja exercido sem intenção, mesmo

---

<sup>37</sup> Para Max Weber, conforme abordado na seção inicial, poder é “[...] a probabilidade, dentro de um relacionamento social, de realizar a vontade de alguém mesmo contra resistência, independentemente da base na qual essa probabilidade se funda” (WEBER, 1980, p. 28).

quanto a resultados secundários ou inesperados), sempre centrados fundamentalmente na produção de efeitos, esses conceitos são bem similares (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 13).

O conflito (real ou potencial) envolve interesses distintos sobre determinado bem em sentido amplo e está pressuposto em uma relação de interação entre específicos e definidos atores e que se forma diretamente. A conduta de um dos atores é alterada por não poder resistir (ou não pretender enfrentar) o poder do outro. Assim, aquele omite-se ou pratica conduta diversa da que inicialmente pretendia.

Os recursos envolvidos podem ser materiais ou ideacionais. Na perspectiva material, a força militar constitui um instrumento usual (ainda que nem sempre efetivo, como mostram a interdependência e o construtivismo) de ação dos Estados, e a força econômica, um crescente recurso das empresas transnacionais para fazer prevalecer seus interesses produtivos e moldar, em especial, a conduta dos Estados. Na visão ideacional, o simbolismo é um recurso bastante empregado pelas organizações internacionais não-governamentais, notadamente expondo Estados e empresas à opinião pública pelo desvio dos valores que propugnam, e a normatividade é um recurso que aparece com mais ênfase nas organizações internacionais intergovernamentais como instrumento para condicionar comportamentos segundo padrões regulatórios.

O relativismo da intencionalidade considera não apenas os efeitos principais, mas também efeitos colaterais imprevistos ou indesejados. Embora, em princípio, a intencionalidade na utilização dos recursos em situação de conflito possa ser tida como regra, um ator pode alterar o comportamento de outro em uma interação sem inicialmente pretender isso. Ele também pode, de forma inesperada, obter outros efeitos que não eram previstos ou desejados.

A importância do poder compulsório é inegável nas Relações Internacionais. Ele envolve não apenas a atuação dos Estados, mas também de todos os demais atores, inclusive as empresas transnacionais. Como observam Michael Barnett e Raymond Duvall, “[c]orporações multinacionais podem usar o controle delas sobre o capital para moldar as políticas econômicas externas de Estados pequenos e políticas econômicas globais” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 14). Do mesmo modo, e no âmbito de organizações intergovernamentais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) pode guiar e fiscalizar as políticas nacionais dos Estados, conformando seus interesses, como condicionamento para a obtenção de recursos financeiros.

No comércio internacional, na seara da Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, há exercício de poder compulsório, como aponta Gregory Shaffer. O autor sugere

que o poder compulsório dos Estados Unidos da América e da União Européia envolve desde a capacidade de alocar grande quantidade de recursos materiais e humanos para formar agendas e tomar parte de todos os espaços de decisão e de formação de regras (recursos materiais assimétricos) à disponibilidade e ao manejo de grande quantidade de informação selecionada de acordo com os seus interesses nas negociações e nos litígios (emprego assimétrico de recursos ideacionais), o que constitui evidente poder compulsório, ainda que por vezes despercebido ou simbólico (SHAFFER, 2005, p. 133-136) .

A governança global, no que se refere ao poder compulsório, implica analisar como os atores usam seus recursos materiais e ideacionais para impor sua vontade sobre outros atores de forma direta nas interações que mantêm. Envolve, também, o estudo e a comparação desses recursos, e os mecanismos de resistência e sua efetividade.

Como segundo aspecto, deve-se analisar o poder institucional, que constitui uma modalidade de poder que se exerce na interação de atores específicos por um relacionamento difuso ou indireto (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 15).

Nessas situações, é central a mediação da relação de interação entre os atores por uma instituição. Os procedimentos da instituição, então, orientam e guiam a conduta de um ator no sentido de obter um resultado favorável a outro ator.

Conforme destacam Michael Barnett e Raymond Duvall, há basicamente duas diferenças em relação ao poder compulsório (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 16-17).

Uma delas é a de que ator não “detém” a instituição mediante a qual o poder institucional se desenvolve, mas pode predispor determinadas normas que conduzem a satisfazer seus interesses. O poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, pode ser entendido nesse sentido, na medida em que, embora todos os Estados sejam em princípio igualmente soberanos, um de cinco membros “especiais” pode obstar a decisão dos outros quase 200. Como Michael Barnett e Martha Finnemore explicitam, as organizações internacionais, como burocracias, podem ser extensões de alguns de seus membros ou mesmo agir segundo uma lógica própria (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3-15).

Outra diferença consiste em que o poder institucional opera em relações em que a posição dos atores é de maior distância, no espaço ou mesmo no tempo. No sentido espacial, significa que um ator não age “sobre” o outro, mas que uma instituição opera como intermediária para a produção dos efeitos. No sentido temporal, significa que uma instituição pode ser formada em determinado contexto histórico e, por sua perenidade, continuar (re)produzindo as mesmas tendências em outro contexto absolutamente distinto. Ainda

utilizando o mesmo exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), pode-se observar que a composição dos membros permanentes do Conselho de Segurança retratava uma relação de poder que existia por ocasião do final da Segunda Grande Guerra, mas que, hoje, não revela com fidelidade a importância política e econômica de alguns Estados excluídos, o que, por certo, justifica os intensos debates em curso sobre a sua reformulação. De qualquer forma, esta instituição permanece, hoje, reproduzindo a mesma divisão de poder de mais de meio século atrás.

O poder institucional trabalha de formas muito variadas. Pode envolver a seletiva inclusão e exclusão de temas da agenda, de tal forma que estejam em debate apenas determinadas questões, ou ainda a limitação de opções por atores mais fracos ou dependentes por mecanismos formais ou informais (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 16-17).

Tomando como exemplo o comércio internacional no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), há também exercício de poder institucional, como aponta Gregory Shaffer. O autor exemplifica que o poder institucional dos Estados Unidos da América e da União Européia envolve os recursos e incentivos para aplicar as leis comerciais segundo os seus interesses e engajar nas disputas em melhores posições para negociar no seu curso (utilização da “sombra” das normas comerciais em negociação e litígio). Da mesma forma, engloba a preferência para produzir normas em instituições fundadas na promoção do mercado (Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo) e não em instituições fundadas em desenvolvimento (Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCTAD)), de tal forma que as negociações sigam “[...] largamente em termos de concessões comerciais ‘recíprocas’, em oposição a ‘direitos’, distribuição de riqueza ou satisfazer as necessidades humanas básicas”. Mais além, isso envolve a utilização de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) para “induzir países em desenvolvimento a liberalizar seus mercados” – seja mediante formas materiais (condições para obtenção de linhas de crédito), seja por meio de formas ideacionais (definindo liberalização dos mercados como “boa governança”) –, o que constitui o uso da instituição para veiculação de poder (SHAFFER, 2005, p. 136-138) .

A governança global, no que se refere ao poder institucional, age de formas variadas. Tendo em conta que reconhecem a possibilidade de sujeição da vontade de um ator ao interesse de outro mediado institucionalmente, de forma difusa ou indireta, Michael Barnett e Raymond Duvall afirmam que o poder institucional está a pressupor que a governança “[...] é também uma questão de tendências institucionais ou sistêmicas, privilégios e limitações desiguais na ação”. Destarte, os autores asseguram que, na medida em que a governança



global envolve a reprodução dos desequilíbrios, é essencial ter um conceito de poder “[...] que veja o poder como interação através de relações sociais difusas” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 17).

Nesse contexto do poder institucional, a governança global vai envolver o estudo das instituições, de suas tendências e práticas de reprodução de desigualdades.

Como terceiro aspecto, analisa-se o poder estrutural, que é uma modalidade de poder que se exerce em relações sociais de constituição de forma direta (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 18).

Diferentemente do poder institucional, seu ponto central está na “determinação de capacidades sociais e interesses”. Nessa perspectiva, instituição e estrutura não são sinônimos, porque a última é de caráter interno: “[...] uma relação constitutiva direta tal que a posição estrutural A existe apenas por conta da sua relação à posição estrutural B”. Os autores concluem que os exemplos mais difundidos são os da relação entre “mestre e escravo” e “capital e trabalho” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 8).

As capacidades e interesses não são equânimes, mas diferenciados a cada posição estrutural da relação. Além disso, e considerando que a diferença está na própria estrutura, o conhecimento e a consciência do ator em torno dessa circunstância acabam nem sempre se fazendo presentes. Isto é: o poder é exercido de tal forma que a vontade do ator é delimitada sem que ele próprio tenha percepção disso em muitas situações. A atuação das estruturas na conformação do poder desenvolve-se por “estruturas estruturantes” e “estruturas estruturadas”, como já revelou Pierre Bourdieu (1991, p. 164-165, por exemplo), e são usualmente simbólicas e despercebidas.

Nesse sentido, e para destacar o último exemplo, pode-se observar que as capacidades e interesses do trabalhador existem e são diretamente dependentes das capacidades e interesses contrapostos do empregador. O interesse daquele no salário e a sua capacidade de dispor energia são pressupostos e condicionam-se reciprocamente pelo interesse deste na energia oferecida e na capacidade de dispor o pagamento. Assim sendo, e pelo caráter alimentar inerente ao interesse do trabalhador, e pelo puramente econômico do empregador, as duas posições são estruturalmente desequilibradas, como Claus Offe, dentre outros, já mostrou em vários aspectos (OFFE, 1995, p. 116, por exemplo).

No âmbito da política internacional, há diversos exemplos. A estrutura econômica capitalista hegemônica reproduz as desigualdades entre os próprios atores inclusive na definição de categorias de Estados conforme a maior ou menor presença de produção econômica (como “centro” e “periferia”; “desenvolvidos” ou “em desenvolvimento”, por

exemplo), o que condiciona a identidade e o comportamento dos atores nesses limites conceituais. A relação entre mercado e consumo no plano global, que envolve basicamente as empresas transnacionais e a sociedade civil difusa pelo globo, também cria identidades e capacidades estruturalmente diferenciadas: a empresa pode produzir em qualquer parte do planeta, mas os condicionantes de consumo são nacionalizados duplamente: primeiro, o consumidor, como cidadão vinculado a uma nacionalidade, tem sua liberdade de escolha circunscrita aos produtos que a empresa decide dispor naquela região e segundo os critérios técnicos e de custo de oferta que ela própria define isoladamente ou em oligopólios (como a conhecida divisão do globo em “zonas” de padrão técnico diverso e incompatível para a comercialização de “discos de vídeo digital” (DVDs)); segundo, o consumidor pode tentar fazer prevalecer seus interesses e necessidades de forma limitada apenas a sua territorialidade, seja porque os instrumentos jurídicos à sua disposição são basicamente de nível nacional, seja porque a satisfação de suas necessidades de consumo é dependente dos interesses de produção e comercialização globalizados das empresas, que, assim, “moldam” os consumidores a se adaptarem a seus interesses (como, por exemplo, a necessidade de utilizar determinados sistemas operacionais de *software* para adquirir determinado *hardware*; ou, ainda, a necessidade de descartar determinado produto ainda potencialmente útil pela inexistência de suprimentos ou de compatibilidade com os novos produtos mais “modernos”). Como Michael Barnett e Raymond Duvall exemplificam, a bibliografia internacionalista, seja por vertentes interdependentistas ou construtivistas, é pródiga em exemplos do condicionamento estrutural (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 18-20).

Na questão dos direitos humanos, há exemplos bastante interessantes da atuação estrutural do poder. Como já demonstrado por Johan Galtung, o poder estrutural que se veicula pela estrutura econômica capitalista é responsável pela fome no mundo, uma vez que a produção agrícola é em tese suficiente para o sustento de toda a população humana. O problema, porém, é que boa parte dessa produção é dirigida à elaboração de ração animal ou simplesmente destruída para manter os preços de *commodities* em patamares o mais possível lucrativos, na medida em que a racionalidade instrumental puramente econômica molda as estruturas a produzirem com essa finalidade, sendo mais lucrativa. Johan Galtung, nesse sentido, pondera que a necessidade humana de alimentação, que constitui a base material do direito humano à subsistência, está sendo insatisfeita (e o direito humano respectivo, por conseguinte, está sendo violado) sem que qualquer indivíduo ou coletividade possa ser nominalmente identificado como responsável. Não há como estabelecer qualquer nexo de responsabilidade pela violação desse direito humano com qualquer ator específico (Estados,

empresas transnacionais de biotecnologia, empresas transnacionais de alimentação, organizações intergovernamentais, produtores agrícolas, comerciantes ou distribuidores ou outros). O autor estende o seu raciocínio, pensando na questão dos direitos humanos, para explicar que algumas espécies de direitos humanos são sistematicamente violadas – e não podem ser garantidas pela normatização ou instrumentação jurídica – porque a natureza da necessidade que o qualifica não é satisfeita pela estrutura econômica e social (GALTUNG, 1994, p. 103, 108, 179 e 209). O direito humano, aqui, é submetido a um poder tipicamente estrutural que impede ou dificulta sua realização, porque, embora exaltado e anunciado, é estruturalmente irrealizável.

A governança global, no que se refere ao poder estrutural, diz respeito ao papel das estruturas internacionais na conformação de posições de desigualdade e sujeição de poder entre os atores, como limitadoras e conformadoras das suas próprias identidades, capacidades e possibilidades de ação.

Como quarto aspecto, a análise avança para o poder produtivo, como uma modalidade de poder que se exerce em relações sociais de constituição de forma difusa ou indireta (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 20).

Apesar de, assim como o poder estrutural, ele agir mediante relações sociais de constituição, o poder produtivo diferencia-se por apontar para um caráter indireto ou difuso. Ele não é, como aquele, “interno” à estrutura, mas envolve a constituição “[...] de todos os sujeitos sociais com vários poderes sociais através de sistemas de saber e práticas discursivas de amplo e geral âmbito social” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 20).

Como observam estes teóricos, a base do poder aqui não está na estrutura em si. O centro desloca-se para “[...] sistemas de significação e significado (que são estruturados, mas não são eles próprios estruturas), e para redes de forças sociais perpetuamente moldando uma a outra”. Essa mudança que se opera na dissociação do poder estrutural para o poder produtivo é duplamente significativa. Primeiro, porque o poder produtivo “[...] diz respeito ao discurso, aos processos sociais e sistemas de conhecimento mediante os quais o significado é produzido, fixado, vivido, experimentado e transformado”. Segundo, porque “[...] processos e práticas discursivas produzem identidades e capacidades sociais ao dar significado a elas” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 21).

Essa concepção de poder tem base muito forte nas idéias de Michel Foucault em torno do poder, como já exposto na seção inicial. Observa este estudioso que esse tipo de poder é “aceitável” socialmente porque “[...] não apenas pesa sobre nós como uma força que diz não, mas ela oportuniza e produz coisas, ela conduz ao prazer, constrói saber, produz discurso

[...]”. Assim, “[...] precisa ser considerado como uma rede produtiva que corre através de todo o corpo social, mas muito mais que uma instância negativa cuja função é repressão” (FOUCAULT, 1980, p. 119). A construção do sujeito, dessa forma, é resultado do exercício de um poder, que, nessa acepção em foco, é a de um poder “produtivo”.

Como tal, e decorrente de relações sociais de constituição como o poder estrutural, o poder produtivo também “constrói”. O seu âmbito, porém, não é o de construção e (re)produção da força dos sujeitos sociais dominantes em detrimento dos dominados, de forma hierárquica e visivelmente binária. Ele envolve não apenas a construção de identidades sociais, mas também “[...] a capacidade e inclinação para a ação tanto dos socialmente favorecidos como dos prejudicados, assim com a miríade de sujeitos sociais que não são constituídos em relacionamentos hierárquicos binários” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 21).

Pierre Bourdieu complementa essa perspectiva, ao declarar que “[e]ste discurso é um meio estruturado e estruturante tendente a impor uma apreensão da ordem estabelecida como natural (ortodoxia) [...]” e opera “[...] através da dissimulada (e então irreconhecível) imposição de sistemas de classificação e de estruturas mentais” (BOURDIEU, 1991, p. 169).

No plano internacional, os exemplos mais usuais são a produção discursiva de sujeitos e suas atribuições de significados (“desenvolvidos”, “subdesenvolvidos”, “terceiro mundo”, “ocidentais”, “terrorista”, “combatente”, etc.). Dois de muitos exemplos possíveis ilustram bem essa questão como exercício de poder produtivo. Primeiro, o caso do “desenvolvimento”, como critério distintivo e mesmo motor ideológico de políticas e práticas internacionais (como parte do discurso de que o comércio internacional não deve possuir barreiras, de forma a levar todos os povos ao “desenvolvimento”, por exemplo), é claramente “mítico” e ideologicamente construído, como já se demonstrou (ARRIGHI, 1997). Segundo, o caso da definição de “combatente”, como critério para sujeição a regimes internacionais sobre a guerra e concessão de direitos em torno da sua dignidade humana, pode ser suficientemente aberto para permitir que determinados indivíduos sejam excluídos, mas, por outro lado, não se enquadrem em outra categoria jurídica (como o caso controverso do *status* de indivíduos combatentes detidos na Base de Guantánamo, em Cuba, por exemplo, e em um conveniente “buraco negro” internacional), o que também já chama a atenção da doutrina (STEYN, 2004, p. 3-5). Em ambos os exemplos, os sujeitos são constituídos de forma a produzir determinadas identidades, assim como interesses e capacidades (ver: MILLIKEN, 1999, p. 228-231).

A governança global, na perspectiva do poder produtivo, de acordo com Michael Barnett e Raymond Duvall, tem a ver com examinar “[...] como as articulações de discursos específicos vêm a predominar”. Em outras palavras, a atenção volta-se para “[...] o que

precisa ser ‘governado’, quem está autorizado a ‘governar’, o que vale como saber legítimo e quais vozes são marginalizadas [...]” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 22).

Como quinto aspecto, deve-se sintetizar a relação entre esses poderes e o saber e a ciência, tendo em vista a sua aplicação na sociedade internacional contemporânea.

Esse debate desenvolvido revela com muita propriedade a relação direta que existe entre poder e saber, como Michel Foucault, dentre outros, já advertia. Importante destacar, entretanto, que é apenas com o aporte do construtivismo social que essa relação vai se tornar mais visível nas relações internacionais. O poder é percebido claramente como produtor de saber.

Michel Foucault já expressava que o poder, nas suas muitas expressões, “constrói saber” e “produz discurso” (FOUCAULT, 1980, p. 119). Ao tratar da sua categoria de “poder disciplinar”, por exemplo, ele aponta que o exercício dessa “disciplina” e mesmo a “construção do sujeito” fazem-se acompanhar de saberes que tanto são instrumentos de sua eficiência quanto legitimadores do seu exercício (ver, por exemplo: FOUCAULT, 1979). Na seção inicial desta tese, já foram mencionados exemplos de sua obra, mas a própria sociedade internacional contemporânea permite outras ilações bem mais complexas sobre as manifestações do poder.

O construtivismo, porém, vai adiante para notar que as identidades e interesses dos atores e o próprio poder não fazem sentido se não forem compreendidos na sua inter-relação. Segundo aponta Alexander Wendt, “[i]déias sempre importam, porque poder e interesse não têm efeitos à parte do saber compartilhado que os constitui como tal” (WENDT, 1995, p. 74).

O papel da ciência é muito importante nesse contexto. Ernst B. Haas atenta que a ciência produz influência precisamente sobre a forma como se exercita a política: “[a] ciência torna-se um componente da política porque a forma científica de definir a realidade é usada para definir os interesses que atores políticos articulam e defendem” (HAAS, 1990, p. 11).

E essa definição da realidade não é de forma alguma neutra ou casual.

A interação ciência-mercado ganha força com a conversão das ciências em técnicas produtivas, ou, como observa Boaventura de Sousa Santos, com uma racionalidade cognitivo-instrumental colonizada pelo pilar do mercado (SANTOS, 1999a, p. 86-89, por exemplo). A produção do conhecimento científico, especialmente quando exige grandes aportes de recursos, realiza-se segundo interesses do capital investidor e na visão de seu resultado econômico em comercialização posterior, o que desconecta em larga escala o conhecimento científico de sua justificativa e utilidade social. Isto é: os resultados científicos podem ficar ocultos e não-divulgados, seja quando favoráveis aos interesses do financiador (para garantir

o valor econômico de suas descobertas como um produto em si mesmo), seja quando desfavoráveis aos interesses desse agente (para garantir que não sirvam de base a seus concorrentes ou exponham as deficiências ou nocividades indesejadas do seu produto).

O domínio de patentes e de propriedade intelectual, e mesmo de *know-how*, nesse sentido, constitui um exemplo de que o saber é em si mesmo uma forma de poder que passa a integrar o mercado e assume um valor econômico que expressa a sua dominação. A conversão da ciência em uma técnica produtiva, assim, é apenas uma parte do complexo processo de interação de saber e poder, na medida em que o próprio saber também se torna um bem economicamente avaliável, mercantilizado e objeto de propriedade privada.

Boaventura de Sousa Santos vai ainda mais longe nesse raciocínio, e observa, na perspectiva de uma sociologia da ciência, a sua “industrialização”. Ela se opera, primeiro, pela estratificação da comunidade científica na forma de “proletarização” dos cientistas dentro dos centros de pesquisa, e, segundo, pelo distanciamento crescente entre os Estados desenvolvidos e os demais nesse segmento, pela necessidade de grande investimento em equipamentos em determinadas áreas (SANTOS, 1999b, p. 35).

Observa Jürgen Habermas, por seu turno, que a ciência moderna é não somente uma força produtiva, mas igualmente uma ideologia não expressa. O autor explica que o capitalismo, desde a sua origem, “oferece uma legitimação de dominação que já não desce do céu da tradição cultural, mas que surge da base do trabalho social”, porque há troca de mercadorias por força de trabalho no mercado de proprietários privados, sob o pretexto de equanimidade nessas relações. O cientista, assim, age como uma força de trabalho nesse “mercado da ciência”, tornando a própria ciência uma força produtiva no ambiente capitalista. Isso é uma inovação das ciências da modernidade, porque elas “[...] geram por isso um saber que, pela sua *forma* [...], é um saber tecnicamente utilizável [...]” como se evidenciou com a sua transformação pela Revolução Industrial como a “primeira força produtiva” (HABERMAS, 2001, p. 55-68, grifo do original). Este filósofo acrescenta que a ciência e a técnica modernas passam a “[...] a assumir o valor posicional de uma ideologia que substitui as ideologias burguesas destruídas” (HABERMAS, 2001, p. 84), agora protegidas pela crença em uma pretensa neutralidade axiológica que as imuniza da crítica do senso comum. A produção do saber pela ciência, nesse contexto, opera pela racionalidade instrumental puramente econômica do mercado, e, pois, é instrumento de opressão e dominação a seu serviço, mas se pretende legitimada por uma suposta neutralidade “acima” do mercado e de seus ideais. Por isso, é uma ideologia que não assume seu caráter ideológico.

Como se observa, então, a relação entre ciência e mercado também é uma expressão da própria relação entre poder e saber.

Na realidade contemporânea complexa, há uma produção de saberes pelo poder mediante discursos, e também uma interação entre diversas modalidades de poder de forma concatenada.

O poder institucional exercido por organizações internacionais intergovernamentais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, produz alteração no comportamento dos atores estatais e empresas transnacionais, diretamente por aderirem ao seu tratado constitutivo, ou indiretamente por integrarem um mercado mundial que tende a seguir práticas comerciais racionalizadas e relativamente homogêneas. Esse processo de institucionalização de atividades e condutas, entretanto, envolve um universo material e ideacional: a construção de categorias conceituais com significado e sentido específicos (a definição de *dumping*, por exemplo), a criação de um corpo normativo (com princípios, regras e procedimentos para regular as condutas das empresas e dos Estados), a criação de um corpo profissional (como árbitros e técnicos que administram a própria instituição e atribuição de autoridade a seus atos) e a criação propriamente de uma identidade institucional em torno dos interesses econômicos convergentes que fundam a racionalidade instrumental econômica de todos os interessados. Em outros termos: o poder institucional exercido produz saber ou saberes e discursos.

Além disso, o poder produtivo da própria estrutura econômica capitalista produz um discurso hegemônico duplamente eficiente. Por um lado, ele idealiza que as desigualdades econômicas entre os Estados e os povos não apenas não decorrem do comércio internacional, mas, em tese, teriam este como um adversário que, com a sua “mão invisível”, guiada pela regulação institucional intergovernamental, seria capaz de satisfazer as necessidades coletivas globais. Por outro lado, esse mesmo discurso prega que, na medida em que o comércio (liberal) pressupõe a igualdade dos atores, as operações de compra e venda de produtos decorreriam apenas da livre e igual vontade dos Estados (e dos consumidores “globais”) e empresas transnacionais. O problema é que o poder compulsório pode ser afastado em determinados recursos materiais, mas em outros, com destaque para os indispensáveis à subsistência humana, ele é constante e torna-se crescentemente perverso à proporção que um número cada vez menor de empresas transnacionais passa a dominar oligopolisticamente segmentos importantes como a alimentação e os recursos hídricos, seja para produção de energia, seja para consumo, por exemplo.

Não é só, contudo. Essa instituição – e seus poderes institucionais –, por sua vez, insere-se no espectro mais amplo da própria estrutura de produção capitalista, constituindo, eles mesmos, uma expressão do poder estrutural na relação de capital e trabalho, na qual a posição do capital detém interesse em aperfeiçoar a racionalidade instrumental (a “eficiência” das práticas econômicas) e capacidade no sentido material e ideacional para levar essa empreitada adiante.

Retomando Michel Foucault, por exemplo, pode-se dizer que esse poder institucional gera saberes que aumentam a sua própria “eficiência” e, além disso, o “legitimam”, na perspectiva que o comércio internacional é “justo” ou “bom” por ser regulado por uma instituição coletiva. Com base em John G. Ruggie, mais além, pode-se acrescentar que esses saberes integram não os recursos materiais, mas os recursos ideacionais da sociedade internacional contemporânea, e para os quais o realismo político não revela sensibilidade.

Esse exemplo, com sua complexidade, permite trazer à tona um fragmento muito rico da realidade internacional contemporânea, de intensa interdependência, e reforça duas conclusões. A primeira é a de que a produção de saberes pelo poder, como mostra Michel Foucault, também envolve a participação de discursos, o que, segundo lembra Pierre Bourdieu, ocupa uma importante dimensão simbólica do seu exercício, e, assim, forma o recurso ideacional da sociedade, como o construtivismo social já revelou. A segunda é a de que, embora o exercício do poder possa ser analisado de forma segmentada e recortada como uma categoria isolada para fins didáticos, a realidade frequentemente estabelece uma interdependência altamente complexa entre atores, relações, estruturas, instituições e recursos materiais e ideacionais, interligando poderes expressos ou simbólicos.

### **3.1.3 Contrapoderes ou Poderes de Resistência**

O desenvolvimento introdutório sobre o poder, como apresentado na seção inicial, trouxe à tona a questão da resistência ao poder ou do contrapoder. Por sua vez, e ao se aperfeiçoarem as tipologias do poder transitivo e intransitivo com base na forma como o poder se veicula e de sua especificidade da relação, essa categoria deve ser retomada e apreciada à luz dessa moldura teórica ampliada. Em síntese, cabe explicitar como os poderes compulsório, institucional, estrutural e produtivo deparam-se com a resistência ou o contrapoder.



Para realizar essa tarefa, a abordagem desdobra-se em três momentos sequenciais. De início, o estudo retoma a definição de resistência e de sua inserção na moldura teórica dos poderes transitivos e intransitivos. Após, volta-se a atenção para a relação entre poder e saber e suas implicações sobre os níveis argumentativos para a compreensão do contrapoder. Por fim, explicita-se a correlata tipologia de contrapoderes conforme as quatro categorias de poder adotadas para a compreensão da sociedade internacional contemporânea.

O primeiro aspecto a ser abordado é a conexão entre poder e resistência e sua inserção na moldura teórica aqui desenvolvida.

Michael Barnett e Raymond Duvall atentam para o fato de que existe uma mútua relação entre poder e resistência. Na medida em que o poder envolve a habilidade de alterar a vontade de um ator segundo determinados condicionamentos, essa vontade encontra-se cercada pela possibilidade de resistir. Isto é: o ator tendente a sofrer os efeitos do poder tem a resistência à sua disposição no outro pólo desse embate (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 22).

Essa perspectiva complementa a visão de Gerhard Goehler (2000, p. 44) e de Michel Foucault (1979, p. 225), já expostas, de que o poder encontra sempre um “outro” poder na sua frente. A relação de poder, por assim dizer, seria uma relação entre dois poderes, um “maior” e outro “menor”.

Gerhard Goehler, por exemplo, acredita que “[p]oder não é possível sem contrapoder, ou de outra forma não seria diferente de pura força ou violência” (GOEHLER, 2000, p. 44). Como já explorado na seção inicial, essa categoria de contrapoder ou de resistência é muito significativa porque modifica o debate sobre a sujeição na questão do poder. Na medida em que o ator ativo e o passivo possuem poder, o debate passa a se dar entre a intensidade e natureza do poder de um e de outro e como eles interagem na definição de vontades e interesses. Com isso, vem à tona o conjunto de opções do ator passivo e suas repercussões na interação.

Dentre outras questões, isso vai colocar em pauta o debate sobre a modificação reflexa da própria vontade do ator ativo, que detém “mais poder”, ou dos limites do seu exercício concreto. O ator “mais poderoso”, nesse contexto, pode modificar seu interesse e seu comportamento na interação ao se deparar com a resistência ou contrapoder. Embora ele tenha “mais poder”, e, assim, possa fazer sua vontade original prevalecer no final, ele pode considerar os custos e riscos de levar adiante essa imposição intransigente. De um lado, ele pode sofrer efeitos da resistência ou do contrapoder que são toleráveis, mas indesejados, ou mesmo efeitos secundários imprevistos e intoleráveis por conta das inúmeras complexidades interdependentes envolvidas. Embora uma relação de poder possa ser pensada e analisada de

forma individual, a complexidade da sociedade internacional contemporânea freqüentemente estabelece interações de forma que os atores devem considerar também os efeitos do exercício do poder e do contrapoder nessa arena mais ampla.

Do ponto de vista normativo, a avaliação do contrapoder ou da resistência do ator passivo, pelo ator ativo, pode explicar a transformação de seu interesse (e, assim, de sua vontade) no curso da interação, de tal forma a revelar o exercício dosado ou limitado do poder de que dispõe (GOEHLER, 2000, p. 44) ou mesmo sua modificação de natureza. Essa questão da modulação do exercício do poder ou do recurso a outras formas de sua instituição é um dos aspectos tangenciais do debate introduzido por Joseph S. Nye com o conceito de *soft power* (NYE, 2004, p. 7-8), como já exposto.

O fundamento da resistência parece decorrer, em primeiro lugar, de uma característica humana. Embora os autores não aprofundem essa questão, eles reconhecem que “[...] há uma inclinação humana a resistir em face do poder e a buscar maior capacidade de influenciar as forças sociais que definem os seus parâmetros de ação [...]” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 22). Uma vez que a resistência é também entendida como um contrapoder, e, assim, um poder em si mesmo, mas dirigido no sentido contrário, as razões que movem o exercício do poder também podem justificar, em certa medida, o exercício do contrapoder.

Essa resistência, além disso, pode ocorrer de forma distinta do poder ao qual reage e em várias graduações. Embora a resistência ou contrapoder estabeleça-se dentro do espaço de articulação do poder, o ator passivo pode reagir de forma diferenciada, segundo suas capacidades disponíveis.

O segundo aspecto a ser abordado, em seguimento, são as implicações da relação entre poder e saber nos níveis argumentativos da compreensão do próprio contrapoder.

Henri Goverde *et al.* destacam que existe uma intrínseca relação entre poder e saber. A contribuição de Michel Foucault, notadamente, trouxe para o debate “[...] a noção de que poder ao mesmo tempo se conecta e se realiza mediante uma combinação crucial de saber e linguagem, ou o que é chamado discurso”. O discurso, nesse sentido, corresponde ao conjunto de idéias e expressões que permitem compreender e explicar a realidade na qual se insere, e, assim, ao mesmo tempo oportuniza e limita a interação e a ação em todos os campos, inclusive em relação ao poder. Apontam os autores que a “[...] capacidade e/ou a vontade de exercer o poder é mediada pelo discurso, assim como a capacidade e/ou vontade de resistir ao poder” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 14).

O saber permite que os agentes possam avaliar o seu próprio poder em termos de recursos materiais, e, por meio do discurso, serve como legitimador do exercício do próprio

poder, das instituições e suas tendências. Os autores exemplificam que as instituições políticas como um todo “[...] são um produto de discursos tanto no sentido de que elas são construídas conscientemente através de constituições formais e sistemas legais, como no sentido de que convenções informais definem e tornam-se relacionadas nas suas práticas” (GOVERDE *et al.*, 2000, p. 14).

No contexto da globalização, com o impacto das tecnologias de informática e comunicação, o saber age duplamente. Primeiro, ele permite a ampliação e a distribuição dos recursos materiais do próprio poder, e, segundo, torna a sua legitimação seletivizada mediante discursos nos quais a identidade dos atores e como eles se percebem nesse contexto cumprem um papel fundamental. Esses discursos abrem margem a constranger ou possibilitar as opções de ação “[...] incluindo expansão econômica e liberalização política e econômica, de um lado, ou novas formas de desigualdade e opressão (assim como possíveis oportunidades para resistência e emancipação), do outro lado” (GOVERDE *et al.*, 2000, p.14).

No âmbito específico da resistência ou do contrapoder, a relação entre poder e saber adquire uma conotação bastante singular, tornando-se essencial para compreender a sua dinâmica. Como uma dimensão ideacional do poder, o saber tem implicações diretas sobre o interesse e o comportamento dos atores, como o construtivismo social enfatiza. Para entender como os atores agem no âmbito da resistência, a análise desdobra-se em dois níveis argumentativos distintos e logicamente sucessivos: um, o ator deve ter conhecimento do poder e da resistência, e, dois, ele deve ter conhecimento dos custos e riscos da resistência.

O primeiro nível, propriamente, é um pressuposto lógico: o ator não vai pensar em resistir se não souber que está sob poder e que pode resistir. Para pensar em resistir, por certo, o ator deve estar consciente de que está sujeito a algum tipo de poder. Isso envolve a situação em que o ator não tem conhecimento da alteração da vontade ou da sua constituição, o que é bastante complexo.

Esse debate parece mais improvável no âmbito de relações de interação entre atores específicos, como nos casos do poder compulsório e do poder institucional, nos quais, notadamente no primeiro, os atores passivos usualmente identificam e reconhecem o exercício do poder por um ator ativo. No tocante a relações constitutivas, contudo, nas quais operam os poderes estruturais e produtivos, a consciência sobre a existência do poder nem sempre é clara.

As “estruturas estruturantes” e as “estruturas estruturadas”, como lembra Pierre Bourdieu, prestam-se a operar de forma simbólica e nem sempre expressa. Por exemplo, a estrutura capitalista de capital e trabalho (re)produz, no âmbito nacional, iniquidades e

desequilíbrios que são apenas projetados e acentuados no cenário internacional. Como Claus Offe já demonstrou, o trabalho está em desvantagem estrutural em pelo menos quatro aspectos diante do capital <sup>38</sup> (OFFE, 1995, p. 24-32). A globalização neoliberal, então, apenas acresce outros desequilíbrios: primeiro, enquanto o capital é móvel, e os meios de produção, em boa medida, podem ser deslocados, o trabalho permanece fixo e basicamente nacionalizado, por razões sociais e econômicas (e também políticas) que restringem a movimentação ao redor do globo, e, assim, a “competição” entre o trabalho assumiu uma dimensão global; segundo, a racionalidade econômica de maximização de lucros e de minimização de custos encontra nas tecnologias de informática o parceiro ideal para substituir trabalho humano por máquinas. Essa estrutura produtiva, agora “globalizada”, apenas agrava a já precária e desigual condição do trabalho (ver: OLIVEIRA, 2005, v. 3, p. 227-248). A dúvida que se pode trazer, aqui, é até que ponto o trabalhador da economia “globalizada” tem consciência de que o desemprego é um fenômeno estrutural (e não fruto da sua individual “falta de empregabilidade” ou de uma conjuntura nacional específica) e de que as oportunidades (capacidades) estruturais que são abertas a ele pela globalização neoliberal (de que ele pode procurar melhor trabalho “livremente” na “aldeia global”) são muito menores que as capacidades oferecidas ao capital no mesmo espaço (de que ele pode “comprar” trabalho pelo menor “preço” que ele encontrar na mesma “aldeia global”). O discurso da globalização neoliberal cumpre seu papel ideológico na manutenção dessa estrutura. Se o trabalhador não tiver conhecimento de estar sujeito ao poder estrutural, não cogita em resistir a ele.

As relações de constituição que atuam de forma difusa ou indireta, e veiculam o poder produtivo, também nem sempre são percebidas claramente. A produção e a transformação discursiva de sujeitos proporcionam exemplos singulares.

As organizações internacionais intergovernamentais, de acordo com Michael Barnett e Martha Finnemore, são exemplos claros de um fenômeno que “[...] está ajudando a constituir uma ordem global liberal que é produtora de tipos particulares de atores e práticas associadas”. Segundo os autores, por serem essas organizações racionalizadas e liberais, elas, de forma direta ou indireta, são constitutivas de uma ordem global que é simultaneamente

---

<sup>38</sup> Dentre outras: o trabalhador está sempre em posição inferior quando é contratado em ambiente de livre concorrência, porque ela se estabelece inclusive sobre o pólo do salário e das condições de trabalho; o trabalho precisa ser ofertado e “vendido” de forma contínua, para que o trabalhador possa subsistir; as necessidades do trabalhador, por serem de subsistir, são mais rígidas e não podem descer abaixo do nível mínimo dessa subsistência; e o trabalhador tem menor capacidade qualitativa de adaptação às necessidades emergentes, por demandar aprendizado e superação de limitações biológicas que se acrescem com a idade (ver, principalmente: OFFE, 1995, p. 24-32).

racionalizada e liberal. Nesse sentido, e ao mesmo tempo em que pretendem “regular” ou “ordenar” o mundo, elas constituem o próprio pressuposto de que o mundo precisa ser “regulado” ou “ordenado”. Além disso, elas são “[...] freqüentemente os atores que ajudam a constituir os problemas que precisam ser resolvidos”, porque, como “autoridades”, elas subjetivamente constituem e definem o que é um “problema”, estabelecem procedimentos, atribuem responsabilidades para a solução e emitem juízos de valor, todos secundados pelo que elas próprias consideram “bom e legítimo” (BARNETT; FINNEMORE, 2005, p. 179 e 197). Esse exercício de poder produtivo pode operar de formas variadas, mas duas são sugestivas: a seletividade dos “problemas” e a seletividade das “soluções”.

A seletividade dos “problemas”, de acordo com estes autores, consiste em definir (constituir) determinados problemas e não outros, normalmente “[...] disseminando os valores liberais que são as fundações para uma cultura liberal global”. Assim, por exemplo, um “problema” apontado em um determinado Estado a ser “solucionado” é a “garantia de acesso global à pesquisa na floresta tropical” (e não outro, como “a nacionalidade da propriedade intelectual dos princípios ativos da flora e da fauna da floresta tropical”), ou “a rigidez da legislação social como obstáculo ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento” (e não outro, como “o descumprimento da legislação social como obstáculo à qualidade de vida e à dignidade humana”). A solução do problema, nesse caso, significa a transformação de interesses e capacidades do Estado, que, de outra forma, seriam distintos. A seletividade das “soluções” está em definir (constituir) determinados procedimentos de solução segundo modelos pré-definidos. Assim, por exemplo, a atuação de organizações intergovernamentais (e mesmo não-governamentais) na reconstrução de Estados envolvidos em guerras é conduzida segundo padrões ocidentais do tipo liberal e democrático. Por isso, “[...] operações de paz são definidas para criar um tipo particular de Estado, que tivesse um mercado em funcionamento, uma democracia funcionando, tivesse a regra da lei, e coisas do gênero” (BARNETT; FINNEMORE, 2005, p. 181 e 184). Esse modelo vale tanto para Lesotho quanto para o Iraque. Essa solução, todavia, ignora que as estruturas sociais, as tradições culturais, as capacidades e interesses da população e da sociedade como um todo não confluem necessariamente para uma identidade no Estado, ou, muito menos, para uma identidade desse formato. Logo, a “solução” para o problema inicial constitui, em si mesma, outro “problema”.

É interessante notar, porém, que, como “autoridades”, e, assim, detentoras de conhecimento pressuposto, as organizações intergovernamentais dificilmente são questionadas no exercício desse poder produtivo (BARNETT; FINNEMORE, 2005, p. 180). Mais do que isso, e em decorrência, a circunstância de que elas estão exercendo poder

produtivo – literalmente criando novos interesses e capacidades (como ao selecionar os “problemas”, fixar procedimentos e assinar responsabilidades) e também novas identidades (como ao selecionar as “soluções”, estabelecer novos valores e processos societais) – passa normalmente despercebida.

Outro exemplo, este mais em voga, é a constituição da identidade do “Estado desenvolvido”, que é um ícone do discurso político liberal internacional, seja pelos próprios Estados, seja pelas organizações intergovernamentais e mesmo por empresas transnacionais, que justificam suas ações em nome do “desenvolvimento”. Ao se introduzir como parâmetro da atuação política a realização do conceito de “desenvolvimento”, está se projetando uma identidade específica do Estado que, porém, não está diretamente relacionada com o bem-estar e a dignidade do seu povo. O conteúdo desse conceito de “desenvolvimento”, como revela Giovanni Arrighi, é polissêmico e mítico, uma vez que o volume do produto interno bruto ou o volume da balança comercial ou outros indicadores de base econômica pouco dizem sobre a estrutura social e política desse Estado (ARRIGHI, 1997). O “desenvolvimento” desempenhava no século XX e continua a fazê-lo no XXI papel similar ao que era desempenhado pelo conceito de “progresso” no século XIX do ponto de vista ideológico, e serve, assim, como dissimulador do poder produtivo associado, por exemplo, à (re)produção de estruturas econômicas.

Há ainda uma outra variável a tornar essa análise um pouco mais complexa. Esse conceito de poder compulsório, como aqui desenvolvido — e, como regra, na tradição que remonta à visão bidimensional de poder e aos teóricos posteriores —, não tem a intencionalidade como requisito essencial, como Michael Barnett e Raymond Duvall já ressaltaram. Embora essa circunstância não possa ser tomada como regra no ambiente internacional, ela não pode ser ignorada. Deve-se notar que a questão da intencionalidade desdobra-se em outro problema: a intenção sobre os específicos resultados obtidos. Mesmo tomando como exemplo o poder compulsório, isso não é em nada pacífico, porque os próprios autores já notam que, na perspectiva dos seus efeitos, o poder sempre é eficiente para aqueles que o sofrem. Isso se aplica tanto à extensão dos efeitos intencionais quanto a efeitos não-intencionais obtidos. Por exemplo, as vítimas de guerra atingidas de forma acidental pela força militar não deixam de sentir os efeitos do poder de quem as atingiu (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 13-14).

Essa análise torna-se ainda mais sensível se aplicada aos outros poderes (institucional, estrutural e produtivo), na medida em que é discutível apontar uma “intenção” para a estrutura ao reproduzir desigualdades, ou para uma instituição agir em proveito de um ator específico,

ou ainda para um processo de subjetivação instituir identidades. A combinação dessas variáveis pode conduzir à curiosa situação em que o ator passivo não saiba que se encontra submetido a poder, e que o ator ativo não conheça a extensão ou mesmo os efeitos produzidos por seu poder.

O segundo nível argumentativo sobre a resistência ao poder completa essa problemática: o ator vai pensar em resistir como uma opção eficaz somente se os custos e riscos forem aceitáveis.

A opção por resistir ao poder de outro ator depende dos custos e riscos envolvidos nessa conduta. Trazendo o aporte interdependentista para esse debate, pode-se dizer que os limites e possibilidades de resistência dizem respeito aos critérios de sensibilidade e vulnerabilidade do ator na posição passiva. Essa associação deve ser mais bem desenvolvida.

No tocante à vulnerabilidade, sua presença coincide com a existência do poder em si. Se, como dizem Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, a vulnerabilidade corresponde à sujeição do ator a custos ou efeitos impostos externamente, e se o poder envolve exatamente a sujeição à produção de efeitos, é razoável admitir que a existência de vulnerabilidade pressupõe a condição do ator como agente passivo em relação a um tipo de poder. A vulnerabilidade, como os autores assinalam “[...] repousa na relativa disponibilidade e custo das alternativas que os atores variados enfrentam” (KEOHANE; NYE, 1989, p. 13). Embora a intensidade dos efeitos causados pelo poder (“onerosos” ou não) esteja fora da sua definição, a posição de vulnerabilidade de um ator corresponde à sua posição de sujeito passivo na relação de poder.

De qualquer forma, a definição de vulnerabilidade destes autores coexiste integralmente com a definição de poder. Se, como afirmam Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, há vulnerabilidade quando se produzem efeitos externos sobre o ator inclusive quando as políticas foram alteradas, a relação de interdependência vai produzir efeitos de um ator sobre o outro apenas no âmbito de uma relação de poder. Desse modo, eles apontam a relação direta entre “poder” e “interdependência”. A interdependência assimétrica, nesse sentido, pode ser compreendida como uma relação na qual apenas um ator exerce poder sobre outro, que está dotado de seu “contrapoder” ou da “resistência”. Por outro lado, e à proporção que a relação de poder não admite dois pólos ativos (mas apenas um ativo e outro passivo, ou um de “poder” e outro de “sujeição” ou “resistência” ou “contrapoder”), a interdependência simétrica vai apresentar uma conformação diferente. Nesse caso, e nessa moldura teórica, ela vai envolver uma relação na qual os atores reciprocamente exercem poder um sobre o outro, implicando dois exercícios de poder antagônicos em uma mesma estrutura relacional. Por sua

vez, é difícil sustentar que a interdependência simétrica envolva apenas uma relação de poder, na qual o “contrapoder” ou “resistência” é equivalente ao poder em termos de efeitos, porque desqualifica o conceito de poder como “produção de efeitos” (na medida em que a resistência é passiva, e não ativa).

Não se pode esquecer, porém, a questão de que uma relação de interdependência só existe se os seus efeitos forem “significativamente custosos” com a qualificação da vulnerabilidade. Na medida em que os autores definem poder como “[...] a habilidade de um ator levar outros a fazer algo que de outra forma eles não fariam [...]” ou “[...] como controle sobre recursos, ou o *potencial* de afetar resultados” (KEOHANE; NYE, 1989, p. 9 e 11, grifo do original), o sentido de “custosos” aqui é o critério de percepção dos efeitos, como distinção da simples “interconexão” para a interdependência.

No tocante à sensibilidade, sua presença vai indicar a margem de resistência possível. O ator é vulnerável na medida em que ele próprio está inserido em uma relação de poder na condição de sujeito passivo. Por outro lado, isso será mais ou menos custoso, e, assim, vai ampliar ou limitar sua capacidade de resistir, à proporção que for mais ou menos sensível.

Como destacam os autores, a questão envolve não apenas a quantidade de fluxos, mas especialmente a velocidade do impacto dessas alterações de política e a extensão de seus efeitos (KEOHANE; NYE, 1989, p. 12). Isso traz novamente ao debate o tópico dos interesses e especialmente das capacidades dos atores.

No caso do exercício do poder de uma organização internacional intergovernamental sobre um Estado, demandando a apuração de violações dos direitos humanos no seu território, por exemplo, deve-se avaliar se este poder pode ser enfrentado pelo Estado. A questão é saber até que ponto o interesse imediato do Estado em não mudar as suas políticas internas (por razões relacionadas ao arranjo de poder que garante sua estabilidade interna, por exemplo) pode ser justificativa do ponto de vista político diante do risco de que interesses mediatos (como a continuidade de financiamentos externos, por exemplo) sejam atingidos. Ou, em outra perspectiva, qual é a capacidade do Estado de, mediante seus próprios recursos materiais e ideacionais, gerar os mesmos efeitos no grau de financiamento se ele resistir ao exercício do poder da organização e se esta obstruir as remessas financeiras.

A comparação e avaliação dessas questões de vulnerabilidade e sensibilidade, por outro lado, demanda a análise da situação concreta de cada ator em cada relação específica, tanto no aspecto de seus interesses como de suas capacidades materiais e ideacionais, e, assim, opções entre alternativas de bens e seus valores. Nesse sentido, envolve evidentemente uma relação direta entre o saber e o poder em cada uma delas.



O terceiro aspecto a ser abordado, por fim, é a tipologia emergente de contrapoderes correlatos aos quatro tipos de poderes desdobrados da classificação do poder em transitivo e intransitivo.

Na governança global, a questão da resistência é bastante complexa. Além disso, a sua operacionalidade depende diretamente da natureza do poder que se está discutindo, criando outras quatro tipologias correlatas (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 22-23).

O poder compulsório, por ser direto e inter-relacional, tende a estimular o surgimento de resistência diretamente proporcional na relação. Michael Barnett e Raymond Duvall sugerem, como exemplo, que a hegemonia exclusiva dos Estados Unidos da América pode fortalecer o surgimento de uma coalizão européia equivalente (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 22). De outro lado, essa resistência pode não ter a mesma natureza do poder exercido, o que significa que a resistência à unipolaridade norte-americana – por ser aparentemente imbatível no campo militar (recurso material militar) – pode canalizar para a dimensão social ou econômica, como a contestação de seus valores (recurso ideacional) e o boicote a produtos de sua nacionalidade (recurso material econômico). Essa resistência, mais além, tem seu poder projetado em uma sociedade internacional interdependente e conectada em tempo real por mecanismos de comunicação e informática.

O poder institucional, por ser indireto e inter-relacional, tende a produzir resistência para mudar as “regras do jogo” e a relação de vantagens e desvantagens na atuação das instituições. Os autores argumentam, como exemplo, que a potencialidade conflitiva entre Índia e Paquistão desafia o regime internacional de não-proliferação de armas atômicas (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 23). A sociedade contemporânea, no entanto, provê exemplos mais intensos, como o debate em andamento sobre a composição do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). O descompasso entre a relação de forças econômicas e políticas entre os Estados e sua representação no Conselho, assim como o exercício de poder de veto por membros permanentes em oposição à vontade do grande universo dos demais integrantes do órgão, justificam a resistência que se configura nas diversas propostas de mudar as “regras do jogo” da instituição, seja ampliando o número de membros, seja limitando as hipóteses de veto.

O poder estrutural, por ser direto e de relações de constituição, encontra a sua resistência nas tentativas de reduzir as desigualdades produzidas estruturalmente ou mesmo na sua transformação. Os autores observam, porém, que, na medida em que as estruturas não têm controladores individualizáveis, a resistência tende a seguir a forma de “ação solidarística pelos ocupantes das posições estruturais subordinadas”, como as campanhas

“antiglobalização”, por exemplo (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 23). Essa problemática é particularmente sensível no que se refere à estrutura econômica capitalista. Considerando que não é possível identificar com precisão um “ator ativo”, responsável pela “sujeição de poder”, a resistência tende a ser diluída. Voltando ao exemplo de Johan Galtung sobre o poder estrutural que se veicula pela estrutura econômica de produção capitalista e é responsável pela fome em larga escala no globo, a resistência ou contrapoder também deve ser estrutural (GALTUNG, 1994, p. 179 e 209). A resistência envolve modificar a desigualdade estrutural para reduzir os efeitos deletérios sobre a alimentação humana (de modo que mais seres humanos possam ter acesso à alimentação adequada, ou, simplesmente, à alimentação) ou mudar completamente a estrutura produtiva (de tal forma que a satisfação da necessidade humana de alimentação seja o objetivo da estrutura de produção agrícola, e não apenas a lucratividade econômica dela decorrente).

O poder produtivo, por ser difuso e de relações de constituição, trabalha nos processos de subjetivação. Argumentam os autores que a resistência pode ser exemplificada com os movimentos religiosos “fundamentalistas” que reagem aos discursos de globalização ou ocidentalização (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 23). A realidade internacional oferece vários exemplos dessa resistência, em diversos âmbitos. Pode-se mencionar a redefinição ou supressão de termos ou palavras que representam discursos de dominação ou de discriminação, especialmente de gênero ou raça, mas também de condição econômica, notadamente promovida por organizações não-governamentais. Assim, por exemplo, quando as organizações e movimentos “feministas” combatem expressões ou práticas que retratam a dominação patriarcal, estão desconstruindo esse discurso hegemônico e construindo um outro, como assegura Mark Haugaard: “[o] feminismo facilita a transformação de consciência prática em consciência discursiva e, ao fazer isso, enfraquece as relações patriarcais de dominação” (HAUGAARD, 2000, p. 67). Também se pode referir a redefinição de conceitos que fundamentam discursos universalizados, como “direitos humanos”, de forma a abarcar mais necessidades humanas, e, assim, inserir na agenda contemporânea outros temas ou enfoques, como o papel da estrutura econômica e social na reprodução de violação de direitos (o exemplo já citado de Johan Galtung é nesse sentido). A criação de novas identidades<sup>39</sup>, como a de “trabalhadores sem-terra”, ou “excluídos sociais”, por exemplo, também retrata a

---

<sup>39</sup> A compreensão das identidades na sociedade contemporânea como uma pluralidade conjugada é desenvolvida por Odete Maria de Oliveira, enfatizando não apenas sua mobilidade, mas também seu papel retórico (OLIVEIRA, 2005, v. 3, p. 154-184).

resistência ao poder produtivo, e, por isso mesmo, são “produtivas” e constitutivas de novas relações, com interesses e capacidades articuladas de forma diferenciada.

O contrapoder também exerce um papel central para as estratégias emancipatórias na política global contemporânea. Segundo Ulrich Brand *et al.*, a sociedade civil em especial tem à sua disposição o contrapoder “de baixo”, que pode se manifestar em passeatas, mobilizações, audiências públicas, greves, locautes e outras inúmeras iniciativas de tipo simbólico ou material para resistir ao exercício de outras formas de poder. Isso exige o desenvolvimento de infra-estrutura para a mobilização, notadamente com o apoio dos meios de comunicação, e pode partir de organizações tradicionais ou de setores delas, sejam privadas ou em parte públicas, como agremiações políticas. Além disso, o contrapoder emerge junto com a contracultura, como um conjunto de valores e práticas econômicas, sociais e culturais que se apresentam como resistência à dominação hegemônica, e ambos não seguem qualquer roteiro ou organização específica, variando em cada caso, mas representam aspectos centrais de estratégias políticas emancipatórias (BRAND *et al.*, 2000, p. 170-171).

Nesse sentido, cada um dos quatro tipos de poder conta com quatro correlatos tipos de contrapoder, que se manifestam nas relações na sociedade internacional contemporânea, e cuja operacionalização no âmbito da governança deve ser aprofundada mais adiante.

Após analisada a tipologia específica dos poderes na sociedade internacional contemporânea, como desdobramentos da dicotomia entre poderes transitivos e intransitivos, assim como seus correlatos contrapoderes, pode-se avançar para outro tópico igualmente fundamental do exercício do poder. Em seguimento, deve-se descortinar de que forma a governança global surge como um objeto de conhecimento e quais são seus elementos constitutivos.

### **3.2 Delimitação da Problemática da Governança Global**

O desenvolvimento e aprofundamento das categorias do poder político no espaço global serve de aproximação para a problemática da governança global. Esta, a propósito, envolve o exercício de poder, de uma forma ou outra, e, para compreendê-la, deve-se delimitar inicialmente o âmbito de seu debate. Para tanto, a análise, no presente momento, desenvolve-se em três tópicos sucessivos.

Em primeiro lugar, a análise atenta para a relação que se estabelece entre governo e governança, como duas categorias que ocupam o ponto nodal da política internacional. Para este fim, diferenciam-se as categorias de governo e governança no âmbito internacional, e, a seguir, exemplifica-se a dimensão e a importância do debate mediante a síntese de um estudo sistemático sobre a governança.

Em segundo lugar, a atenção volta-se para a análise das causas da emergência da governança global, como os motivos que introduzem essa problemática no debate internacional. A exposição desdobra-se em torno de dois pontos centrais: a impossibilidade de a governança nacional satisfazer as necessidades e resolver os problemas nos espaços territoriais dos Estados, e a própria ausência de governança em espaços fora de territórios nacionais.

Em terceiro lugar, investiga-se a conformação epistêmica da governança global, como instrumento de ordenação da realidade social que envolve a relação entre poder e saber. Nesse sentido, a análise desenvolve-se em torno dos pressupostos para a sua construção e seus denominados elementos normativos.

### **3.2.1 Governança e Governo na Política Mundial**

A problemática da governança constitui um dos debates centrais da sociedade internacional contemporânea, na busca de compreender a articulação do poder nesse espaço e suas potencialidades sob o influxo da globalização. Além disso, a introdução do debate em torno da governança exige a sua análise conjugada com a discussão sobre o governo, uma vez que ambas as categorias ocupam o ponto nodal da política internacional.

A fim de analisar essa questão, a exposição desenvolve-se em dois momentos. De início, introduzem-se e diferenciam-se as categorias de governo e governança no âmbito internacional, e, a seguir, ilustram-se a dimensão e a importância do debate mediante a síntese de um estudo sistemático sobre a governança.

No primeiro momento, cabe analisar as categorias de governo e governança pela ótica de sua importância para a política internacional contemporânea.

Uma aproximação inicial ao debate entre governo e governança pode ser o reconhecimento de que se trata de duas categorias tradicionalmente compreendidas como um bloco monolítico na política nacional. Ao se mencionar a existência de governo,

tendencialmente era pressuposto que também existia governança, e, da mesma forma, a governança era entendida como um atributo do governo. Embora sejam duas categorias diferentes, na dimensão empírica da política nacional elas eram usualmente entendidas como duas faces de um mesmo fenômeno: o exercício do poder pelo Estado nacional.

Governo e governança, assim sendo, envolvem conceitos que tratam de aspectos distintos. Segundo observa James N. Rosenau com propriedade, eles são semelhantes no sentido de que “[c]onsistem ambos de sistemas de regras, de mecanismos de direção cuja autoridade é exercida de forma a conectar sistemas para preservar sua coerência e mover-se na direção dos objetivos desejados” (ROSENAU, 2002, p. 72). A diferença entre eles, todavia, reside em que os sistemas de regras de governos correspondem a estruturas, e os de governança a funções sociais ou processos.

Leciona este autor que “[g]overnar, seja como estrutura ou função, é exercer autoridade. Ter autoridade é ser reconhecido como tendo o direito de governar, de emitir diretivas que são aceitas por aqueles alcançados por essas diretivas”. Governo, portanto, é “[...] usualmente tratado como a entidade através da qual se busca ordem e são demarcados e implementados objetivos” (ROSENAU, 2002, p. 71-72).

A governança, por sua vez, e de acordo com Robert O. Keohane, constitui uma categoria bem mais abrangente, porque são “[...] os processos e instituições, formais e informais, que guiam e limitam as atividades coletivas de um grupo”. Ainda segundo este autor, a governança pode ser pensada em “níveis” diferentes (subnacional, nacional e supranacional). Em cada um deles, as “atividades de governança” dividem-se em privadas, governamentais e de “terceiro setor”. Nesse modelo, assim como há governo em todos os níveis de governança, também existem atividades de governança fora do governo, ou, em outras palavras, “sem autoridade governamental” (KEOHANE, 2002, p. 202-204).

Governança, no âmbito deste trabalho, é entendida como um conjunto de atividades orientadas à realização de objetivos políticos, que podem derivar ou não de autoridades formais. A governança não está assentada propriamente em poder coercitivo para seu exercício (que pode existir, quando for exercida por um governo, por exemplo), mas sim na aceitação pelos seus destinatários. Retomando James N. Rosenau, destaca-se que a governança pressupõe sua efetividade – ou ela é efetiva, ou simplesmente não é governança, mas sim “anarquia ou caos”. Por isso, o conceito de governança decorre da combinação das idéias de ordem e intencionalidade. Como observa este autor, há diversos arranjos na arena global, mais ou menos rotineiros e expressos (normas constitutivas e regulatórias do comércio, da diplomacia, da circulação de pessoas, do transporte, etc.), que formam um corpo

ordenativo da sociedade internacional. Essa ordenação, além disso, dispõe-se segundo os interesses dos atores internacionais, expressos de forma consciente ou inconsciente, regulados externamente (normas do Direito Internacional Público, por exemplo) ou auto-regulados (preços do mercado em geral, como exemplo). A instituição de regulação expressa em áreas específicas, nessa linha, corresponde aos chamados regimes internacionais, que, de acordo com o mesmo autor, são entendidos como “formas de governança sem governo” (ROSENAU, 2000, p. 16-17 e 21).

Essa ordem, ademais, apesar de não ser absoluta ou imutável, desafia a tese de que o cenário internacional seja uma “anarquia”. Embora seja inegável que inexistam uma autoridade global com o monopólio da violência, essa concepção estatocêntrica pode levar ao equívoco de supor que haja “ordem” nos Estados e “anarquia” fora deles. Em realidade, lembra James N. Rosenau que a relação entre anarquia e ordem parece desenvolver-se muito mais numa linha contínua e graduada do que em duas categorias excludentes, porque a inexistência de um ente de governo global não desqualifica a existência de alguma ordem nesse âmbito (ROSENAU, 2000, p. 19). Outros teóricos, nesse caminho, argumentam que hierarquia e anarquia sempre estiveram presentes na sociedade internacional desde o surgimento do modelo de Westphalia, embora sob variações distintas ao longo do tempo que oscilam de acordo com as constituições e transformações de identidades e interesses (HOBSON; SHARMAN, 2005, p. 92-93), que, mais além, podem ser dissociados em três “culturas” de anarquia, conforme a ênfase e a perspectiva adotadas (WENDT, 1999, Capítulo 6, em especial). Indo adiante, e embora esse argumento deva ser analisado em outro momento com mais vagar, a compreensão de ordem e anarquia como uma dicotomia excludente constitui um debate problemático, porque pouco diz sobre a governança global e sua efetividade e, de resto, porque se prende a uma concepção puramente estatocêntrica de sociedade global, como se o globo fosse tão-somente uma soma de Estados, e como se a política fosse apenas o conjunto das suas ações ou omissões (ver: WENDT, 1992).

Para o efeito da presente pesquisa, e no sentido proposto por James N. Rosenau, governo é entendido como autoridade formal que sustenta atividades orientadas a atingir objetivos políticos (ROSENAU, 2000, p. 15-16). O governo supõe uma autoridade formal, isto é, uma entidade que detenha poder e cujo exercício seja tido por legítimo pelos destinatários ou uma “forma institucionalizada de poder” (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 4; ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 302), independentemente de seu fundamento, e, assim, está dotado da capacidade de impor a sua deliberação sobre eventuais desviantes. Ademais, o governo reúne um conjunto de elementos humanos e materiais, como grupos de indivíduos e

de bens afetos a essa atividade (“burocracia” e instalações para a organização das atividades), e também elementos ideacionais, como saberes necessários e aplicados a esse exercício (teorias e práticas de administração dos recursos, notadamente revestidas de racionalidade instrumental), cuja extensão e disposição são muito variadas no tempo e no espaço. O sentido aqui atribuído coincide em larga escala com o conceito de governo tradicionalmente estabelecido na teoria política em geral (ver: BOBBIO, 1998) e mesmo na internacional (ver, por exemplo: WALTZ, 1979; DEUTSCH, 1983). Note-se que a existência de um governo independe de outros atributos, como a sua responsabilidade ou fundamento, mas essas questões vão produzir efeitos sobre a capacidade de exercício de governança, e, no plano global, serão objeto de análise.

A diferenciação entre as categorias de governo e governança permite o reconhecimento da possibilidade de suas variadas combinações (ROSENAU, 2000, p. 16), como serão desenvolvidas. Assim como se pode identificar o governo com governança, que constitui o ideal político nos modelos nacionais cada vez mais contestado, e que revela a ênfase na autoridade formal e não propriamente na sua atividade, também há outras hipóteses. No âmbito nacional, o crescente desafio parece residir no governo sem governança, por conta das falhas ou insuficiências do Estado para solucionar problemas no seu próprio território e mesmo por conta da sua incapacidade de resolver problemas fora dele e do limite de soberania e supremacia. As duas categoriais centrais na presente pesquisa, porém, cuja problemática surge exatamente dessas limitações do Estado, são a governança global com governo e a governança global sem governo. Isto é: embora a governança sem governo possa ser limitada no plano nacional, diante do fato de o Estado deter a autoridade formal no seu âmbito territorial monopolisticamente, e, assim, haver menos espaço para o surgimento de uma governança “concorrente”, a realidade internacional é bem diversa. Não existindo uma entidade que detenha de forma monopolística a autoridade formal, surge o sólo fértil para a proliferação de autoridades mais ou menos formais que exercem o poder em áreas maiores ou menores, o que implica não apenas um policentrismo, mas essencialmente uma poliarquia, como uma concorrência e superposição de autoridades. A governança que se observa no espaço global é produzida com governos também, mas preponderantemente sem eles.

Outra categoria central, então, é a de autoridade. Ela é entendida aqui como a combinação de poder com o atributo de legitimidade segundo seus destinatários, ou, na tradição weberiana, como uma “forma institucionalizada de poder” (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 4; ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 302). No âmbito global, e no presente estudo, a autoridade é qualificada como pública, quando ela é exercida pelo Estado diretamente ou por

entidades de governo instituídas por ele para essa finalidade, e é adjetivada de privada, quando é exercida por outros atores, como organizações internacionais não-governamentais e empresas transnacionais (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 5). Observe-se, ainda, que a legitimidade dessa autoridade privada e sua extensão são controversas e devem ser aprofundadas. Como leciona James N. Rosenau, a idéia de governança é diretamente associada a todos os “esforços para exercer autoridade” (ROSENAU, 2002, p. 71).

Há diversas formas de aquisição de autoridade por esses sistemas de regras, mas que podem ser resumidas em duas modalidades gerais. Uma delas é formalmente, por constituições, legislações e outros instrumentos regulatórios formais; outra é informalmente, mediante processos que se estabelecem conforme práticas e atividades repetidas reconhecidas como expressivas de autoridade, não importando se possuam ou não meio de coerção.

Esses sistemas de regras, por sua vez, constituem “esferas de autoridade” (ROSENAU, 2002, p. 72), sendo essencial que exista obediência por aqueles aos quais se dirige para serem qualificadas como tal.

Na perspectiva da sua obediência, contudo, o governo e a governança podem sofrer limitações. Ambos estão sujeitos à desobediência, embora sob mecanismos diferentes. Atenta James Rosenau que os sistemas de regras de governos produzem obediência “[...] mediante prerrogativas formais tais como soberania e legitimidade constitucional [...]”, e os de governança “[...] derivam de normas e hábitos tradicionais, acordos informais, pressupostos compartilhados e um conjunto de outras práticas que levam as pessoas a seguir suas diretivas” (ROSENAU, 2002, p. 72).

Os sistemas de regras de governança, porém, difundem-se para além dos Estados. A interdependência complexa acompanha a governança surgindo nos espaços de corporações transnacionais, organizações não-governamentais e outros atores que não são entendidos como governos. Isso permite reconhecer que os conceitos de governo e governança não andam necessariamente juntos. Se é verdade que, no âmbito nacional, governança é um processo que se encontra ainda basicamente a cargo do governo nacional, não é menos correto que, globalmente, a governança parece estar ainda bem distante de algum governo inequívoco.

Resume James N. Rosenau que “[...] os interesses mundiais podem ser conceitualizados como governados mediante um sistema bifurcado – o que pode ser chamado de os dois mundos da política mundial [...]”. De um lado, há “[...] o sistema de Estados interestatal e seus governos nacionais que têm há muito dominado o curso dos eventos [...]”, e, de outro, “[...] um sistema multicêntrico de diversos tipos de outras coletividades que ultimamente



emergiram como uma fonte rival de autoridade com atores que algumas vezes cooperam, freqüentemente competem e indefinidamente interagem com o sistema estatocêntrico” (ROSENAU, 2002, p. 72-73).

A separação virtual desse bloco monolítico associa-se com as limitações do governo nacional, e, assim, da governança nacional, em satisfazer determinadas necessidades, que, como se aprofundará, decorrem basicamente (mas não exclusivamente) da existência de problemas além dos limites territoriais nacionais. Nesse sentido, é marcante o papel da globalização, imprimindo acentuada dinâmica e complexa interdependência nas relações internacionais. A governança no patamar global, portanto, ao dissociar o até então monolítico bloco de governo e governança, produz uma realidade altamente complexa.

Esse “sistema bifurcado”, como qualifica James N. Rosenau, apresenta em comum o compartilhamento de regras sobre os destinatários do exercício de poder, refletindo o exercício de autoridade em ambos os casos, mas nos seus próprios limites. Acrescenta, ainda, que quando esses “dois mundos” atuam de forma coordenada para resolver problemas específicos, eles criam instituições que são tidas como “regimes” (ROSENAU, 2002, p. 73).

No fundo, a problemática que se impõe com a governança global é o fato já difícil de negar que “está em curso um processo irreversível no qual a autoridade é crescentemente desagregada, resultando em um sistema de governança global composto de mais e mais centros de autoridade em todos os cantos do mundo e em todos os níveis de comunidade” (ROSENAU, 2002, p. 71).

Este autor também chama a atenção para o fato de que esses “dois mundos” são criados por uma concepção ainda marcadamente estatocêntrica de política, construída em torno de limites territoriais que se presumem soberanos. O problema, entretanto, é que esses conjuntos de processos contraditórios e simultâneos de fragmentação e integração de várias instâncias “[...] são tais que os Estados podem exercer reduzido controle sobre os fluxos de idéias, dinheiro, bens, poluição, crimes, drogas e terrorismo; e eles têm um controle apenas ligeiramente maior sobre os fluxos de pessoas”. Logo, as fronteiras não são marcos soberanos e excludentes e, portanto, “[...] as jurisdições legais e geográficas nas quais [as fronteiras nacionais] se localizam importam menos e menos. O que importa, no lugar disso, são as esferas de autoridade para as quais os seus membros respondem” (ROSENAU, 2002, p. 74).

O exercício de autoridade, por sua vez, pressupõe a presença de obediência de forma sistemática. A diferença fundamental entre essas esferas vai residir, por conseguinte, não no seu exercício, mas sim no grau de lealdade que conseguem obter, aferido em termos da sua obediência. Embora a ausência eventual dela seja tolerável, e, como regra, reprimível por

mecanismos próprios, a ausência completa de obediência é patológica e compromete a autoridade. Para os Estados, na dimensão do governo, a questão é mais simples, na medida em que eles dispõem da “violência legítima” contra aqueles que desobedecem. De qualquer forma, atribuir a autoridade do Estado apenas ao temor da violência legítima, notadamente manifestada pelo poder compulsório, é subavaliar o papel de construção social das instituições políticas. Como afirma James N. Rosenau, muito do que se faz no Estado “[...] é fundado no costume, em uma prontidão irrefletida para responder a diretivas emanadas pelas autoridades para as quais o indivíduo foi socializado a ser obediente e leal [...]” (ROSENAU, 2002, p. 75).

O problema que se impõe no atual contexto contemporâneo, entretanto, é que os limites da territorialidade estatal e seu poder compulsório, e, mais além, sua autoridade, são desafiados por outras fontes concorrentes de autoridade e por fronteiras permeadas por mecanismos de telemática, implicando que “[...] os Estados são cada vez menos capazes de contar com a efetividade de suas diretivas” (ROSENAU, 2002, p. 75). Está bastante claro que o modelo político-jurídico do Estado moderno encontra dificuldades, porque mesmo os Estados que não vivem convulsões sociais ou demonstram incapacidades estruturais enfrentam uma certa limitação de sua autoridade e capacidade de governo para instituir objetivos e alcançá-los.

Nesse sentido, explica este estudioso que a proliferação das esferas de autoridade está relacionada ao fato de que “[...] crescentemente as pessoas são capazes de incorporar e administrar múltiplas identidades que diminuem sua aliança com os Estados” (ROSENAU, 2002, p. 75). A emergência de outras esferas de autoridade produz um mundo multicêntrico que, da mesma forma, fragmenta as lealdades dos indivíduos e dos atores. O mundo multicêntrico vai envolver especialmente a proliferação de formas organizativas em rede, notadamente sob os instrumentos de informática e comunicação eletrônica, o que será explorado pelos seus efeitos na constituição de formas singulares de governança.

Conclui o autor citado que essa desagregação e fragmentação da autoridade e da governança em vários centros gera sucessos e insucessos nos dois âmbitos. Ele diz que há exemplos de governança bem-sucedida no mundo estatocêntrico, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, e no mundo multicêntrico, como agências de cotação de crédito que indicam a confiabilidade de economias nacionais, por exemplo, também há exemplos de seus insucessos, que parecem ser a regra (ROSENAU, 2002, p. 76).

Por isso, o exercício de governança vai estar diretamente associado com a sujeição a algum tipo de autoridade, que, de um lado, pode ter o governo (e suas instituições formais)

como seu agente (e aí se forma a governança com governo), e, de outro lado, pode não ter o governo (mas sim outros atores e instituições informais) como exercente (e, então, forma-se a governança sem governo). Este é o grande debate que exige a atenção na presente pesquisa.

No segundo momento, e a seguir, pode-se ilustrar a importância e a extensão da discussão que envolve a governança global mediante a síntese de um dos primeiros estudos sistemáticos e de larga envergadura sobre o tema.

As preocupações concernentes com alguma forma de política de âmbito mundial acompanham a humanidade há longa data, baseadas em argumentos ou teorias jurídicas, morais ou de outra natureza. O ideal de uma organização política de amplitude global já era sustentado por autores como Immanuel Kant, que apontava para uma “federação da paz” (KANT, 1995, p. 135-136). Não é por outra razão, como afirma Jim Whitman, que a maioria “[...] das teorias e propostas que seguem essa tradição centram no problema da paz e da confiança entre comunidades políticas – preocupações espelhadas no crescimento de relações interestatais baseadas em tratados e no maior desenvolvimento do Direito Internacional” (WHITMAN, 2003, p. 257). O presente estudo, no entanto, não tem ambições tão amplas a ponto de dirigir sua atenção para a história ou evolução desse debate, mas apenas para a sua conformação propriamente contemporânea no âmbito da sociedade internacional que se encontra sob o influxo da globalização.

Nesse rumo, os debates sobre a governança global desenvolvem-se com mais intensidade basicamente a partir do momento em que se identifica a incapacidade de os Estados enfrentarem diversos desafios da sociedade contemporânea no âmbito interno e global mediante seus governos nacionais. Mais além, o estudo da governança global é facilitado pelo já exposto descolamento da idéia de governo da idéia de governança, que, até então, eram tratados usualmente como um bloco monolítico.

Estudos sistemáticos e de grande abrangência sobre o tema, porém, são relativamente recentes, e um dos mais significativos é o desenvolvido pela já mencionada “Comissão sobre Governança Global” (“The Commission on Global Governance”). A síntese desse estudo pode ilustrar com muita propriedade a complexidade e a amplitude dessa problemática, fornecendo um rico panorama da extensão do debate.

De início, a Comissão define governança como “[...] a soma de várias formas pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus interesses comuns”, ou como “[...] o processo contínuo através do qual conflito ou interesses diversos podem ser acomodados e ação cooperativa pode ser tomada”. A governança é constituída, de um lado, por “instituições formais e regimes fortalecidos para garantir cumprimento”, e, de outro, por

“acordos informais em que pessoas e instituições ou acordaram ou perceberam ser do seu interesse” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 2).

Esclarece a Comissão que a governança pode ser desenvolvida em plano local ou global. No nível local, ela envolve hipóteses como a combinação de grupos econômicos do Estado e da sociedade civil para controlar o desmatamento ou um conselho comunitário administrando um sistema de reciclagem de lixo. No âmbito global, e embora “tenha sido vista inicialmente como relacionamentos intergovernamentais”, ela precisa também envolver organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas transnacionais e o mercado global (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 2-3).

A Comissão também observa que o mundo mudou muito desde a criação do sistema das Nações Unidas. O cenário global assistiu ao crescimento do papel de valores humanitários, à emergência de um mercado global e à proliferação de novos atores que devem ser considerados na governança. O seu número varia em cada área e temática da governança, e seus interesses podem ser convergentes ou não, assim como podem ser positivos ou não para a convivência no planeta.

A governança global, segundo ela, não segue um modelo, ou padrão ou instituição específica. Trata-se de um “[...] amplo, dinâmico e complexo processo de tomada de decisão interativa que está constantemente evoluindo e respondendo às circunstâncias em mudança”. Para ser efetivo, o processo deve envolver os diversos níveis locais, nacionais e regionais e ser promovido por parcerias que permitam aos atores do patamar global “[...] reunir informações, saber e capacidades e a desenvolver políticas e práticas conjuntas em temas de interesse comum” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 4-5).

Da mesma forma, a governança envolve uma “estratégia multifacetada” que pode repousar sobre uns ou outros atores, conforme o caso, assim como vão variar os papéis e o âmbito de atuação. Podem ser agentes mais efetivos de governança as empresas, ou os Estados, por exemplo, dependendo da situação, não existindo regra rígida. Além disso, as funções que podem ser cumpridas por um ou outro ator na tomada de decisão, ou apenas na sua execução, são igualmente singulares a cada situação. Por fim, a tomada de decisão pode ser mais efetiva em níveis mais próximos dos interesses envolvidos, em alguns momentos, ou mais distantes, em outros. A Comissão também destaca que, nesse contexto globalizado, a governança é bem mais complexa porque deve ser mais “democrática”, o que se entende como mais “inclusiva e participatória” e também “flexível” para se adaptar às sucessivas mudanças. Para tanto, as organizações intergovernamentais devem ser “reformadas” e

“fortalecidas”, assim como devem ter mais articulação com o setor privado (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 5).

No tocante a seus valores, “[...] exigirá a articulação de um *ethos* colaborativo baseado nos princípios da consulta, transparência e responsabilidade”. Além disso, a governança deve promover a “cidadania global” e agir para a inclusão social e política em todos os níveis, buscando alcançar “paz e progresso para todas as pessoas”. Destarte, “[...] deverá se empenhar para sujeitar a regra do poder arbitrário – econômico, político ou militar – à regra da lei dentro da sociedade global” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 5).

A Comissão, por outro lado, atribui grande responsabilidade à Organização das Nações Unidas (ONU). Entende que esta Organização deve seguir a desempenhar um “papel central na governança global” porque é o único fórum de âmbito universal “[...] onde os governos do mundo se juntam em uma condição de igualdade e em base regular”, o que exige aumentar seus recursos e sua credibilidade para reforçar sua atuação. Entretanto, a Comissão também reconhece que esse trabalho não pode ser feito isoladamente, mas exige o comprometimento de toda a sociedade (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 5).

Além disso, a Comissão apresenta uma série de sugestões e propostas para enfrentar os problemas da governança global. As suas premissas são a existência de desafios intensos e extensos na sociedade internacional, e que a governança global deve considerar seus novos referenciais, as mudanças emergentes e os valores a serem preservados. No tocante aos novos referenciais da governança global, eles estão centrados no reconhecimento de que há múltiplos atores no cenário internacional, com uma emergente sociedade civil global, o que oferece muitas possibilidades para novos arranjos. O Estado ainda permanece sendo o ator primário, mas deve trabalhar em conjunto com os demais atores. A Organização das Nações Unidas (ONU) é a instituição que desempenha um papel de muita importância, mas não pode agir sozinha. No tocante às mudanças emergentes, a Comissão enfatiza a concretização de uma “vizinhança global”, caracterizada pela interdependência mútua das pessoas para subsistirem. No que se refere aos valores a serem preservados, a Comissão diz que envolvem direitos e responsabilidades de todos os indivíduos e coletividades, assim como um “forte compromisso com a democracia fundada na sociedade civil”. No seu conjunto, configuram uma “ética civil global” que deve pautar as atitudes e as políticas na governança (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 335-357).

Sobre os direitos de todos os indivíduos, esclarece a Comissão que o centro do debate deve garantir: vida protegida; tratamento igual; chance de ter uma vida digna e prover seu

bem-estar; reconhecimento e proteção das diversidades; participação na governança; petição para denunciar injustiças graves; acesso igual à informação e igual acesso aos recursos comuns. Sobre as responsabilidades de todos os indivíduos, a Comissão destaca: contribuir para o bem coletivo; perceber os efeitos de suas ações na segurança e bem-estar de todos; promover igualdade; proteger os interesses das próximas gerações em desenvolvimento sustentável e recursos comuns; preservar o acervo intelectual e cultural da humanidade; participar ativamente da governança e combater a corrupção. Sobre a democracia, a Comissão insiste na sua importância, porque ela “[...] proporciona o meio dentro do qual os direitos fundamentais dos cidadãos estão mais bem protegidos e oferece a base mais apropriada para a paz e estabilidade” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 336-337).

Centrar a democracia na sociedade civil, contudo, envolve repensar a soberania, que passa por mudanças. Afirma a Comissão que no contexto de interdependência crescente “[...] as noções de territorialidade, independência e não-intervenção perderam algo do seu significado”, e que, em algumas questões, a “[...] soberania deve ser exercida coletivamente, particularmente em relação aos bens globais”. Além disso, os princípios da soberania territorial e da não-intervenção devem ser “adaptados”, de tal forma que se encontre um equilíbrio entre os direitos de Estados e dos povos, assim como entre as Nações e a “vizinhança global” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 337).

Nesse contexto de grandes alterações nas relações e nos valores, a Comissão divide suas propostas em quatro grandes áreas temáticas: “segurança”, “interdependência econômica”, “as Nações Unidas” e “a regra do direito” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 338-357).

Como se observa dessa síntese de um dos primeiros estudos sistemáticos sobre a governança global, ela envolve a rediscussão dos atores e das estruturas globais. No que se refere aos atores, vai demandar o reconhecimento de novos partícipes, assim como a redistribuição de papéis entre estes e os atores tradicionais, notadamente o Estado, que tem sua atuação reavaliada, e mesmo a formação de agendas diferenciadas e integradas. Quanto às estruturas, introduz no debate o papel do modo de produção capitalista e suas articulações na cultura e na política das sociedades, revelando a complexidade dessas interrelações e a necessidade de regulação. Embora o estudo da Comissão não enfrente questões diretamente relacionadas com a presente pesquisa, como a relação entre saber e poder e as modalidades de exercício do poder político na governança, ele é ilustrativo sobre os grandes desafios que esse debate propõe. De forma sucinta, esse estudo reafirma que a problemática da governança deve

ser compreendida no contexto das transformações provocadas pelo fenômeno da globalização, e da dinâmica e complexidade da sociedade internacional contemporânea.

Apresentada a problemática da governança e do governo na arena internacional e ilustrada a sua envergadura, pode-se analisar com mais profundidade as razões que motivam o surgimento do debate da governança global.

### **3.2.2 Emergência do Problema de Governança Global**

A necessidade de governança global é uma questão que usualmente não tem merecido a atenção mais detida dos teóricos, embora sua pré-existência possa ser tida como indiscutível. O ponto a ser analisado neste momento são as causas da emergência da governança global, como as razões que introduzem essa problemática no debate. A exposição desdobra-se em dois momentos, conforme a natureza das causas: o primeiro é a insuficiência da governança nacional em satisfazer as necessidades e resolver os problemas dentro dos espaços territoriais dos Estados, e o segundo é a própria ausência de governança em espaços fora de territórios nacionais.

Os Estados são modelos político-jurídicos universalizados, e, por conta disso, são tidos no meio internacional como soberanos nas suas decisões e supremos no comando dos indivíduos e dos interesses no âmbito de seu território. Da mesma forma, e não existindo uma autoridade supranacional hierarquicamente superior aos Estados, poder-se-ia pensar que não há propriamente questões de governança “global”, mas apenas uma combinação de centenas de questões de governança “nacional”, que cada Estado resolveria de forma soberana.

Como observa Mathias Koenig-Archibugi, o Estado de modelo nacional foi a forma institucionalizada de poder político que prevaleceu e tornou-se relativamente homogênea a partir da modernidade, superando o feudalismo, as cidades-Estado e outras instituições. Por conseguinte, “[...] os Estados tornaram-se e ainda são os principais fornecedores de serviços de governança para as sociedades” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 46). Para tanto, os Estados organizam-se segundo um modelo que pretende satisfazer determinadas necessidades centrais e comuns das sociedades: garantir a segurança entre os indivíduos nacionais e perante agentes externos, proteger das ameaças da natureza, proporcionar meios para os indivíduos subsistirem, oferecer estrutura para a vida em coletividade, além de outras tarefas análogas. A governança de âmbito nacional, em linhas gerais, é exercida em torno dessas atividades e seus

dedobramentos, pensados no âmbito de ação sobre um grupo humano delimitado, dentro de um recorte territorial e utilizando a força que se tem por legítima de forma exclusiva e suprema.

A questão da governança global, no entanto, vai emergir apenas quando as governanças nacionais providas pelos Estados, isoladamente considerados, forem inefetivas para atender às necessidades das suas sociedades nacionais respectivas, ou, mais ainda, quando as governanças nacionais dos Estados somados, coletivamente considerados, forem incapazes de atender às necessidades da sociedade global, entendida como acima ou além das somas das sociedades estatais. Em outras palavras, e nessa linha de raciocínio, a necessidade de governança global decorre, de um lado, das falhas das governanças nacionais nos seus territórios respectivos, e, de outro, da ausência propriamente de governança em espaços fora de territórios nacionais.

O primeiro aspecto a ser enfrentado é a falta de capacidade da governança nacional em satisfazer as necessidades e resolver os problemas nos espaços territoriais dos Estados.

Mathias Koenig-Archibugi afirma que o Estado pode falhar por basicamente três motivos. O primeiro é a “interdependência”, definida como presença de elementos externos no seu âmbito que provêm de fontes além de seus limites soberanos. O segundo é a “ausência de recursos”, sejam eles materiais, organizacionais ou epistêmicos, adequados e suficientes para desempenhar as suas tarefas. O terceiro é o “desinteresse”, compreendido como falta de vontade em realizar determinadas tarefas ou como falta de percepção sobre a necessidade de realizá-las. A “interdependência” e a “ausência de recursos” podem ser sintetizadas na idéia geral de um problema de capacidade, e o “desinteresse” na idéia de um problema de motivação (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 47). De forma sintética, então, as variáveis que devem ser consideradas aqui são a presença ou ausência de “interdependência”, “recursos” e “interesse”.

Essas três categorias permitem explicar com relativa amplitude os diversos problemas que podem demandar governança global. Segundo Mathias Koenig-Archibugi, a combinação da presença ou ausência delas conduz a particularmente sete hipóteses de problemas potenciais ou não-solucionáveis no plano nacional que podem ensejar alguma tarefa na governança global. Para explicar essas situações, o autor arrola essas hipóteses, explicitando a presença ou ausência de cada um dos três motivos, e resume o tipo de problema causado e a tarefa que é submetida à governança global (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 48).

A primeira hipótese é a ausência de interdependência, presença de recursos e presença de interesse. Explica o autor que, quando há capacidade de recursos e plena motivação do



Estado, e inexistem elementos externos que interfiram na política nacional, não deve surgir problema de governança nacional a demandar governança global (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 47). A idéia, aqui, por exemplo, são as políticas relacionadas ao controle de tráfego urbano em metrópoles nacionais, que demandam recursos (materiais de sinalização viária, e ideacionais de planejamento de circulação, por exemplo) e interesse existentes do Estado, e não contam com a presença de veículos de outros Estados ou outros componentes de externalidade significativos. Trata-se, portanto, de uma hipótese que não implica governança global.

A segunda hipótese é a presença de interdependência, presença de recursos e presença de interesse. Assevera o autor que, quando o Estado tem recursos e interesse, e a questão é interdependente, emerge a necessidade de governança global para resolver um problema de “múltiplo equilíbrio” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 47). A idéia, nesse ponto, pode considerar as políticas de conversão cambial e compensação interbancária, por exemplo. A uniformização dos procedimentos de compensação de títulos entre todos os sistemas bancários do mundo torna-se necessária para garantir a eficiência do próprio sistema, entendida na perspectiva de sua confiabilidade e dinâmica. Na medida em que cada Estado pode possuir um sistema distinto e, assim, pode pretender que seja adotado pelos outros Estados como modelo, as tarefas demandadas pela governança global são basicamente de coordenação (organização do debate e instituição de um modelo) e de mediação (estabelecer espaço e oportunidade de diálogo para que se encontre um modelo que atenda razoavelmente às expectativas de todos e solucione eventuais problemas).

A terceira hipótese é a presença de interdependência, presença de recursos e presença-ausência (“condicionalidade”) de interesse. Observa o autor que a plena presença de capacidade (interdependência e recursos) vai exigir governança global quando a intenção do Estado for condicional, e, no ambiente internacional, provocar o problema da “ação por conta própria” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 47-48). A idéia, neste ponto, são políticas que envolvem interesses comuns dos Estados, como problemas ambientais de larga escala, os quais um Estado apenas não pode resolver, e, de resto, não deseja (ou deseja condicionalmente) arcar com grandes custos de forma isolada para reduzir as causas nacionais, ao mesmo tempo em que sofre os efeitos das causas de outros Estados, o que exige a uniformidade de ações entre todos os envolvidos. Os problemas do aquecimento global podem ser inseridos nessa hipótese, que demandam recursos (materiais: motores à combustão menos poluentes e filtros de dejetos aéreos industriais; e ideacionais: estudos de causas e projeção dos efeitos, por exemplo) e interesses existentes do Estado, e caracterizam-se por

clara interdependência (nas suas causas e efeitos). A governança global é demandada, segundo o autor, para tarefas de monitoramento (fiscalizar o cumprimento das políticas de ação conjunta) e sancionamento (aplicar punições aos desviantes).

A quarta hipótese é a ausência de interdependência, ausência de recursos e presença de interesse. O ponto destacado pelo autor é a total ausência de capacidade, mas a existente vontade de resolver um problema que é particularmente nacional e não interdependente, o que gera uma necessidade de suprimento externo da deficiência (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 48). A idéia em discussão pode ser exemplificada por várias questões relacionadas às insuficiências de recursos dos Estados em desenvolvimento de suprir necessidades básicas de seus nacionais, como educação, saúde e moradia, por exemplo, mas que não têm qualquer relação direta com efeitos de causas externas. A governança global é necessária, nesses casos, para assistência (prover recursos materiais ou ideacionais para que o próprio Estado supra a deficiência) ou substituição (prover recursos materiais ou ideacionais em substituição ao Estado em circunstância em que ele próprio não consegue fazer). Tanto a assistência quanto a substituição podem ser providas por outros Estados, mas também por organizações internacionais de várias naturezas, e ambas as hipóteses podem ser cumuladas, como no caso de catástrofes naturais, guerras internas ou outras causas de grandes deficiências estruturais do Estado, por exemplo.

A quinta hipótese é a presença de interdependência, ausência de recursos e presença de interesse. Essa situação é similar à anterior, com a diferença de que, neste caso, há interdependência, de tal forma que o problema de ausência de recursos produz efeitos externos (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 48). O mesmo exemplo pode ser aplicado, com a ressalva de que envolve situações de interdependência, como catástrofes cujos efeitos podem se projetar para além de fronteiras, como epidemias, ou guerras civis que envolvem alguma interferência externa (como o suprimento de armas ou o apoio ideológico, por exemplo). Assim como no caso anterior, a governança global é exigida para tarefas de assistência ou substituição do Estado na governança nacional.

A sexta hipótese é a ausência de interdependência, presença de recursos e ausência de interesse. Como destaca Mathias Koenig-Archibugi, o problema de governança que emerge são objetivos disfuncionais, porque existem recursos para resolver o problema, mas inexistente motivação ou não se identifica o fato como um problema (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 49). Um exemplo, aqui, pode ser a aplicação de castigos físicos a seus próprios nacionais para homens que se vestem em desacordo com certo padrão ou para mulheres que freqüentam estabelecimentos de ensino, como já se identificou em certos regimes no Oriente Médio.

Embora constitua uma violação aos direitos humanos na perspectiva de muitos Estados, a inexistência de interdependência (porque não se aplica a nacionais de outros Estados, por exemplo) restringe os efeitos ao próprio território. O poder político nacional pode entender que o fato não é um problema em si, ou que, embora seja um problema, que ele não deseja interferir, conquanto tenha recursos para tanto. A tarefa que emerge para a governança global é de persuasão (convencimento do Estado a ponto de mudar sua ótica sobre o assunto), compulsão (constranger o Estado sob ameaça ou retaliação a alterar sua política) ou substituição (prover proteção para pessoas ameaçadas dessas punições, quando o Estado não deseja interferir, por exemplo) do Estado. Dependendo do caso, pode haver mais de um meio possível, e, de qualquer forma, essas atividades de governança global podem ser realizadas por outros Estados ou organizações internacionais, por exemplo.

A sétima hipótese é a presença de interdependência, presença de recursos e ausência de interesse. A situação, aqui, é idêntica ao caso anterior (o problema de governança que emerge são objetivos disfuncionais, porque existem recursos para resolver o problema, mas inexistente motivação ou não se identifica o fato como um problema), com a diferença de que há produção de efeitos além de fronteiras nacionais (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 49). Retomando o exemplo anterior, pode-se acrescentar que, se essas punições físicas sujeitam também estrangeiros no seu território ou seus nacionais em outros Estados, configura a interdependência. As tarefas de governança global são exatamente as mesmas de persuasão, compulsão ou substituição, embora, por envolverem efeitos em interdependência, tendem a contar com maior engajamento e interesse dos demais atores internacionais.

O próprio autor destaca que, de todos os problemas possíveis, certamente os que envolvem o desinteresse do Estado são os de mais difícil solução na perspectiva da governança global. Conforme observa, “[i]sso envolve uma autêntica discordância sobre os deveres dos Estados, seja em relação às suas próprias populações, seja em relação a outros Estados e sociedades, ou uma séria diferença em questão de percepção” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 49). Nesses casos, a maior dificuldade certamente reside no grau de legitimidade daquele ator encarregado de solucionar o problema, uma vez que, para alguns dos envolvidos, o fato pode não constituir sequer um “problema”.

Buscando respaldo no aporte construtivista, constata-se que existe uma discordância na dimensão ideacional da relação, na medida em que os atores internacionais envolvidos não compartilham as mesmas idéias e interpretações da realidade, e, assim, o saber em discussão, por não estar assentado na legitimidade reconhecida dos demais interlocutores (uma vez que não há, em princípio, uma autoridade global encarregada de resolver esses conflitos), pode ser

um conhecimento sem validade compartilhada. Retomando o mesmo exemplo anterior, e embora os demais atores possam entender que castigos corporais sejam uma violação dos direitos humanos, um Estado pode entender que não o são por razões variadas. Ele pode argumentar que, por conta de sua singular identidade cultural, religiosa ou política, por exemplo, esse conceito de direitos humanos não se aplica, seja porque os direitos humanos são limitados a um elenco nacional expresso (não há acordo sobre o conteúdo dos direitos humanos), seja mesmo porque eles são subordinados a postulados teológicos (há acordo sobre o conteúdo dos direitos humanos, mas não sobre sua natureza ou hierarquia). Esses problemas são particularmente sensíveis quando dizem respeito a questões humanitárias, em que o desinteresse de um Estado contrasta com o interesse dos demais e colide com determinadas idéias compartilhadas por todos os outros, e, assim, trazem à discussão o difícil problema das intervenções a despeito ou contra o interesse do Estado e em violação ao princípio da soberania.

Essas sete categorias, porém, e apesar de bastante didáticas, não esgotam a plenitude das possibilidades dessa moldura teórica, considerando que, pelo menos matematicamente, são possíveis outras duas combinações dessas variáveis, o que eleva para nove essas fontes possíveis de falha do Estado na governança nacional. Embora o autor não as tenha elencado expressamente, elas podem ser desenvolvidas de forma complementar.

Trata-se de duas situações bastante problemáticas em que ao mesmo tempo há desinteresse do Estado e inexistem recursos. Isto é: o Estado não tem motivação para tratar do problema, e, ainda que o desejasse, não teria capacidade. A diferença entre elas, como se verá, resume-se ao fato de que uma delas não envolve interdependência, e a outra sim.

A oitava hipótese é a ausência de interdependência, ausência de recursos e ausência de interesse. Assim como na sexta hipótese, não existe interesse do Estado e tampouco interdependência, mas o Estado também não tem recursos para resolver o problema.

Um exemplo, aqui, pode ser um conflito armado envolvendo dois grupos nacionais de forma bem localizada dentro do território, baseado em questões religiosas ou raciais e que provoque sistemática violação de direitos humanos de seus nacionais, mas no qual o Estado não deseja interferir (seja pelo fato de o governo compartilhar a mesma ideologia de um dos grupos, seja pelo fato de o governo pertencer a um terceiro grupo hegemônico, ou mesmo por entender que não pode interferir em uma questão fundada em postulados religiosos, dentre outros vários possíveis). Mesmo, contudo, que tivesse motivação para interferir, os seus recursos materiais militares ou econômicos, por exemplo, não seriam capazes de resolver o problema, porque as forças envolvidas são superiores em quantidade ou qualidade que as

estatais disponíveis. No âmbito da governança nacional, o problema é uma combinação de objetivos disfuncionais com deficiência de recursos. As tarefas exigidas de governança global devem ser basicamente as mesmas de persuasão ou compulsão (notadamente para provocar o interesse do Estado e mudar a posição de motivação), mas também de substituição (para suprir as incapacidades). A diferença desta oitava hipótese para a sétima é o fato de que não se trata apenas de motivar o Estado, mas também de prover os recursos, de tal forma que as tarefas de governança global são cumulativas, e não alternativas, e, por conseguinte, bem mais complexas.

A nona hipótese é a presença de interdependência, ausência de recursos e ausência de interesse. Assim como na sétima hipótese, não há interesse do Estado e existe interdependência, mas, neste caso, estão ausentes os recursos para solucionar o problema. No plano da governança nacional, o problema é uma combinação de objetivos disfuncionais com deficiência de recursos. Um exemplo aqui pode ser o mesmo da oitava hipótese, com a agravante de que existe suporte material ou ideológico de outros Estados ou de que esse conflito nacional provoca emigração maciça de nacionais para outros Estados, estabelecendo alguma relação de interdependência. As tarefas de governança global, no mesmo sentido, são exatamente as mesmas, embora, por envolver interdependência e efeitos em outros Estados, a mobilização da comunidade internacional tende a ser mais intensa.

Resumindo este ponto, observa-se que as deficiências dos Estados em resolver os problemas dos seus espaços territoriais provocam a necessidade de governança global, porque não dispõem ora de capacidade (material ou ideacional), ora de motivação para tratar desses assuntos. Com isso, os Estados nacionais, nesse contexto, entram em crise.

O despertar para essa problemática, mais além, parece estar diretamente relacionado com o intenso papel dos chamados “sistemas disseminativos”, como propõe Jim Whitman.

Por “sistemas disseminativos”, este autor entende sistemas humanos, isto é, construídos como manifestação da cultura humana, que são “[...] envolvidos na, e contribuem para a, interação intensificante de sistemas humanos e naturais”. A sua disseminação pode ser desde o início intencional (como o sistema financeiro ou aeroviário), ou mesmo não (como o sistema da rede mundial de computadores), mas o essencial é que ele promove a interação e o intercâmbio entre os espaços humanos e naturais. Nesse sentido, por exemplo, os sistemas de transporte que permitem a liberdade de circulação de pessoas também facilitam a disseminação de doenças ao redor do planeta de forma rápida e em larga escala. Igualmente, os sistemas de comunicações que permitem a difusão de informações e dados também possibilitam a fraude a longa distância (WHITMAN, 2005, p. 87-88).

Os sistemas disseminativos apresentam-se em três tipos amplamente presentes na sociedade internacional contemporânea, difundidos voluntária ou involuntariamente pela globalização e pelas tecnologias de informática e comunicações, além de diversas alterações na forma de vida das próprias sociedades. O sistema “infra-estrutural” é integrado por toda a malha de contato entre o globo, seja de forma física, como rodovias, canais, aeroportos, seja de forma virtual, como redes de satélites de comunicações, que permite que as relações internacionais propriamente se constituam. O sistema “organizacional” diz respeito aos instrumentos e modelos de organização social, política e econômica, assim como seus sistemas, o que torna difundidas a circulação de dinheiro, as regras de Direito Internacional e outras práticas. Por fim, o sistema “epistêmico” envolve não apenas os dados, informações e tecnologias, mas as próprias comunidades epistêmicas e todo o arsenal de possibilidades de saber, que se difundem e interagem, permitindo o mapeamento do genoma humano, mas também a decodificação indevida de senhas e diversas fraudes eletrônicas (WHITMAN, 2005, p. 88-89).

O autor observa que sua importância para a governança decorre de suas três características mais marcantes, porque “[...] tornaram-se não simplesmente comuns, mas também profundamente integrados nas nossas formas de vida”, “[...] sua conectividade e velocidade implicam formas e graus surpreendentes de risco e vulnerabilidade” e introduzem nas relações humanas um “[...] grau sem paralelo de complexidade”. Assevera Jim Whitman, por fim, que “[q]ualquer governança efetiva de sistemas disseminativos seria necessariamente global, pelo menos em extensão, porque a distribuição, conexão e os usos deles são globais [...]”, assim como porque “[...] alguns dos mais poderosos e potencialmente mais ameaçadores sistemas disseminativos moldam e mantêm aspectos dos sistemas internacional e global dos quais mesmo os Estados mais poderosos dependem” (WHITMAN, 2005, p. 90-91 e 95). Em síntese, a governança global enfrenta as consequências pela difusão dos sistemas disseminativos, que estabelecem uma acentuada dinâmica e complexidade nas relações internacionais, muitos dos quais associados com o fenômeno da globalização em termos mais amplos.

O segundo aspecto a ser enfrentado no presente tópico diz respeito à ausência propriamente de governança em espaços fora de territórios nacionais. Ou seja: a governança global pode emergir não apenas da deficiência de governanças nacionais, mas também da existência de problemas fora do alcance de qualquer governança nacional.

O modelo de Mathias Koenig-Archibugi, embora tenha sistematização bastante elucidativa no tocante ao papel do Estado na governança global, na medida em que explicita

quais são as potenciais fontes de incapacidade de governança nacional a ensejar a governança global, não avança para as outras razões que exigem a governança global. De fato, a necessidade de governança global também parece emergir de outras razões.

É certo que o nível de governança nacional é merecedor da maior atenção, e, assim, o papel do Estado como um ator internacional relevante reforça essa conclusão. Contudo, a governança global pode ser necessária para resolver problemas que estão fora do alcance territorial de qualquer governança nacional. Independentemente do grau organizativo e de eficiência de um Estado, há situações que estão fora do seu alcance.

Partindo-se do pressuposto de que a governança nacional envolve o exercício de poder soberano sobre um determinado grupo humano em um território delimitado, é razoável concluir que não se pode cogitar de governança nacional na ausência de um desses elementos. O elemento que se pretende enfatizar aqui é precisamente o territorial.

Embora se possa imaginar o globo como formado pela justaposição de recortes territoriais nacionais, essa afirmação não é normativamente correta. De fato, a colagem desses inúmeros recortes não recompõe inteiramente a superfície do globo, na medida em que existem porções territoriais que não estão sob o poder soberano de qualquer Estado individualmente considerado. Os exemplos das águas internacionais nos oceanos e da Antártida servem de ponto de partida para ilustrar o problema na superfície terrestre.

A questão da governança, todavia, não diz respeito apenas à superfície da Terra. A despeito de que se possa estabelecer um debate interessante sobre os limites da projeção vertical da soberania territorial – isto é, até que altitude da atmosfera se define o limite vertical do espaço aéreo de cada Estado –, não há dúvidas de que o espaço sideral como um todo, envolvendo outros planetas, por exemplo, não está incluído no território de qualquer Estado segundo o modelo hegemônico internacionalmente aceito.

De qualquer forma, esses três exemplos oferecem amostras da necessidade de governança global que independe da capacidade ou não dos Estados de satisfazer necessidades no âmbito de seus territórios exatamente porque estão fora dos seus domínios. A menção a eles não pretende esgotar as possibilidades, mas apenas ilustrar que não é por outra razão que se instituem regimes internacionais para regulamentar a utilização e exploração coletiva das águas internacionais, da Antártida e do espaço. Isto é: são exemplos bastante claros e correntes de governança de âmbito global.

Existem inúmeras questões relacionadas a esses três espaços, como as regras para navegação de embarcações, para pesquisa e preservação da biodiversidade e para a manutenção de satélites e outros equipamentos, todos envolvendo a esfera coletiva. Há

interesse coletivo (desejo de utilizar os espaços para atender suas necessidades de transporte, pesquisa ou comunicações), demandam-se capacidades coletivas (materiais, como bóias de sinalização de uso comum, e ideacionais, como códigos de sinalização comuns e frequências pré-definidas de comunicações), e, por evidente, há interdependência, porque a utilização desfuncional ou inapropriada por um ator produz efeitos em muitos ou em todos os Estados.

Existem, da mesma forma, diversos atores envolvidos, e não apenas Estados nesse campo. Embora se possa centrar o debate da governança nacional em torno dos Estados, como principais atores, a governança global necessariamente envolve outros partícipes, como já mencionado. De qualquer forma, e notadamente quando a governança envolve porções territoriais fora de qualquer soberania estatal, os demais atores também tomam parte direta ou indiretamente nesses debates. A regulamentação da utilização das águas internacionais, por exemplo, não abarca apenas os interesses dos Estados, mas especialmente o interesse das empresas transnacionais, que as utilizam como vias de transporte de produção e mesmo como espaços de atividades econômicas próprias (prospecção de petróleo e pesca, como exemplos). Os estatutos internacionais de utilização desses espaços, mais além, envolvem organizações internacionais intergovernamentais na sua gestão ou regulação. As organizações internacionais não-governamentais, principalmente as que tratam da preservação ambiental, também têm interesse nesses debates.

Retomando o mesmo modelo de Mathias Koenig-Archibugi, pode-se apontar que os problemas a ensejar a governança global são basicamente as diversidades de objetivos dos atores na utilização desses espaços, e, nesse aspecto, a tarefa que se exige da governança global é coordenar, mediar, monitorar ou sancionar os atores.

Concluindo, pode-se reiterar que a questão da governança global vai emergir quando as governanças nacionais providas pelos Estados forem inadequadas para satisfazer às necessidades dentro das sociedades nacionais respectivas, ou quando as governanças nacionais dos Estados forem insuficientes para satisfazer às necessidades da sociedade global, além das somas das sociedades estatais. No primeiro caso, a necessidade de governança global decorre de problemas das governanças nacionais nos seus territórios, e, no segundo, da inexistência de qualquer governança dos espaços externos aos nacionais.

No tópico a seguir, analisa-se a construção epistêmica da governança global, como uma categoria que relaciona diretamente o poder e o saber na sociedade internacional contemporânea.



### 3.2.3 Governança Global em Construção

O estudo da governança global parte da análise da sua conformação epistêmica, como instrumento de ordenação da realidade social que envolve a relação entre poder e saber. Com esse objetivo, a análise desenvolve-se em torno dos pressupostos para a sua construção e, a seguir, dos seus elementos normativos.

O desenvolvimento epistêmico da governança global é largamente deficitário, notando-se, de um lado, a prevalência de referenciais e ferramentas estatocêntricas pouco adequados para a arena supranacional, e, de outro lado, a própria dinâmica e complexidade da sociedade internacional contemporânea como o lugar desse debate. Em linhas gerais, qualquer tentativa nesse sentido exige inicialmente um repensar das áreas de investigação, introduzindo novos componentes na análise (WHITMAN, 2003, p. 269-270), que podem valorizar um ou outro aspecto da problemática, mas é usual a ênfase na estrutura <sup>40</sup>.

Ao enfrentarem essa problemática, Emanuel Adler e Steven Bernstein destacam a necessidade de reintroduzir a dimensão epistêmica nas Relações Internacionais, que eles qualificam como “[...] a camada mais profunda do conhecimento social, que, produtora do que a realidade social é, ajuda a constituir a ordem das coisas globais” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 295).

A existência de fatos sociais, por si só, pouco diz sobre a sociedade ou o poder que se exerce nela. O essencial é entender como esses fatos são “classificados” ou compreendidos pelas pessoas segundo determinada ordenação ou categorização, e porque certos critérios são escolhidos, e outros não. Esses elementos ideacionais são revelados para que se possa analisar como a governança global está conectada com a realidade social e com o exercício do poder.

Como assevera Michel Foucault, a instauração de ordem nas coisas, como base de sua representação e articulação na dimensão do saber, segue critérios empíricos, mas que sempre podem se dissolver na linguagem. Afirma o autor que “[a] ordem é ao mesmo tempo aquilo

---

<sup>40</sup> Uma aproximação inicial pode ser encontrada em Dirk Messner, que explicita e desenvolve os “determinantes estruturais” da governança global. Segundo ele, há seis elementos: tipos de problemas (bens públicos globais, problemas suprafrentiços, fenômenos críticos globais, problemas de interdependência global, integração de sistemas e complexidade da arquitetura de governança), administração das interdependências globais (interdependência em rede, interdependência seqüencial e interdependência recíproca), poder (vazio de poder e sistema internacional policêntrico, estrutura de poder assimétrica, poder de veto e forte poder econômico-privado), constelação de interesses (interesses complementares, convergentes, conflitivos ou indiferentes), orientação de atividade dos atores (conduta de troca ou intercâmbio, conduta de confrontação e conduta de solução conjunta de problemas) e construção da condução (projeto de governança global cooperativo, política de interesses estatocêntrica e construção de blocos regionais) (MESSNER, 1998, p. 28-29).

que se oferece nas coisas como sua lei interior, a rede secreta segundo a qual elas se olham de algum modo umas às outras [...]” e, ainda prossegue, “[...] aquilo que só existe através do crivo de um olhar, de uma atenção, de uma linguagem” (FOUCAULT, 1995, p. 10).

Ainda segundo este teórico, cada cultura possui determinados critérios de articulação do saber que envolvem três instâncias. A primeira é a das “ordens empíricas”, como códigos ordenadores; a última é a das teorias científicas ou interpretações filosóficas, como reflexões sobre a ordem; entre ambas, na “região mediana”, há uma “experiência nua da ordem e de seus modos de ser”. O objetivo do autor é essa região intermediária, buscando saber quais “[...] modalidades de ordem foram reconhecidas, colocadas, vinculadas ao espaço e ao tempo, para formar o suporte positivo de conhecimentos tais que vão dar na gramática e na filologia, na história natural e na biologia, no estudo das riquezas e na economia política” (FOUCAULT, 1995, p. 11). Isso é prévio à idéia de ciência e constitui o critério segundo o qual é possível o conhecimento.

Pretende o autor citado, por conseguinte, com essa abordagem peculiar, trazer à tona “o campo epistemológico, a episteme onde os conhecimentos, encarados fora de qualquer critério referente a seu valor racional ou a suas formas objetivas, enraízam sua positividade e manifestam assim uma história que não é a de sua perfeição crescente [...]”. Essa história, em verdade, é a de suas próprias “condições de possibilidade”, que se alcança com sua arqueologia (FOUCAULT, 1995, p. 11).

De acordo com Emanuel Adler e Steven Bernstein, saber é “[...] o conjunto cumulativo de compreensões normativas, ideológicas, técnicas e científicas que as pessoas levam nas suas cabeças, e que podem ser armazenadas em livros, bibliotecas, planos técnicos e tecnologias”. Epistemes, por sua vez, são “[...] o saber inter-subjetivo de fundo – compreensões coletivas e discurso – que adota a forma de disposições e práticas humanas que os seres humanos usam para fazerem o mundo ter sentido”. Na perspectiva dos autores, episteme é um “saber de fundo”, no qual se envolvem as bases da própria compreensão de mundo ou uma “bolha” que organiza a sua compreensão. Sustentam eles que essa “bolha” corresponde ao lugar onde as pessoas vivem, dizendo respeito à “[...] forma que as pessoas constroem sua realidade, sua compreensão básica das causas das coisas, suas crenças normativas e sua identidade, a compreensão do seu em função dos outros” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 295 e 298). Por isso, episteme, no sentido proposto pelos autores, e como eles próprios observam, é muito similar ao de *habitus* proposto por Pierre Bourdieu (ver: BOURDIEU, 1991, p. 12-14 e 50).

O relacionamento entre poder e episteme, por sua vez, envolve mais do que apenas a construção de subjetividades. O poder significa, de um lado, “[...] a autoridade de validar o

saber no qual está fundada a episteme (e, então, assemelha-se ao poder institucional e ao poder compulsório)” e, de outro, “[...] a autoridade, da qual as epistemes são produtoras, para construir subjetividade e fatos sociais (e, então, assemelha-se ao poder produtivo)”. A episteme, dizem Emanuel Adler e Steven Bernstein, constitui a soma de “[...] compreensões coletivas e discurso sobre *capacidades materiais* e *saber* (normativo, ideológico, técnico e científico) [...]” com “[...] *legitimidade* (a aceitação do direito de legislar por comunidades relevantes) e *justeza* (que, na nossa concepção, pode incluir noções de confiabilidade, representação e responsabilidade) [...]”. Nessa linha de pensamento, a episteme produz uma organização dos elementos que permitem a elaboração do conceito de governança global. De acordo com os autores, a combinação de capacidade material e saber, de um lado, e de legitimidade e justeza, de outro, constitui a base ou “ordenação” da governança global. Insistem os autores que é necessária a combinação desses dois conjuntos de elementos para produzir os requisitos da governança global: “[...] o que as capacidades materiais ou a ciência, sozinhas, não podem explicar, e o que, por elas próprias, a legitimidade e a justeza não podem produzir” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 300, *itálicos do original*).

Os requisitos da governança global, por isso, e de acordo com estes teóricos, formam-se dessa combinação e são a “autoridade”, as “boas práticas”, a “validade epistêmica” e a “razão prática”, que também são referidos como os “quatro elementos normativos da governança global” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 301). Eles serão desenvolvidos mais adiante de forma detalhada.

Neste momento, porém, cabe aprofundar as categorias de capacidade material e saber. As categorias da legitimidade e da justeza, por sua vez, irão receber atenção destacada à frente, quando da análise dos limites e possibilidades da aceitação da governança no âmbito global pelos indivíduos e atores internacionais, de um lado, e da análise da responsabilidade na governança global, de outro.

As categorias da capacidade material e do saber, entretanto, requerem maior atenção agora porque elas oportunizam uma ampla cobertura das questões mais centrais do debate contemporâneo e, assim, refletem o aporte da interdependência complexa e do construtivismo social nas Relações Internacionais.

A capacidade material constitui uma das primeiras categorias que se consideram para a compreensão das Relações Internacionais. Essa capacidade material, mais propriamente, deve ser entendida como a dimensão material dos elementos da governança global.

O realismo político e suas derivações atribuem muita importância à propriedade e à utilização de recursos materiais pelos Estados. Com muita atenção neste aspecto, o realismo

desmistifica a assertiva teórica de que todos os Leviatãs são iguais e, portanto, agem da mesma forma. Os princípios da soberania e da igualdade dos Estados na arena internacional, assim, não devem ser entendidos como constantes. Admitir que dois Estados são “igualmente” soberanos pode ser teoricamente sustentável, mas é empiricamente questionável, na medida em que um possui uma força militar várias vezes superior ao outro e, assim, a relação entre ambos pode envolver a dominação do mais forte pelo mais fraco, e a paz e a ordem, se possíveis, pressupõem um equilíbrio de poder. O argumento é o de que “pode”, porque, de fato, outros modelos teóricos revelam que a sociedade internacional não é apenas um jogo de poder militar entre Estados. Assim como há outros “jogadores”, também há outras “peças” no jogo.

A interdependência complexa avança com profundidade nesse aspecto, ao reconhecer, primeiro, que as relações internacionais não são preponderantemente de poder militar, mas também de outras naturezas, como econômicas e culturais, por exemplo, e, assim, o número de peças no tabuleiro é bem maior. Segundo, esse aporte reconhece outros jogadores no tabuleiro, porque, se é verdade que os Estados são importantes, eles certamente não são os únicos a decidir a vida global. As relações que se formam envolvendo as diversas peças e os plúrimos jogadores, com dezenas de possibilidades de combinações nas suas ações e interesses, são não apenas interdependentes, mas notadamente complexas. A capacidade material, aqui, envolve não apenas os “tanques”, mas também o “ouro”, o poder econômico que informa a riqueza dos Estados e igualmente dos demais atores, como as empresas transnacionais em particular.

A capacidade material, então, deve ser entendida como basicamente composta dos recursos bélicos e econômicos dos atores, ou o conjunto de meios dos quais eles dispõem para atuar no cenário internacional. Como observam Emanuel Adler e Steven Bernstein, a “autoridade” e as “boas práticas” envolvem exatamente a presença desses elementos materiais para sustentar a autoridade na governança (combinada com a legitimidade do seu exercício) e para sustentar a prática da “boa” governança (combinada com a justiça no campo moral).

Uma leitura preliminar dessa questão, tendo em vista as categorias de poder desenvolvidas, sugere que a autoridade está mais associada a recursos bélicos (como o aparato policial-militar de repressão para os desviantes, por exemplo), e, assim, expressa-se como um poder compulsório basicamente (“poder sobre” os recalcitrantes). As boas práticas, por sua vez, revelam maior proximidade com recursos econômicos (como os meios de transporte e infra-estrutura e dinheiro para suportar as iniciativas, como ilustração), e, assim, expressa-se como um poder produtivo basicamente (“poder para” reunir os elementos e instituir a “boa”

prática em proveito coletivo). Não há, entretanto, base teórica suficiente, neste momento, que possa conduzir a uma conclusão sobre essa inter-relação.

O saber, por outro lado, e embora sempre esteja presente nessas relações internacionais, não é reconhecido e explicado em boa parte das vezes. Este saber, de forma mais precisa, pode ser compreendido como a dimensão ideacional dos elementos da governança global.

A interdependência complexa não nega propriamente a existência de idéias nas relações internacionais. Embora na formulação inicial desse modelo teórico muito pouco tenha sido dito sobre o papel das idéias, sua reformulação mais recente inicia-se com o reconhecimento de que elas são importantes. Robert O. Keohane, nesse sentido, aponta a existência de produção de efeitos das idéias dos indivíduos como “mapas da estrada”, “pontos focais” e “elementos integrados” (KEOHANE, 2002, p. 5). Como ressalta John G. Ruggie, entretanto, isso pouco diz sobre como os atores se formam ou sobre a intencionalidade coletiva, que são aspectos importantes para a interação internacional (RUGGIE, 1998, p. 16-21).

O construtivismo social, por sua vez, traz um aporte valioso para a compreensão da dimensão ideacional. Pode-se invocar Alexander Wendt, de início, para lembrar que as relações internacionais têm “ouro e tanques” na sua estrutura, como sua dimensão material, mas também têm saber, como sua dimensão ideacional. Os elementos materiais “[...] somente adquirem significado para a ação humana mediante a estrutura de saber compartilhado na qual eles estão integrados” (WENDT, 1995, p. 73). A verdadeira questão não é qual das dimensões é mais importante (porque ambas o são e não fazem sentido separadas), mas sim porque uma dada estrutura assume determinada forma e não outra. A dimensão ideacional, no construtivismo, ganha diversas aproximações e desdobramentos: envolve a identidade e os interesses dos atores, que, mais além, não são tidos por pré-existentes ou endógenos, mas sim constituídos nas próprias inter-relações, e, além, compartilhados e transformados no seu curso segundo contingências de tempo e espaço.

O saber, por isso, deve ser entendido como o conjunto dos elementos ideacionais que cercam os atores internacionais. Segundo observam Emanuel Adler e Steven Bernstein, a “validade epistêmica” e a “razão prática” vão envolver exatamente a presença desses elementos para conformar um conhecimento compartilhado na governança (combinado com a legitimidade da sua construção) e para sustentar o discurso racional da governança (conectado com a justiça no campo moral).

Nesse sentido, ambas as dimensões, material e ideacional, formam a complexa moldura que define os elementos da governança global. Em seguimento, a atenção volta-se para aprofundar exatamente os quatro elementos apontados e sua importância no debate contemporâneo.

A fim de desenvolver esse tópico, a abordagem divide-se em quatro momentos, dedicando-se atenção a cada um desses elementos.

A “autoridade” resulta da combinação de capacidade material e legitimidade. Emanuel Adler e Steven Bernstein destacam que essa idéia retoma a concepção weberiana de autoridade, porque “[é] esta combinação de monopólio de força e legitimidade que oferece as razões porque as pessoas ou uma comunidade obedecem àquela forma de regra e regras específicas” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 302). O Estado-nação, como modelo político-jurídico de autoridade, caracteriza-se pela singular combinação que define sua governança.

A sociedade internacional contemporânea, no entanto, revela uma outra configuração de autoridade. Embora a força militar ainda esteja presente de forma preponderante nos Estados, ela é ausente ou pelo menos limitada nos demais atores em análise. É verdade que os Estados podem respaldar em termos materiais ações internacionais, como o fornecimento de tropas militares para compor missões de paz ou humanitárias, por exemplo, embora nem todos o façam, e, ainda assim, a decisão sobre isso reside ultimamente no próprio interesse do Estado. Não é menos verdade, porém, que não existe uma força militar que se possa denominar de autenticamente global, no sentido de que combine a perenidade de sua existência com a exclusiva supranacionalidade de sua arregimentação, adestramento, provisionamento e comando. Mesmo os contingentes militares denominados de “internacionais” da Organização das Nações Unidas (ONU) são temporários ou de base originária nacional, ainda que sob seu comando. De qualquer forma, as demais organizações internacionais intergovernamentais, as organizações internacionais não-governamentais e as empresas transnacionais não dispõem de capacidade material de natureza militar, ou, se assim pode ser eventualmente definida, pelo menos não é expressiva ou destinada a propósitos ofensivos.

Referem estes autores que “[...] o desacoplamento da força coercitiva e regra legítima é a característica mais impactante da governança global contemporânea” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 302). No âmbito global, a autoridade na governança não mais coincide com o espaço em que existe capacidade material (força), e, da mesma forma, exige que a legitimidade seja redefinida. A autoridade da Organização das Nações Unidas (ONU), a propósito, não depende de seu poder militar, que, em termos estritos, é praticamente nulo, mas depende, isto sim, da atuação dos próprios Estados. O descumprimento de suas decisões por

alguns Estados, como a Resolução que delimita o Estado Palestino<sup>41</sup>, por exemplo, revela que a autoridade tende a ser precária sem capacidade material. Embora a sua legitimidade possa ser afirmada, na medida em que os Estados e nações envolvidos na controvérsia integrem o seu âmbito e aceitaram a sujeição a seu regime, a ausência de capacidade material tende a comprometer a sua autoridade.

É interessante notar que, embora Emanuel Adler e Steven Bernstein não excluam expressamente outras formas de capacidade material ao tratar da autoridade, eles centram-se com exclusividade nos recursos militares. A idéia tradicional de autoridade no plano estatal reside na combinação da legitimidade com o poder coercitivo (“poder sobre” ou transitivo), como instrumento de imposição aos indivíduos desviantes a ação material sobre o seu patrimônio (material e imaterial) e mesmo sobre a sua integridade física. Nesse sentido, e ao se discutir outras conformações de autoridade na governança global, devem ser consideradas as capacidades materiais que decorrem, por exemplo, dos seus recursos econômicos.

Essa última questão é percebida com perspicácia por Rodney Bruce Hall e Thomas J. Biersteker. Observam os autores, primeiro, que não existe uma relação necessária entre autoridade e instituições governamentais, o que permite supor a existência de autoridade que não é necessariamente governamental, e, mais, que possa existir governança para além do governo. Segundo estes estudiosos, isso configura uma “autoridade privada”, na qual “[...] mercados do setor privado, atores do mercado, organizações não-governamentais, atores transnacionais e outras instituições podem exercer formas de autoridade legítima”, que se resumem nas três idéias de “autoridade do mercado”, “autoridade moral” e “autoridade ilícita”. Ademais, eles destacam que as empresas transnacionais e outros atores não-estatais “[...] estão crescentemente adquirindo poder na política econômica internacional, e, até o limite em que o seu poder não é desafiado, eles estão implicitamente legitimados como autoritativos” (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 5).

Essa perspectiva revela que o poder que funda a autoridade no âmbito global também pode corresponder à capacidade material de natureza econômica. Isto é: a autoridade que, no plano estatal, é baseada em legitimidade e capacidade material basicamente de força, no âmbito global vai se fundar em uma forma redefinida de legitimidade e em capacidade material que em alguns casos também é de força, mas que igualmente pode ser econômica. Esses aspectos da autoridade, notadamente no que se refere à autoridade do mercado, serão desenvolvidos mais adiante.

---

<sup>41</sup> Resolução n. 181, aprovada pela Assembléia Geral em 25 de novembro de 1947.

A “validade epistêmica” decorre da combinação de saber e legitimidade. Apontam os autores que essa validade é pertinente ao saber “legítimo”, que pode ser entendido como “[...] normas aceitas, saber científico consensual, crenças ideológicas profundamente aceitas pela coletividade, e outras coisas do gênero” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 303).

A idéia central é de que o saber válido pressupõe a inteligibilidade, verdade e correção de uma comunidade de conhecimento, que são compartilhadas pelas práticas discursivas. Essa questão da validade, todavia, é bastante problemática, porque os indivíduos podem entender e “organizar” a realidade de formas diferentes, e, por conseguinte, essas diversidades de perspectiva podem comprometer a possibilidade de um consenso em torno da validade desse saber. Isso é particularmente importante no caso porque muitas vezes os atores internacionais “[...] conscientemente usam o poder da linguagem não apenas para mentir (uma prática antiga), ou para criar confusão entre o bom e o mau, mas principalmente para deliberadamente subverter os pressupostos ontológicos da realidade social” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 303). A consequência imediata dessa ruptura entre o saber e sua legitimidade é a perda de autoridade das instâncias que devem definir o que é verdadeiro ou falso, real ou irreal, ou, assim, o que é válido ou não.

Completam os autores citados que a instituição de caos epistêmico no meio internacional tornou-se um instrumento comum no exercício de poder. Esse caos (ou descompasso entre o saber e sua legitimidade), porém, impede a governança porque a “[...] autoridade não é possível sem uma realidade social compartilhada e padrões de validade” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 303). Por exemplo, a controvérsia sobre relatórios antagônicos produzidos por especialistas dos Estados Unidos da América e de uma Organização Internacional Intergovernamental que concluem, respectivamente, pela existência e pela inexistência de armas de destruição em massa em um terceiro Estado (República do Iraque, por exemplo), produzem caos epistêmico na comunidade internacional. Os valores sobre a existência ou não de uma real ameaça à sociedade global não são compartilhados, e, assim, originam decisões conflitantes ou mesmo impedem decisões da coletividade internacional sobre a ação a ser tomada.

Os autores acrescentam que, no meio internacional, também se observa que algumas situações provocam o deslocamento da autoridade para comunidades epistêmicas ou entes privados, notadamente quando existe “[...] a combinação da ausência de processos políticos além de barganha interestatal e a natureza altamente técnica dos problemas que demandam a governança global [...]”. A autoridade epistêmica surge em basicamente três hipóteses: uma é a realização de “interpretação autoritativa de regras”, que se verifica geralmente em conflitos



de cunho mercantil em questões determinadas, em que especialistas naquele ramo são chamados a decidir; outra é o desenvolvimento de “padrões em áreas técnicas”, que se constata no estabelecimento de padrões qualitativos e quantitativos de métodos, processos e produtos, e mesmo a padronização do tempo e do espaço; a terceira é o “saber de causa e efeito especializado”, que se constata nos estudos que produzem processos de cooperação internacional, como o aquecimento global (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 304).

Essas situações, entretanto, conduzem a problemas de legitimidade sobre a validade desse saber produzido, e, por conseguinte, sobre a governança que dele decorre. A transferência da decisão sobre questões técnicas para entes privados, inclusive comunidades epistêmicas, produz exemplos de governança sem legitimidade de sua autoridade. Como observam os autores, “[...] não existe qualquer mecanismo na teoria política normativa que autoriza os Estados a transferirem a autoridade concedida a eles pelos cidadãos” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 304-305).

As “boas práticas”, por sua vez, segundo Emanuel Adler e Steven Bernstein, decorrem da combinação de capacidade material e justiça (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 305). A governança global está relacionada, aqui, com a dimensão moral das práticas de autoridade (como a idéia de “boa” governança, como ilustração), considerando os recursos materiais disponíveis e a propriedade de sua utilização e distribuição. A tentativa de compreensão da governança no plano global parte dos referenciais epistêmicos até então existentes, que correspondem aos padrões e procedimentos da governança nacional (como os conceitos de responsabilidade, legitimidade e efetividade, por exemplo).

Entretanto, não há propriamente um saber compartilhado consensual em âmbito global sobre o conteúdo exato dessa dimensão moral que qualifica a “boa” governança global. As instituições financeiras globais, notadamente o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), estabelecem definições de “boa” governança associadas às suas próprias concepções, e que ainda são “[...] altamente dependentes de saber de especialistas na execução de políticas e de confidencialidade com os governos”. Como Emanuel Adler e Steven Bernstein destacam, porém, há um crescente debate em torno do conteúdo dessas “boas práticas” de governança. As pessoas em todo o mundo estão se perguntando “[...] como é possível que, se a governança global é tão ‘boa’, suas vidas têm se tornado muito mais miseráveis”. Apesar disso, os autores observam que, “[...] mesmo diante de um senso de ausência de progresso, muitos líderes de países em desenvolvimento estão seguindo as noções de boa governança propostas pelas instituições financeiras internacionais” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 306).

É inequívoco, de qualquer forma, que alguma noção de justiça se incorpora à governança global, como uma dimensão moral que se une à capacidade material para justificar as práticas da governança. O seu fundamento, porém, é bastante controverso, porque embora se possa tentar construir uma concepção idealista e universalista, os autores advertem que “[...] noções de justiça são sempre histórica e institucionalmente ligadas a uma episteme ou informadas por ela” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 307), e, assim, não perdem seu caráter empírico e relativo.

A “razão prática”, finalmente, envolve a associação do saber com a justiça. Explicam Emanuel Adler e Steven Bernstein que ela tem suas bases na idéia de que “[...] razões derivam dos processos interpretativos e dialógicos nos quais o conhecimento intersubjetivamente validado e as compreensões normativas de justiça exercem um papel importante” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 307).

Esse elemento está diretamente relacionado ao exercício da democracia, como os autores observam. A democracia pressupõe procedimentos discursivos aceitos e saberes compartilhados pelos membros da comunidade, em cujo debate devem prevalecer os melhores argumentos pelo convencimento racional. Trata-se, assim, de uma razão essencialmente prática. Observam os teóricos que “[g]overnança é vista como um processo de busca da verdade, e as instituições deveriam ser desenhadas para aproximar essas condições” (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 307).

Esta conclusão, que vale para a democracia representativa, também pode ser estendida e enfatizada na democracia participativa, na qual os indivíduos tomam parte diretamente no processo discursivo e deliberativo sem delegação a intermediários. Embora esses modelos de democracia integrem o paradigma político do Estado nacional e apresentem-se largamente difundidos, a idéia de democracia representativa ou participativa na sociedade internacional envolve diversas inferências.

No âmbito da democracia participativa pelos indivíduos, um processo de discussão e deliberação de toda a humanidade supõe basicamente problemas de logística e de autoridade. A logística pressupõe a existência de mecanismos sofisticados e popularizados de interconexão digital ao redor do globo e complexas estruturas para gestão e organização desses processos. A autoridade respeita ao pressuposto de que a vontade da maioria possa prevalecer sobre a da minoria, o que exige um poder global que possa instituir com efetividade as decisões a despeito das discordâncias e resistências individuais e mesmo nacionais em todo o planeta. Esses problemas estão muito longe de solução, e, sem discutir os vários outros aspectos envolvidos, essa idéia é pelo menos uma utopia controversa.

No plano da democracia representativa pelos atores internacionais, o debate não é menos complexo. Um primeira possibilidade, fundada em uma concepção realista ou idealista das relações internacionais, seria restringir a discussão e deliberação apenas aos Estados, nos moldes de uma estrutura similar à Organização das Nações Unidas (ONU) ou de uma “federação” kantiana. Note-se que a limitação do universo dos atores apenas aos Estados tem a vantagem de permitir maior reflexividade dos interesses dos indivíduos, na medida em que, como regra, estes ainda são basicamente vinculados a alguma autoridade nacional e, portanto, nada mais lógico que os entes políticos nacionais integrem um fórum internacional. Essa afirmação, porém, tem crescentes exceções, para falar apenas nos indivíduos apátridas (que, assim, não são representados por qualquer Estado), nos indivíduos com mais de uma nacionalidade (que, assim, são representados – até de forma antagônica – por mais de um Estado) e nos indivíduos que integram comunidades que não se reconhecem como Estados (que, assim, também não são representados).

Entretanto, segundo a maneira reconhecida pelo interdependentismo e o construtivismo, esse modelo é largamente insuficiente. Primeiro, e como mostra a interdependência, os Estados não são os únicos atores internacionais, e, ainda que a sua importância seja notável, na complexidade das relações internacionais eles são rivalizados por organizações internacionais, e, em especial, por empresas transnacionais, com seu enorme poderio econômico, e, assim, seus interesses também devem ser considerados nos debates. Segundo, e como revela o construtivismo, os atores não agem sempre de forma racional, seus interesses não são estáticos (transformam-se ao longo do tempo), e, mais, a sua identidade não é necessariamente coerente (os interesses dos indivíduos podem não coincidir necessariamente com os dos seus Estados, ou, pior, os interesses dos governos que personificam os Estados podem não refletir os do próprio Estado).

A integração das empresas transnacionais e organizações internacionais como “representantes” em um fórum de “democracia” representativa, por outro lado, é particularmente problemática. Primeiro, porque as empresas transnacionais e as organizações internacionais não são estruturalmente democráticas; aquelas envolvem posições de autoridade muito desiguais e estruturalmente determinadas pelo sistema econômico de produção e não são assimiláveis a modelos políticos por causa da diversidade de objetivos institucionais; já estas envolvem a consecução de objetivos variados, inclusive de interesse público, mas que não apresentam processos democráticos necessários como forma de legitimação. Segundo, porque há indivíduos que integram duas ou mais comunidades (são nacionais de um Estado e empregados de uma empresa transnacional, como ilustração).

Terceiro, porque os interesses dos indivíduos podem ser conflitantes segundo os papéis que eles desempenhem nessas comunidades (sua condição da nacional e cidadão do Estado choca-se com o interesse na manutenção do emprego na empresa transnacional que exerce poder sobre aquele Estado na maximização de seus lucros, por exemplo), e a representação é anacrônica. Quarto, porque, assim como no caso do Estado, o interesse do representante pode conflitar com o do representado, notadamente no que se refere aos bens comuns globais, como o meio ambiente sadio, por exemplo, porque o interesse de uma empresa transnacional de maximização de lucros não coincide necessariamente com o interesse humano de preservação ambiental, ainda que um indivíduo que seja empregado também tenha o interesse na manutenção do emprego.

Como se observa, é bastante difícil encontrar uma “razão prática” na questão da democracia na sociedade internacional contemporânea. Emanuel Adler e Steven Bernstein, nesse rumo, apontam que o Direito pode contribuir para aperfeiçoar o processo político e reforçar a governança global. Afirmam os autores que a compreensão do Direito como “[...] uma entidade que permanece aberta à justificação moral e epistêmica, na base de comunicação aberta e persuasão” pode servir de mediadora entre a realidade social, o discurso e as compreensões compartilhadas. Na prática, isso significaria, por exemplo, a instituição de regimes legais que tratem das questões de tal forma que apenas argumentos fundados em uma perspectiva epistêmica moral sejam aceitos. Os teóricos concluem que “[...] abordagens dialógicas para instituições e o Direito podem ajudar no estabelecimento de argumentos internacionais e transnacionais legítimos (e também, portanto, ilegítimos)”, embora reconheçam que não se trata de uma tarefa fácil (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 308).

Os problemas centrais, entretanto, ainda permanecem longe de solução. De um lado, e no tocante à dimensão da “justeza”, pouco se avança na identificação e construção de quais vêm a ser os argumentos moralmente fundados no meio internacional complexo e dinâmico. De outro lado, e no que diz respeito à dimensão do saber válido, de pouco adianta discutir uma razão prática se os atores não são racionais nas suas condutas ou não são verdadeiros nas suas assertivas, comprometendo a validade do conhecimento como conteúdo do discurso. Por fim, e mesmo quando a prática da governança é justa e fundada em um saber válido, a simples mediação pelo Direito conforme um regime jurídico no plano internacional em nada tem sua efetividade garantida no caso de violação, diante da ausência de uma autoridade legítima dotada de força suficiente para sua imposição, quando necessário.

Resumindo, ainda permanece a difícil tarefa de identificar saberes que sejam justificados discursivamente e construídos de um ponto de vista que seja ao mesmo tempo

epistêmico e moral, como “justeza”, e, mais além, que sejam compartilhados de tal forma que, se não forem consensuais, sejam ao menos razoavelmente aceitos em práticas coletivas internacionais e tornados efetivos.

Neste tópico, foram analisadas a relação entre governança e governo, os motivos que suscitam a necessidade de governança global e a sua construção epistêmica. No ponto seguinte, a atenção volta-se diretamente para as modalidades de governança e os poderes na sociedade internacional contemporânea.

### **3.3 Governança Global com e sem Governo**

A governança global desenvolve-se sob diversas modalidades e mediante formas variadas de exercício de poder. A complexidade da sociedade internacional contemporânea pode ser identificada na pluralidade de critérios que revelam a existência de governança global com governo e também sem governo. Com o intuito de desenvolver essa problemática, a análise envolve três questões sucessivas.

A primeira é o estudo das formas de governança global, elencando alguns critérios distintivos que podem servir para balizar o presente estudo. Para tanto, adotam-se como referência as categorizações segundo a presença de publicidade, delegação e inclusividade (propostas por Mathias Koenig-Archibugi), de um lado, e os seus processos e a forma de sua estrutura (propostas por James N. Rosenau), de outro. Por fim, deve-se estabelecer a distinção entre as modalidades de governança com a presença e sem a presença de governo.

A segunda é a análise das espécies de governança com governo, de acordo com essa tipologia adotada pelos critérios da estrutura e da publicidade. Além disso, impõe-se explicitar a natureza da autoridade “pública” que suporta a sua obediência no âmbito de governo, e estabelecer a relação entre as modalidades de governança e as espécies de poder político que são exercidas na sociedade internacional contemporânea.

A última questão é a identificação das espécies de governança sem governo, destacando as peculiaridades conforme os critérios da estrutura e da publicidade, como exposto. Da mesma forma, devem merecer atenção as peculiares conformações da autoridade “privada” que suporta a sua obediência, como, e especialmente, as modalidades de poder político que se exprimem na governança sem governo na arena global.

### 3.3.1 Formas de Governança

A análise da governança na sociedade internacional contemporânea deve-se iniciar com a tentativa de sistematização das formas pelas quais essa governança se manifesta, como os veículos que permitem sua identificação na realidade internacional e retratam o exercício do poder pelos seus atores. A fim de desenvolver esse tópico, a abordagem pode dividir-se em três momentos: no primeiro, identificar e classificar a governança com base nos níveis de presença de publicidade, delegação e inclusividade nas atividades; no segundo, identificar e classificar a governança com base na direção dos seus processos e na forma de sua estrutura; no terceiro, por fim, promover uma aproximação inicial com a categorização dessas modalidades de governança de acordo com a presença ou não de governo na sua estrutura, para a análise posterior da autoridade e dos tipos de poder político exercidos em cada situação.

O primeiro ponto a ser desenvolvido neste tópico é a análise das formas de governança com base nos níveis de presença de publicidade, delegação e inclusividade nas atividades. Para esse efeito, pode-se recorrer à concepção de Mathias Koenig-Archibugi.

Conforme observa este autor, a necessidade de governança global em determinadas áreas não encontra sempre a resposta pronta em uma estrutura para resolver os problemas: “[g]overnança acima do nível dos Estados individuais é frequentemente inadequada e em alguns domínios ela é virtualmente inexistente” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 50). Em outras situações, porém, há arranjos que representam estruturas de governança global cuja diversidade é bastante acentuada na sua natureza e mesmo efetividade.

Mathias Koenig-Archibugi destaca que os arranjos de governança correspondem exatamente às formas de interação dos atores nessas estruturas que pretendem a satisfação de necessidades comuns. A sua diversidade pode envolver temáticas diferentes, combinações múltiplas de atores, objetivos distintos e outras inúmeras variáveis que conduzem a vastas possibilidades de análise. O autor enfatiza, porém, que uma visão ampla do fenômeno da governança global demanda a análise de três dimensões em particular: a “publicidade”, a “delegação” e a “inclusividade” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 50).

A dimensão da “publicidade” diz respeito à “natureza dos participantes ativos no arranjo de governança”, entendendo-se o seu caráter de ativo quando ele é preponderantemente um “promotor de governança” (“governance-giver”). Essa dimensão considera, de um lado, a

natureza dos atores (o fato de serem públicos, privados ou mistos, conforme sua instituição), e, de outro, a natureza da própria interação (o fato de a participação ser homogênea ou heterogênea, conforme existam atores apenas de uma natureza ou não). No último ponto, o autor destaca que os arranjos envolvem uma linha com diversos tipos de gradações, especificamente “arranjos centrados no Estado sem acesso a atores privados”, “arranjos centrados no Estado com acesso a atores privados”, “parcerias público-privadas”, “governança privada com supervisão pública” e “regimes puramente privados sem supervisão pública” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 50-51).

A dimensão da “delegação” diz respeito à circunstância de que “[...] em ambos os arranjos de governança públicos e privados um número de funções pode ser exercida por organizações criadas *ad hoc*” ou mesmo sem qualquer organização específica. Essa dimensão considera, de um lado, o âmbito das funções delegadas para a organização (envolvendo “delegação legislativa”, “delegação executiva” e “delegação judicial”) e, de outro lado, a independência dessas organizações delegadas na execução das funções (envolvendo uma linha com diversos graus de delegação, que oscilam entre o “baixo” e o “alto”) e configuram os aspectos mais importantes. Na sua concepção, a “delegação legislativa” pode ser menos independente (como órgãos plenários que exigem unanimidade), medianamente independente (como órgãos de membros restritos) ou mesmo agências internacionais independentes. A “delegação executiva” cobre o espaço desde os governos, no qual a delegação é baixa, para agências internacionais independentes dos Estados. A “delegação judicial” pode envolver um espectro de baixa delegação, como a diplomacia e comissões para mediar, ou mais alta, como tribunais internacionais independentes (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 51).

A dimensão da “inclusividade” considera que em algumas áreas “[...] o poder decisional pode ser compartilhado por todos ou a maioria dos atores afetados pelas políticas e regras resultantes”, e em outras áreas isso não é permitido. Essa dimensão envolve, de um lado, o “acesso” dos participantes ou quantidade dos atores envolvidos que têm participação ativa na decisão, e, de outro, o “peso” dos atores nesse processo ou como se atribui a importância de cada um. A inclusividade também é visualizada como uma linha contínua que pode ser graduada, mas, por razões didáticas, o autor prefere diferenciar a decisão no âmbito “unilateral”, “minilateral” e “multilateral”. Nesse sentido, e conforme o teórico, pode envolver órgãos em que todos os membros participam (como a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU)), ou em que a participação é restrita a alguns (como o Conselho de Segurança da mesma Organização), ou casos em que todos têm o mesmo peso

(ainda como a já citada Assembléia Geral) ou pesos diferenciados (como algumas decisões nas Comunidades Européias), por exemplo (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 52).

Mathias Koenig-Archibugi, com base nessas três dimensões, apresenta os tipos ideais de arranjos de governança. No total, conforme o grau (mais alto ou mais baixo) de cada uma delas, ele apresenta oito modalidades. O autor adverte, porém, que são apenas tipos ideais, e, assim, revestem-se de potencial didático e heurístico, mas podem não corresponder a situações efetivamente existentes, uma vez que essas dimensões são estruturadas com base em graus e intensidade, e não em categorias fechadas.

O primeiro tipo de governança é o “intergovernamentalismo global”, no qual existe máxima publicidade, mínima delegação e máxima inclusividade. O autor aponta como exemplo a União Postal Universal (UPU), com alta publicidade (composta por atores públicos e que interagem de forma homogênea), baixa delegação (as decisões são tomadas por um Congresso periódico de membros) e alta inclusividade (chegando a quase 200 membros numericamente, e com votos de igual peso), o que configura uma situação de governança intergovernamental (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 53-54).

O segundo tipo é o “supranacionalismo global”, no qual existe máxima publicidade, máxima delegação e máxima inclusividade. Na visão do autor, um exemplo desse tipo de governança é a Organização Mundial do Comércio (OMC), na qual há alta publicidade (os participantes são Estados e atuam de forma homogênea), alta delegação (por causa dos mecanismos compulsórios de solução dos conflitos) e alta inclusividade (chegando a quase 150 membros e com votos iguais), produzindo um caso de governança por supranacionalismo (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 55).

O terceiro tipo de governança é a “hegemonia direta”, no qual se verifica máxima publicidade, mínima delegação e mínima inclusividade. Segundo o autor, um caso de governança por hegemonia direta é o “Sistema G7-G8”<sup>42</sup>, no qual há alta publicidade (todos os membros são Estados), baixa delegação (não há estrutura de secretariado, e os próprios governos deliberam e põem em prática as políticas) e baixa inclusividade (o número é limitado a sete ou oito membros), produzindo um tipo bem singular e importante de exercício de poder político global (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 56).

O quarto tipo é a “hegemonia indireta”, no qual ocorre máxima publicidade, máxima delegação e mínima inclusividade. Conforme o autor, o Fundo Monetário Internacional (FMI)

---

<sup>42</sup> O autor define como um arranjo de governança que consiste nos encontros periódicos dos líderes dos sete Estados de maior poder econômico (Estados Unidos da América, Japão, França, Itália, Alemanha, Reino Unido e Canadá), que, com a inclusão usual da Rússia, é denominado de “Sistema G 8”.



constitui um exemplo dessa governança por hegemonia indireta, porque há alta publicidade (os membros são apenas Estados), alta delegação (seu corpo executivo detém amplos poderes para instituir as políticas) e baixa inclusividade (embora sejam quase 200 membros, o peso dos votos é muito discrepante e depende do aporte de recursos, ocasionando que poucos membros tenham muito poder), produzindo uma outra forma importante de governança de intenso poder concentrado (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 54-55).

O quinto tipo de governança é o “transnacionalismo global direto”, no qual existe mínima publicidade, mínima delegação e máxima inclusividade. Segundo Mathias Koenig-Archibugi, o exemplo mais característico parece ser a Sociedade para a Telecomunicação Financeira Interbancária Mundial (“SWIFT”), na qual há baixa publicidade (constitui uma entidade privada controlada por mais de 2500 instituições financeiras), baixa delegação (os membros comprometem-se a observar determinadas regras, mas a entidade não assume funções executivas ou normativas intensas) e alta inclusividade (envolve cerca de 7 mil instituições em quase 200 Estados), produzindo um transnacionalismo direto (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 58).

O sexto tipo é o “transnacionalismo global delegado”, no qual existe mínima publicidade, máxima delegação e máxima inclusividade. De acordo com o autor, um exemplo paradigmático de transnacionalismo delegado é a Corte Internacional de Arbitragem, vinculada à Câmara Internacional de Comércio, na qual há baixa publicidade (é uma instituição de caráter essencialmente privado), alta delegação (recebe a atribuição de resolver conflitos mercantis entre as partes e sua decisão tem altíssimo índice de efetividade) e alta inclusividade (difunde-se ao redor do globo, em centenas de centros de arbitragem e envolve a parte mais expressiva dos conflitos mercantis), produzindo uma forma de governança delegada (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 56-57).

A sétima modalidade de governança é o “monopólio direto”, no qual se percebe mínima publicidade, mínima delegação e mínima inclusividade. No entendimento de Mathias Koenig-Archibugi, o exemplo típico dessa modalidade é o denominado “cartel do diamante”, que controla as minas, os níveis de produção, os padrões de qualidade, a legitimidade dos intervenientes nas operações e os preços. Nessa situação, há baixa publicidade (os atores envolvidos são exclusivamente privados, como corporações ou outras empresas), baixa delegação (os conflitos são resolvidos por seus próprios integrantes) e baixa inclusividade (uma única corporação transnacional tem poder muito grande, e há poucos intervenientes), produzindo um autêntico monopólio global (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 57-58).

O oitavo e último tipo de governança é “monopólio indireto”, no qual há mínima publicidade, máxima delegação e mínima inclusividade. De acordo com o estudioso, o exemplo desse tipo de governança é a “Corporação da Internet para Nomes e Números Atribuídos” (“ICANN”), que é responsável por conferir as “identidades” e “endereços” dos usuários da rede mundial de computadores e, assim, organizar a circulação de informações conforme um “sistema de nomes do domínio” (“DNS”). Nesse caso, há baixa publicidade (trata-se de uma organização privada sem fins lucrativos), alta delegação (decide a distribuição dos domínios e compulsoriamente resolve os conflitos em torno da sua propriedade) e baixa inclusividade (a sua administração é realizada por um pequeno grupo de organizações associadas a interesses econômicos), gerando um monopólio de forma incidental no espaço global (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 58-59).

Além desses tipos, porém, Mathias Koenig-Archibugi identifica situações intermediárias, nas quais formas institucionais encontram-se não nos extremos de maior ou menor amplitude, mas sim em posições mais centrais nas dimensões apontadas. Segundo ele, há casos como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual está institucionalmente em um ponto médio da dimensão da publicidade porque possui representação tripartida pelos governos dos Estados, pelas organizações de trabalhadores e pelas organizações de empresas. Da mesma forma, isso também vale para as dimensões da delegação e da inclusividade, proporcionando diversas combinações possíveis (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 59-60). O essencial desse argumento, contudo, é o fato de que as instituições internacionais não se encontram necessariamente em pontos extremos dessas dimensões da governança, mas em posições graduadas. Mais além, as transformações das entidades com o decorrer do tempo também provocam alterações nas suas dimensões de governança, a ponto de que essa interpretação não possa ser tomada como absoluta ou muito menos como imutável. Como tipos-ideais, porém, essas oito modalidades de governança apresentam a capacidade de retratar as combinações possíveis no que se refere à publicidade, à inclusividade e à delegação nas práticas que configuram a governança global.

Outro ponto destacado pelo autor é que todas essas formas de arranjo institucional, analisadas isoladamente para efeitos didáticos, manifestam-se em outras combinações na realidade global. Diz o teórico que “[n]a realidade, os arranjos de governança raramente operam em um vácuo; mais frequentemente, eles interagem com outros arranjos de forma complexa” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 60). Essas articulações adotam conformações multifacetadas e compreendem basicamente cinco espécies, que não são excludentes entre si, mas tentam retratar as suas manifestações mais frequentes na arena internacional.

Os “arranjos integrados” são a primeira, na qual a articulação entre vários arranjos pressupõe “[...] a existência de um amplo conjunto de princípios e normas constitutivas que predeterminam quem são os membros potenciais e as regras básicas da sua interação” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 60). No caso da sociedade internacional contemporânea, esse conjunto de regras está fundado exatamente nas normas constitutivas da própria sociedade, das quais a soberania é a mais importante, que define os limites dos Estados e ao mesmo tempo os qualifica como atores reconhecidos e legitimados pelos demais (ver: RUGGIE, 1998, p. 137; KRATOCHWIL, 1989).

Os “arranjos aninhados” são a segunda, em que alguns arranjos de governança “[...] são criados dentro de, ou posteriormente emergindo de, arranjos mais compreensivos que lidam com o mesmo conjunto de questões em um nível mais geral”. Os exemplos mais importantes desses arranjos são aqueles entre a Organização das Nações Unidas (ONU) e os diversos vínculos com outras organizações de atribuições restritas e sob a mesma estrutura, em que a instituição de propósito geral constitui o espaço para o desenvolvimento de instituições de propósito específico (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 60-61).

Os “arranjos agrupados” são a terceira, que considera os arranjos “[...] conectados de uma forma não-hierárquica para aumentar sua capacidade de solução de problemas”. Um exemplo é a “Campanha Internacional para Banir Minas Terrestres”, que reúne diversas organizações internacionais não-governamentais e intergovernamentais e Estados com esse objetivo (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 61).

Os “arranjos sobrepostos” são a quarta espécie, em que um arranjo “[...] tem um impacto significativo no funcionamento de outro arranjo, embora eles tenham sido formados para diferentes propósitos e sua inter-relação não tenha sido pretendida pelos seus criadores”. Mathias Koenig-Archibugi observa que, por exemplo, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas conflita com o acordo da Organização Internacional do Comércio (OMC), na medida em que aquela admite sanções comerciais para a sua violação, e este prevê que as sanções obstam as práticas comerciais (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 61-62).

Os “arranjos competidores” são o último tipo, em que se estabelece uma “competição institucional”, que é usualmente entre organismos privados e públicos (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 62). As instituições de arbitragem privada internacional, por exemplo, pretendem evitar que as disputas em determinados temas sejam reguladas por instituições intergovernamentais, notadamente em matéria mercantil. Da mesma forma, o Fórum Social

Mundial pretende rivalizar no seu arranjo e nas suas propostas com o Fórum Econômico Mundial, em um embate de poder sobre o desenvolvimento e o futuro da humanidade.

Esses arranjos da governança global revelam a elevada complexidade da problemática que ela suscita, considerando a diversidade de seus elementos e suas combinações. Mais além, isso acentua-se marcadamente quando se observa a dinâmica da sociedade internacional, na qual os interesses e identidades dos atores modificam-se ao longo das próprias interações com os demais, aumentando a demanda por práticas de governança.

O segundo ponto a ser desenvolvido neste tópico é a sistematização das diversas modalidades de governança com base na direção dos seus processos e na forma de sua estrutura. Neste aspecto, a categorização proposta por James N. Rosenau é o ponto de partida.

Este teórico observa inicialmente que, dentre as recentes mudanças que modificam o poder dos Estados, duas são muito importantes. A primeira é a contraposição de formas de organização em rede às formas tradicionais hierárquicas, e a outra é contraposição de fluxos de autoridade horizontais aos já tradicionais fluxos de autoridade verticais (ROSENAU, 2002, p. 77). Essas novas situações – a difusão em redes e por horizontalização – são largamente facilitadas pelos avanços das tecnologias de informática e comunicações, possibilitando a conexão em tempo real entre milhares de pessoas ou coletividades dispersas pelo globo.

As redes estabelecem-se em pontos muito distintos, e formam novas lealdades a essas outras esferas de poder concorrente, que agora se firmam sem uma necessária hierarquia entre os membros, mas mediante simples divisão de atribuições. Diz James N. Rosenau que “[...] as redes contribuíram para a desagregação da autoridade assim como para a formação de novas coletividades não fundadas em princípios hierárquicos” (ROSENAU, 2002, p. 77).

Os fluxos horizontais trazem um outro desafio. O essencial para a efetividade da autoridade é que exista obediência por aqueles a quem ela se dirija, não importando que ela se exerça de forma horizontal ou vertical. A autoridade apresenta uma marcada natureza relacional, unindo aquele que a exerce e aquele sobre a qual ela é exercida. Nesse sentido, ela se estabelece como uma escala crescente entre a total obediência e a desobediência. Torna-se possível o nível de relação horizontal da autoridade baseada em solicitações por mensagens e não em ordens de hierarquias, e, segundo James N. Rosenau, “[...] é precisamente essa possibilidade que subjaz à bifurcação de estruturas globais em mundos estatocêntrico e multicêntrico [...]”, assim como à “[...] proliferação de esferas de autoridade, à crescente relevância de organizações não-governamentais e à crescente atenção dada à possibilidade de que uma sociedade civil global possa estar emergindo” (ROSENAU, 2002, p. 77).

Por decorrência, há uma grande diversidade e quantidade de sistemas de governança, mostrando uma multiplicação de esferas de autoridade, com variados atores, em estruturas formais e informais.

Em algumas situações, não existe falta de governança global. Embora todos os exemplos estejam sujeitos a transformações e relativizações, o nível de governança é aceitável porque não há danos ao tecido social ou violência, e os conflitos são tratados dentro das estruturas. Um dos exemplos mais destacados é o da União Européia, que configura propriamente uma “governança de multinível”, porque a autoridade é “[...] voluntária e legalmente dispersa entre os vários níveis da comunidade onde estão situados os problemas e as necessidades locais demandam atenção” (ROSENAU, 2002, p. 78).

Em outras situações, porém, há emergência de conflitos que conduzem à desagregação, violência e ruptura de estruturas sociais, o que demanda governança global. Atenta James N. Rosenau que a intervenção da sociedade internacional na abolição do regime de *apartheid* na África do Sul, por exemplo, foi largamente positiva (ROSENAU, 2002, p. 78). A grande dificuldade para a governança global em situações de conflito reside no fato de que, com frequência, ela vai colocar agentes internacionais em confronto com autoridades nacionais ou locais. Embora a regra do Direito Internacional de não-intervenção tenha sofrido relativizações, ela ainda suscita problemas, e a maior parte desses problemas não pode ser resolvida simplesmente mediante violência ou ação militar.

De uma forma geral, a governança global é particularmente difícil porque muitas questões envolvem partes e atores localizados em espaços diferentes além das fronteiras, e, em especial, em esferas de autoridade distintas, que, por sua vez, usualmente divergem em interesses. As crises relacionadas à taxa de câmbio das moedas, por exemplo, parecem ingovernáveis porque os fatos ocorrem em locais diferentes e sob esferas de autoridade distintas, com interesses não-coincidentes, difundindo-se com muita rapidez (ROSENAU, 2002, p. 79).

Destaca ainda James N. Rosenau que a doutrina aponta diversos esquemas para facilitar a compreensão da governança, mas poucos conseguem romper a idéia estatocêntrica de fixar o Estado como o ponto de partida. A fim de captar a horizontalidade e a diversidade dos fluxos de autoridade, contudo, um outro esquema pode ser elaborado confrontando as estruturas e os processos.

A exposição deste autor considera, de um lado, uma qualidade de estrutura e, de outro, uma qualidade de processo. A qualidade de estrutura é dividida em três arranjos de governança global, conforme “o grau com o qual a autoridade é formalmente estabelecida”:

“formal”, “informal” e “misto”. A qualidade de processo é dividida em duas formas de direcionamento dos fluxos de autoridade, de acordo com “o grau segundo a autoridade flui na direção vertical ou horizontal”: “unidirecional”, que se resume a ser apenas vertical ou apenas horizontal, e “multidimensional”, que combina múltiplas formas de fluxo, tanto horizontal como vertical (ROSENAU, 2002, p. 80).

Da reunião e interconexão dessas duas variáveis, James Rosenau apresenta seis tipos distintos de governança.

Os processos de fluxo de autoridade “unidirecional” formam três modalidades de governança, conjugando-se com as várias estruturas. Conforme o autor, elas “[...] são menos complexas e mais lineares e familiares fontes de governança” (ROSENAU, 2002, p. 80).

A primeira é a “governança de cima para baixo” (“top-down governance”). Trata-se de uma modalidade de estrutura formal, em que a autoridade é exercida apenas na direção descendente, e corresponde à forma tradicional de sua prática nos âmbitos nacionais. Os atores que tomam parte nessa modalidade são especialmente os governos nacionais, as empresas transnacionais e as organizações internacionais intergovernamentais. A segunda é a “governança de baixo para cima” (“bottom-up governance”). No caso, existe uma estrutura informal, mediante a qual a autoridade exerce-se apenas na direção ascendente e tende a modificar o comportamento dos Estados e organizações intergovernamentais especialmente com o apoio da mídia. Os atores que participam mais ativamente são as coletividades públicas e as organizações não-governamentais nacionais e internacionais. A terceira é a “governança de mercado” (“market governance”). Segundo James N. Rosenau, trata-se aqui de autêntica “governança pelo mercado”, que estabelece muitos dos objetivos e das necessidades dessa modalidade, especificamente nas denominadas “parcerias público-privadas”, nas quais a estrutura é um misto de formal-informal. Os atores que mais atuam nessa modalidade são os governos, as organizações internacionais intergovernamentais, as elites, os mercados, as coletividades e as empresas transnacionais (ROSENAU, 2002, p. 81-82).

Os processos de fluxo de autoridade “multidirecional” formam mais três espécies de governança, também de acordo com as distintas estruturas. Aponta James N. Rosenau que elas “[...] refletem os processos de realimentação não-lineares extensivos e complexos que têm acompanhado o advento da fragmento-integração” (ROSENAU, 2002, p. 80). Os fluxos da autoridade não seguem uma específica direção apenas, podendo ser várias ou mesmo cambiantes.

A quarta é a “governança de rede” (“network governance”). Trata-se de modalidade que envolve necessariamente estrutura formal, com atores institucionalizados. James N. Rosenau

sugere que a atuação conjunta de Estados com outros atores em fóruns e encontros para tratar de questões de grande relevância, em conjunto com articulada mobilização, exemplificam essa governança. Os atores mais atuantes são os governos estatais, as organizações internacionais intergovernamentais e as organizações não-governamentais internacionais e nacionais. A quinta é a “governança pareada” (“side-by-side governance”). Essa variedade envolve inúmeras situações com estrutura informal, nas quais a dispersão da ação e dos intervenientes é tão grande que revela apenas a coincidência dos propósitos e uma cooperação articulada, mas que não comporta mobilização de massas. Aponta o autor que o combate à corrupção pela “Transparência Internacional” constitui um exemplo dessa governança, que coopera com os Estados, mas sem recurso direto à mobilização de massas. Os atores que exercem mais autoridade nesse espaço são os governos estatais e as organizações internacionais e nacionais não-governamentais. A sexta, por fim, é a “governança dúctil” (“mobius-web governance”). Essa modalidade, embora com situações distintas e atores dispersos, possibilita relativa articulação para mobilização, apresentando estrutura mista formal-informal. Observa o teórico que as questões ambientais são um exemplo usual, na medida em que os atores envolvidos no tema conseguem, quando necessário, atuar de forma coordenada em diversas direções e mobilizar diretamente os seus integrantes e a opinião pública. Os atores de mais atuação aqui são os governos estatais, as elites, as comunidades públicas, as organizações internacionais intergovernamentais e as organizações não-governamentais nacionais e internacionais e empresas transnacionais (ROSENAU, 2002, p. 81-83).

Categorização similar é proposta por Thomas Risse[-Kappen], ao dissociar as seis principais modalidades de governança de acordo com dois critérios: os atores envolvidos e as formas de condução. De um lado, o autor dissocia a presença de “apenas de atores públicos”, “atores públicos e privados” ou “apenas de atores privados”, e, de outro lado, distingue direção “hierárquica” (“de cima para baixo” e sujeita a sanções) de direção “não-hierárquica” (mediante incentivos, persuasão ou barganhas), o que configura seis hipóteses básicas. Este estudioso destaca, porém, que as formas novas de governança correspondem exatamente àquelas que são “não-hierárquicas” e com apenas atores privados (notadamente “regimes privados” e “parcerias privado-privadas”) ou com atores mistos (especialmente “corporatismo”, “parcerias e redes público-privadas” e “bench-marking”), que, em linhas gerais, coincidem com as situações expostas por Mathias Koenig-Archibugi e James N. Rosenau (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 167-169).

Essas categorizações introduzem os chamados “regimes privados” (ou “regimes internacionais privados”), que confrontam os até então bastante estudados “regimes internacionais”. Embora os teóricos não sejam unânimes sobre a natureza dos denominados regimes internacionais, prevalece a idéia de que eles tenham natureza mista, e, assim, constituam modalidades de governança sem governo. Nesse sentido, por exemplo, a afirmação de James N. Rosenau de que eles combinam atores governamentais e não-governamentais, mas destituídos de “autoridade central”, e representam governança sem governo (ROSENAU, 2000, p. 20-22; ver, também: ROSENAU, 2002, p. 73). Em sentido distinto, porém, tem-se a interpretação de Thomas Risse[-Kappen], que identifica ambos os casos de regimes como governança “não-hierárquica”, embora os “regimes internacionais” sejam entendidos como de “apenas atores públicos”, e os “regimes privados” como de “apenas atores privados” (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 168). Por sua vez, os “regimes privados” não envolvem participação pública.

Os regimes privados são qualificados por A. Claire Cutler como a modalidade mais desenvolvida e sofisticada de autoridade privada. Segundo esta autora, a complexidade das formas de autoridade privada é crescente em seis modalidades sucessivas: práticas e normas informais de mercado, empresas de coordenação de serviços, alianças de produção e congêneres, cartéis, associações econômicas e regimes internacionais privados (CUTLER, 2002, p. 25-29). De qualquer forma, não há dúvida de que os regimes internacionais, sejam eles com ou sem a presença de atores públicos, desempenham papel importante e crescente na governança global.

A proposta de James N. Rosenau contribui muito para a compreensão da governança porque consegue combinar as diversidades da estrutura internacional (o caráter formal ou informal) com as diversidades dos processos ou fluxos (o caráter uni ou multidirecional). A combinação das duas classificações expostas, fundadas em critérios diferentes, porém complementares, fornece instrumental teórico para analisar a governança na perspectiva da existência ou não de governo na sociedade internacional contemporânea. A sua complementariedade é fundamental porque, como destaca Thomas Risse[-Kappen], o importante no debate sobre as novas formas de governança no espaço global não é apenas a inserção de novos atores no cenário, mas especialmente o distanciamento dos modos hierárquicos de direção (baseados em “comando e controle”) e a concorrência de modos não-hierárquicos (com lastro em “argumentação” e “persuasão”), que reforçam a importância da dimensão discursiva e procedimental (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 186).



O terceiro ponto a ser desenvolvido nesse tópico é uma tentativa inicial de sistematização dessas diversas modalidades, por critérios distintos, em torno da presença ou ausência de governo na governança, a fim de permitir uma subsequente análise da autoridade e dos poderes políticos nesse espaço internacional.

De início, impõe-se destacar a importância da abordagem do exercício do poder na arena internacional mediante a análise da governança. As diversas classificações em torno das formas de governança, embora estabeleçam categorias mediante critérios variados, pouco explicitam sobre a presença ou ausência de governo no seu exercício, notadamente à vista da atuação singular dos atores internacionais. Além disso, essas questões são fundamentais para a identificação de um panorama amplo do poder político na sociedade internacional contemporânea.

Governança, no âmbito deste trabalho, é entendida como um conjunto de atividades orientadas para o alcance de objetivos políticos, que podem derivar ou não de autoridades formais. A governança, portanto, corresponde a atividades e independe de poder compulsório para ser exercida porque a sua base é a aceitação pelos destinatários. Se a governança for exercida por um governo, este pode impor sua autoridade independentemente da concordância dos destinatários. Se a governança, contudo, for exercida por outros entes, que não governos, a base da autoridade reside em outros fundamentos.

Governo, por sua vez, é conceituado como a autoridade formal que sustenta atividades dirigidas para atingir objetivos políticos. O governo constitui uma autoridade formal, na qual o poder está institucionalizado e, desse processo, emana sua legitimidade (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 4; ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 302). Como autoridade formal, o governo congrega elementos materiais e ideacionais que o estruturam, estabelecendo as relações que, no senso comum, são visualizadas usualmente como “burocracia”. Essa categoria, segundo Michael Barnett e Martha Finnemore, introduzida como um tipo-ideal weberiano, é “[...] uma distintiva forma social de autoridade com sua própria lógica interna e inclinações comportamentais”, que, porém, não é privilégio apenas dos Estados, mas também das organizações internacionais intergovernamentais. No plano internacional, as burocracias das organizações produzem normas que “[...] criam novas categorias de atores, formam novos interesses para eles, definem novas tarefas internacionais compartilhadas, e disseminam novos modelos de organização social ao redor do globo” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3).

A governança e o governo, entretanto, estão fundados ambos em alguma espécie de ordem. Por isso, e como exposto, a idéia de que a sociedade internacional é “anárquica” deve ser interpretada com cautela, uma vez que a ausência de um ente detentor do monopólio da

violência legítima não exclui o mínimo de ordem que se expressa nas relações internacionais, que são formadas por normas constitutivas (notadamente pela regra da soberania, dentre outras) e que se desenvolvem por normas regulatórias (principalmente pelas práticas mercantis, a diplomacia e o Direito Internacional, dentre outras). A centralidade do debate da política internacional na governança (e não no governo), como tal, é por isso uma demonstração de que o essencial para a compreensão da sociedade internacional contemporânea são as atividades de realização dos objetivos políticos, e não propriamente a existência ou não de uma entidade global com essa atribuição específica.

Na medida em que os conceitos de governo e governança podem ser analisados de forma dissociada, emerge o debate sobre suas possíveis combinações no exercício do poder. Mais além, e focalizando o debate na governança, o interesse principal recai sobre a presença ou ausência de governo na atividade de governança global.

O conceito de governança global, segundo Dirk Messner e Franz Nuscheler, envolve três variantes ligeiramente distintas. A primeira é a denominada de “empírico-analítica” de James Rosenau, objeto de análise mais aprofundada aqui. A segunda é um desdobramento da anterior, desenvolvida pela “Comissão sobre Governança Global”, na qual se acentua a ênfase na necessidade de articulação da governança, com um apelo para o “*ethos* do cidadão” e a “vizinhança global” e também já explicitada. A terceira é a “político-estratégica”, que destaca a governança não-hierárquica e em redes: pluralidade de atores, diversidade de áreas e pluralismo de gestão, desenvolvida pelo “Instituto para o Desenvolvimento e a Paz”, mas que também é a base da exposição de Mathias Koenig-Archibugi (MESSNER; NUSCHELER, 2003, p. 12). Em verdade, a análise conjugada dessas três abordagens sugere que se trata mais propriamente de três perspectivas de uma mesma concepção do problema, que enfatizam, cada uma, aspectos distintos, e não são concorrentes, mas complementares, uma vez que a presença de algum governo, no sentido de autoridade formal, é admitida em todos os casos, com maior ou menor evidência.

Na perspectiva da governança global, então, e nos limites dos conceitos atribuídos a essas categorias na presente pesquisa, podem-se identificar duas combinações possíveis. A primeira é a denominada governança com governo, e a segunda é a chamada governança sem governo.

No primeiro caso, as atividades orientadas para a concretização dos objetivos políticos na sociedade internacional contemporânea estão sendo promovidas por uma autoridade formal, entendida como um governo. A presença de governo, aqui, deve ser interpretada de maneira restritiva, para envolver tão-somente os entes que conformam a natureza pública de

agência no espaço global (o que limita aos Estados e às organizações internacionais intergovernamentais), ou a combinação com os outros dois atores, mas sempre com uma estrutura formal. Na perspectiva da estrutura (modelo de James N. Rosenau), demanda exclusivamente uma autoridade formal, e, na ótica da publicidade (modelo de Mathias Koenig-Archibugi), exige um alto grau de caráter público.

No segundo caso, o conjunto de atividades orientadas para o alcance de objetivos políticos está presente na sociedade global, mas se realiza sem uma autoridade formal, e, assim, não há um governo. A ausência de governo significa a presença dos dois outros atores internacionais enfatizados neste trabalho como emergentes – as organizações internacionais não-governamentais e as empresas transnacionais – (não desconsiderando os demais citados nesta tese) ou a combinação com os dois primeiros atores, mas sem uma estrutura formal. Na perspectiva da estrutura (modelo de James N. Rosenau), demanda uma autoridade informal ou mista, e, do ponto de vista da publicidade (modelo de Mathias Koenig-Archibugi), apresenta um mínimo grau de caráter público.

Essa expressão “governança sem governo”, entretanto, embora muito difundida desde os trabalhos de James N. Rosenau (2000), Guy B. Peters (2000) e de Roderick Arthur William Rhodes (1996), enfrenta algumas reservas quanto a sua interpretação. Dizem alguns autores que ela conduz a um equívoco, porque o governo está lá, ainda que não sozinho (MESSNER; NUSCHELER, 2003, p. 17). O problema, porém, não é exatamente a presença ou não do Estado (porque, de fato, em um sentido amplo, ele sempre “está” na arena internacional, e, por ser “global”, a governança atinge todos os atores, de uma forma mais ou menos intensa, direta ou indireta), mas sim o seu papel ativo na promoção das atividades de governança.

Essa distinção entre a presença ou ausência de governo, porém, deve ser entendida em termos bastante limitados e com cuidado. Primeiro, a presença de uma autoridade formal na estrutura para diferenciar ambas as situações envolve exclusivamente os dois atores internacionais mencionados. Tendo em conta a presença de outros atores, o caráter de “com governo” só pode ser entendido nesses termos restritos, de forma a configurar o nível alto de publicidade na estrutura. Segundo, a presença deles deve ser considerada como qualificadora desse caráter de “governo” apenas quando forem os promotores da governança (“governance-givers”), e não seus destinatários ou meros participantes. Levando em conta que a governança global exerce-se em uma arena envolvente dos espaços territoriais nacionais, a simples presença desses atores pode ser pressuposta de uma forma ou outra, e, assim, impediria uma categorização mais detalhada. Diante do exercício de governança em estruturas mistas, todas as situações em que a presença da autoridade formal não for preponderante precisam ser

consideradas como hipóteses “sem governo”. Terceiro, a análise limita-se exclusivamente aos quatro atores internacionais definidos no presente trabalho ante o critério da preponderância. Assim, a consideração de outros atores, além de aumentar exponencialmente a complexidade da análise, pode alterar a imagem e a conformação do exercício do poder. Quarto, por fim, considerando a complexidade e a dinâmica das relações internacionais contemporâneas, essa categorização deve ser interpretada como um conjunto de tipos-ideais ou como uma orientação geral em torno da governança global, estando sujeita a relativizações e transformações segundo as próprias alterações das normas constitutivas e das normas regulativas da sociedade internacional, e, além disso, conforme as alterações de identidade e de interesse dos próprios atores. Esta classificação, portanto, não pretende ser, de forma alguma, taxativa ou excludente, mas apenas heurística em torno das articulações da governança, do governo e das formas de exercício do poder no espaço internacional.

Com essas delimitações, pode-se avançar para o aprofundamento das distinções entre as situações de governança com e sem governo, notadamente as espécies de autoridade que lhe dão suporte e as modalidades de poder que se exercem na complexa realidade internacional.

### **3.3.2 Governança com Governo**

A governança com governo constitui uma das duas modalidades de exercício da governança na sociedade internacional contemporânea, segundo a perspectiva aqui proposta. Na sua realização, manifesta-se alguma forma de autoridade, e veicula-se algum tipo de poder, que possuem características singulares.

A fim de desenvolver essa problemática, a exposição neste ponto divide-se em três partes. Numa, a análise envolve as espécies de governança com governo, enfatizando suas variações conforme os critérios da estrutura e da publicidade nos modelos de James N. Rosenau e de Mathias Koenig-Archibugi. Noutra, explicita-se a natureza da autoridade que suporta a sua obediência no âmbito de governo. Na última, analisam-se as modalidades de poder político que são exercidas nessas hipóteses de governança com governo.

O primeiro ponto a ser destacado são as espécies de governança com governo que podem ser encontradas na sociedade internacional contemporânea, segundo os critérios de estrutura e da publicidade.

Na perspectiva da estrutura (modelo de James N. Rosenau), a governança com governo demanda exclusivamente uma autoridade formal.

A governança com governo, como aqui entendida, supõe o envolvimento de atores singulares que realizam atividades orientadas para o alcance de objetivos políticos na sociedade internacional contemporânea. Esses atores, por sua vez, são tidos como governos ou autoridades formais, exigindo uma interpretação restritiva para considerar apenas os entes que conformam a natureza pública de agência no espaço global, o que limita o seu âmbito aos Estados e às organizações internacionais intergovernamentais.

Como já ressaltado, entretanto, a simples presença desses dois atores não configura uma governança com governo, ou tampouco a presença de outros a exclui. Por partes: de um lado, a idéia de governança com governo pressupõe que os Estados e as organizações internacionais intergovernamentais devem ser os promotores da governança (e não seus destinatários ou simples partícipes dos processos); de outro, o fato de estarem coadjuvados por outros atores (como empresas transnacionais ou organizações internacionais não-governamentais) não exclui a característica de governo da governança, desde que aqueles sejam os promotores do processo.

Com essas delimitações, e na perspectiva da estrutura, pode-se cogitar de governança com governo nas duas hipóteses que James N. Rosenau aponta como de estrutura formal. Isto é: há governança com governo na “governança de cima para baixo” e na “governança em rede” (ROSENAU, 2002, p. 81). No primeiro caso, trata-se de um processo unidirecional, em que o poder é exercido no sentido vertical descendente, e, no segundo caso, trata-se de um processo multidirecional, em que o poder impõe-se sem um sentido específico.

Na perspectiva da publicidade (modelo de Mathias Koenig-Archibugi), a governança com governo exige um alto grau de caráter público.

De acordo com as categorias introduzidas por Mathias Koenig-Archibugi, pode-se cogitar de governança global com governo, dentro desse modelo proposto, apenas nas quatro hipóteses em que, a despeito dos graus de delegação ou inclusividade, a publicidade do arranjo é máxima. Trata-se das situações nas quais os atores promotores da governança são públicos e exclusivos (ou, ao menos, muito preponderantes). Nesse sentido, a publicidade envolve graduações, nas quais especialmente os “arranjos centrados no Estado sem acesso a atores privados” e os “arranjos centrados no Estado com acesso a atores privados” podem ser incluídos, mas as “parcerias público-privadas” situam-se em um campo intermediário, e os arranjos de “governança privada com supervisão pública” e “regimes puramente privados sem

supervisão pública” estão no âmbito da mínima publicidade (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 50-51), e, assim, no âmbito da governança sem governo.

Retomando-se a sua tipologia, podem ser integrados os quatro primeiros modelos de governança propostos por este autor. O primeiro é o “intergovernamentalismo global” (máxima publicidade, mínima delegação e máxima inclusividade), tendo como exemplo a União Postal Universal (UPU). O segundo é o “supranacionalismo global” (máxima publicidade, máxima delegação e máxima inclusividade), sendo paradigma a Organização Mundial do Comércio (OMC). O terceiro tipo de governança com governo é a “hegemonia direta” (máxima publicidade, mínima delegação e mínima inclusividade), sendo apontado como exemplo o caso do “Sistema G7-G8”. O quarto tipo, nessa moldura, é a “hegemonia indireta” (máxima publicidade, máxima delegação e mínima inclusividade), tendo o Fundo Monetário Internacional (FMI) como exemplo desse modelo de muito poder concentrado (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 53-56).

Pode-se observar que, embora utilizando critérios diferenciados e outra formulação teórica, essas categorias de governança com governo aqui propostas aproximam-se muito da tipologia apresentada por Jan Kooiman. Este autor associa a governança com governo à modalidade que ele define de “governança hierárquica”. Segundo este teórico, os atores envolvidos nesse processo atuam na direção ou no controle das atividades, que estão fundadas em relações autoritativas dos Estados sobre as sociedades. Jan Kooiman destaca, ainda, que os limites da autoridade e sua efetividade estão em processo de transformação nos Estados, quando este passa a enfatizar as atividades de “regulação” (em detrimento de “comando”), de “permissão” (em detrimento de “provisão”) e de “ativação” (em detrimento de “benevolência”), configurando uma nova articulação do poder do Estado dentro e fora das sociedades nacionais (KOOIMAN, 2003, p. 115-130). Este papel altera-se não apenas dentro dos Estados, mas também fora deles e repercute na sua autoridade.

O segundo ponto a ser analisado diz respeito exatamente à natureza da autoridade que suporta essa modalidade de governança para garantir sua obediência, e, assim, sua efetividade.

A governança com governo é exercida por uma autoridade formal, que, como tal, na tradição weberiana, combina capacidade material (ou “monopólio da força”) e legitimidade (ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 302). O Estado-nação, como modelo político-jurídico, configura o exemplo clássico dessa formulação moderna de autoridade. Esta pode ser adquirida de diversas formas nos sistemas de regras, mas que se sintetizam em duas básicas. Uma delas é a formal, por constituições, legislações e outros instrumentos regulatórios

formais; outra é a informal, por processos que se estabelecem mediante atividades repetidas reconhecidas, não importando se possuam ou não meio de coerção.

A questão da autoridade pode não suscitar muitas controvérsias no âmbito nacional, no qual o Estado não tem “concorrentes” diretos no seu exercício, seja porque estes não dispõem do seu poder compulsório, seja porque a legitimidade de suas estruturas tende a ser mais difícil de ser alcançada em oposição à legitimidade pressuposta do Estado pelas normas constitutivas de sua soberania e supremacia. Entretanto, sua conformação internacional é mais complexa porque a autoridade, no caso, também é pública, mas seus fundamentos e limites são diferentes.

O argumento de que a autoridade é pública, por emanar dos Estados e das organizações internacionais intergovernamentais, sofre reconfiguração nos seus fundamentos e limites, embora não se discuta, em princípio, que apenas o Estado detenha poder militar. No tocante a seus fundamentos, pode-se argumentar que esse poder tem sua legitimidade decorrente do reconhecimento internacional, o que está lastreado não em um “contrato social” ou outra modalidade de relação hierárquica vertical como no âmbito nacional, mas sim na reciprocidade e na observância das normas que constituem e regulam a convivência na sociedade global. No tocante a seus limites, e de qualquer forma, não se cogita de “monopólio da violência legítima”: primeiro, porque não há monopólio de força, mas sua convivência dispersa, ainda que alguns atores detenham mais poder que outros; segundo, porque essa violência só é legítima em condições específicas, e, como regra, não por decisão exclusiva do Estado e segundo seus interesses individuais, mas apenas segundo parâmetros convencionais coletivos. Trata-se, então, de uma autoridade pública internacional cuja legitimidade e cujos limites são bem diferentes dos nacionais.

Essa questão da autoridade pública da governança com governo traz à tona um outro debate importante. A idéia de autoridade pública, como tal, é usualmente compreendida no espaço nacional como associada ao exercício por uma entidade formal em posição hierárquica superior (Estado exerce sobre os indivíduos), o que, como se observa, não pode ser estendido diretamente para o espaço global. Desse modo, o debate sobre a necessidade (ou não) de uma autoridade formal supranacional de poderes amplos e hierarquicamente superior aos Estados (ou, em outros termos, de um “governo global”) parte exatamente desse problema (ver, por exemplo: WENDT, 2003, p. 528-529).

O terceiro ponto em questão envolve propriamente as modalidades de poder político que são exercidas mediante essas formas de governança com governo.

O desenvolvimento de um conceito de poder político abrangente para permitir a compreensão da complexidade das relações internacionais parte da já exposta dicotomia entre poder transitivo (“poder sobre”) e poder intransitivo (“poder para”). Desdobrada à luz das variáveis dos “tipos de relações sociais através das quais o poder funciona” e da “especificidade de relações sociais através das quais são produzidos os efeitos nos atores” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 9), essa dualidade possibilita identificar quatro formas distintas de poder político.

Ainda retomando Michael Barnett e Raymond Duvall, identificam-se: o “poder compulsório” (quando em uma relação há controle direto de um ator sobre o outro), o “poder institucional” (quando em uma relação há controle indireto de um ator sobre o outro), o “poder estrutural” (quando existe a constituição dos interesses e recursos dos atores de forma direta) e o “poder produtivo” (quando existe a produção difusa de identidades e seus significados), os quais abrangem as diversidades de estruturas e relações (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 3-4).

Assim sendo, examina-se agora como essas modalidades são exercidas dentro da moldura da governança com governo, nos limites das tipologias aqui desenvolvidas.

Inicialmente, cabe destacar que a riqueza e a complexidade da sociedade internacional contemporânea são muito grandes, permeadas por dinâmica intensa, o que impede uma categorização inclusiva e exaustiva das inúmeras relações possíveis entre os atores internacionais e seus arranjos. Por isso, essas expressões do poder aqui desenvolvidas são meramente tendenciais e exemplificativas, não existindo a pretensão de esgotar as hipóteses possíveis da presença do poder na governança.

Em primeiro lugar, analisa-se o poder compulsório. Como já exposto, este tipo de poder exerce-se na interação de atores específicos por um relacionamento direto (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 13). Esta concepção é estreitamente ligada ao conceito weberiano de poder (WEBER, 1980, p. 28), e, assim, a mais próxima da atuação do Estado.

O poder compulsório, ao envolver recursos materiais e ideacionais, encontra no Estado seu principal agente de exercício direto ou indireto, como maior detentor da força militar, e, assim, está presente em maior ou menor grau nas modalidades em que este surge como protagonista. A recente atuação dos Estados Unidos da América em relação ao Iraque, por exemplo, representa o exercício do poder compulsório nesse âmbito. Da mesma forma, o poder de conteúdo econômico, quando veiculado pelos Estados, mas especialmente pelas organizações internacionais intergovernamentais, também o representa, ainda que em menor grau, na medida em que a vulnerabilidade de vários atores às necessidades de aporte de



recursos podem ser compulsórias no caso da atuação do Banco Mundial (BM) ou do Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo. Recusar a adoção de determinadas políticas internas implica a negativa ao acesso de recursos indispensáveis. Nesse sentido, ele se manifesta nas situações em que a estrutura é formal, como na “governança de cima para baixo” e na “governança em rede”, apontadas por James N. Rosenau, e na presença de máxima publicidade, como nos casos do “intergovernamentalismo global”, do “supranacionalismo global”, da “hegemonia direta” e da “hegemonia indireta”, apontadas por Mathias Koenig-Archibugi.

Resumidamente, o poder compulsório, no âmbito da governança com governo, introduz o debate sobre as formas pelas quais os Estados e as organizações intergovernamentais empregam seus recursos materiais e ideacionais para fazer prevalecer a sua vontade nas relações diretas.

Em segundo lugar, investiga-se o poder institucional. Esta forma de poder, como já desenvolvido, exerce-se na interação de atores específicos por um relacionamento difuso ou indireto (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 15).

O poder institucional também encontra nos Estados e nas organizações internacionais intergovernamentais seus exercentes destacados. Na presença desses dois atores em protagonismo, a estrutura é formal (casos de “governança de cima para baixo” e “governança em rede”, em James N. Rosenau), e também há máxima publicidade (casos do “intergovernamentalismo global”, do “supranacionalismo global”, da “hegemonia direta” e da “hegemonia indireta”, em Mathias Koenig-Archibugi). Nessas situações, há grande relevância de práticas institucionalizadas, que, como tais, processam-se segundo limites e possibilidades definidos pela própria instituição. Um exemplo ilustrativo é o seu exercício pelos países desenvolvidos mediante instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), cujas teorias e práticas tendem, como observa Gregory Shaffer, a “[...] induzir países em desenvolvimento a liberalizar seus mercados”, o que evidentemente favorece o comércio e a economia em geral dos países desenvolvidos (SHAFFER, 2005, p. 136-138). Isso é amplamente facilitado não apenas pelos recursos ideacionais concernentes aos propósitos dessa instituição, mas também pelo majoritário poder desses Estados na direção de tais organismos intergovernamentais.

Em uma análise sucinta, o poder institucional introduz no debate da governança o estudo das instituições, as suas pré-disposições e suas ações de (re)produção dessas mesmas relações, notadamente de desigualdade.

Em terceiro lugar, volta-se a atenção para o poder estrutural. Já se explicitou que essa modalidade exerce-se em relações sociais de constituição de forma direta (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 18), o que é de muita importância neste estudo.

As estruturas internacionais formais e públicas, mantidas por Estados e organizações intergovernamentais, também exercem poder estrutural. Por exemplo, uma determinada organização política de sociedade que não atenda aos pressupostos internacionalmente aceitos como de um Estado terá sua atuação extremamente limitada no espaço global, uma vez que a definição da estrutura formal exige uma configuração política que combine os requisitos de determinação territorial, governo de exercício soberano e de um povo específico. Por isso, e embora possa lhe ser atribuída uma posição estrutural própria pelas organizações intergovernamentais (como a Organização das Nações Unidas (ONU)), ela certamente terá o Estado de modelo nacional como seu referencial ou paradigma na perspectiva da sociedade internacional e sofrerá limitações na sua atuação. Nesse sentido, por exemplo, a tese de John Meyer *et al.* sobre a tendencial conformação de uma nova civilização ao modelo estatocêntrico difundido (MEYER *et al.*, 1997, p. 157-161). A estrutura política internacional, assim como a econômica, reproduzem os mesmos padrões estabelecidos de organização e regulação da sociedade.

De forma resumida, o poder estrutural apresenta, na problemática da governança com governo, o debate sobre o papel das estruturas internacionais na manutenção e reprodução de relações desequilibradas que restringem o âmbito de ação dos demais atores.

Em quarto lugar, analisa-se o poder produtivo. Em síntese, este poder desenvolve-se em relações sociais de constituição de forma difusa ou indireta, o que é de relevância neste ponto (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 20).

Os Estados e as organizações intergovernamentais exercem poder produtivo de forma semelhante. As estruturas formais e públicas nas quais a sua governança se realiza também constituem identidades e definem a legitimidade de práticas. O exemplo do conceito de “terrorista”, por exemplo, como construído por alguns Estados, abrange uma grande quantidade de categorias de indivíduos e mesmo de outros Estados, que, quando enquadrados nessa definição, estão sujeitos a regimes jurídicos e políticos totalmente diferentes dos demais. No caso dos indivíduos “terroristas” detidos na Base de Guantánamo, por exemplo, como observa Johan Steyn, ocorre a privação de outros atributos que a nacionalidade ou o direito humanitário em geral estariam (ou estão) lhes conferindo (STEYN, 2004, p. 3-5), revelando-se uma identidade absolutamente inédita na ordem internacional. Por outro lado, o poder produtivo expressa-se também de forma muito positiva na arena internacional. A

criação da Organização das Nações Unidas (ONU) pressupôs o exercício de poder produtivo por parte dos Estados e das organizações intergovernamentais existentes, na medida em que ela exige a convergência de vontades para a constituição de um novo ente, que, como tal, corresponde a uma nova identidade internacional. O mesmo se pode afirmar a respeito da idéia de criação de um “Estado mundial”, como referida e proposta por Alexander Wendt, que vai exigir igual produção de identidade global por parte dessas duas espécies de atores internacionais, configurando uma estrutura formal e de máxima publicidade, que pode se conformar como um “supragovernamentalismo global”, na moldura teórica de Mathias Koenig-Archibugi.

Em uma análise sintética, o poder produtivo traz para o debate da governança com governo a prevalência dos discursos internacionais, envolvendo o sujeito, o objeto e a legitimidade das práticas de governança, dentre outras questões.

Cabe uma consideração final a respeito dos contrapoderes ou poderes de resistência. Como destacam Michael Barnett e Raymond Duvall, o ator que se encontra no pólo passivo da relação de poder, e, portanto, está sujeito a sofrer os efeitos do seu exercício, tem a resistência à sua disposição (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 22). Como também já explicitado, a presença do contrapoder, mais além, é o que diferencia uma relação de simples violência ou pura força de uma relação de poder (GOEHLER, 2000, p. 44). Na arena internacional, por igual, o exercício das diversas modalidades de poder na governança também revela os contrapoderes correlatos, embora não se possa perder de vista que os limites do exercício do contrapoder são tão ou mais diferenciados que os do próprio poder, uma vez que a reação pode envolver o exercício de um poder diferente.

No âmbito da governança com governo, os contrapoderes também podem envolver inúmeras possibilidades. O poder compulsório que abrange as formas de governança global, por exemplo, aponta que a hegemonia dos Estados Unidos da América no campo militar fortalece a emergência de uma coalizão equivalente na Europa (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 22), que nada mais significa do que uma resposta ou resistência a esse poder unipolar. O poder institucional que envolve os Estados com assento como membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e os demais, também como exemplo, encontra nas propostas de reformulação desse Conselho sua resistência, tentando reequilibrar a representação geopolítica. Esses exemplos ilustram que as formas de governança com governo, ao veicularem o exercício de poderes, também podem envolver a resistência a esses mesmos poderes.

Como se conclui, a governança global com governo congrega dois tipos de atores com papel de promoção ou ativo das políticas – os Estados e as organizações internacionais intergovernamentais –, que, para esse efeito, integram estruturas formais e estabelecem relações com maximizado caráter público. Além disso, essas diversas modalidades de governança global com governo, sistematizadas pela conjugação dos modelos de James N. Rosenau e Mathias Koenig-Archibugi, veiculam o exercício de poder compulsório, institucional, estrutural e produtivo, como os exemplos referidos evidenciam. Por outro lado, reitera-se a observação de que a dinâmica e a complexidade da sociedade internacional contemporânea, produzindo inúmeras relações e combinações de arranjos de exercício de poder com múltiplos outros atores, exigem que esse elenco seja entendido em termos puramente referenciais e ilustrativos, sem qualquer pretensão (ou capacidade) de exaurir as inúmeras possibilidades que a riqueza da vida na sociedade globalizada podem fornecer.

### **3.3.3 Governança sem Governo**

A governança sem governo constitui a outra modalidade de exercício da governança na sociedade internacional contemporânea, conforme a perspectiva desenvolvida. Na sua atuação, também se manifesta algum tipo de autoridade, e veicula-se alguma formatação de poder, que, porém, adquirem conformações distintas da presença de governo.

Com o intuito de explicitar essa problemática, pode-se dividir a abordagem em três momentos. No primeiro, devem ser tratadas as espécies de governança sem governo, destacando as peculiaridades pelos critérios da estrutura (em James N. Rosenau) e da publicidade (em Mathias Koenig-Archibugi). No segundo, analisa-se a peculiar conformação da autoridade que suporta a sua obediência na ausência de algum governo e as roupagens que ela assume, assim como suas implicações. No terceiro, a atenção é dirigida para as modalidades de poder político que se exprimem na governança sem governo na arena global.

O primeiro ponto em questão são as espécies de governança sem governo identificadas na sociedade global contemporânea, de acordo com as variáveis de estrutura e da publicidade já desenvolvidas.

Conforme a perspectiva da estrutura (modelo de James N. Rosenau), a governança sem governo envolve uma autoridade informal ou mista. No primeiro caso, a estrutura não assume uma institucionalização própria, e, no segundo caso, ela combina partes formais e informais,

que, para efeitos de análise, são incluídas na mesma categoria, pela ausência de uma estrutura formal exclusiva.

A governança sem governo, nos termos que se desenvolve neste trabalho, compreende atores singulares que realizam atividades orientadas para objetivos políticos na sociedade internacional contemporânea. Esses atores, por sua vez, são entendidos como autoridades informais, nas quais não há entes internacionais públicos, ou mistas, nas quais a presença de governos ou organizações intergovernamentais não lhes atribui a promoção da governança. Considerando a categorização de quatro atores internacionais que se adota, a governança sem governo vai se limitar basicamente aos entes que conformam a natureza privada de agência no espaço global, o que se restringe às empresas transnacionais e às organizações internacionais não-governamentais. Evidentemente, e como defende James N. Rosenau, pode-se pensar em governança sem governo por outros atores, como “mídia” ou “elites” (ROSENAU, 2002, p. 81), por exemplo, mas sua definição e mesmo seu papel são pouco claros e, de resto, ultrapassam os limites da presente pesquisa ao promover um corte epistemológico e centrar o estudo dos atores internacionais em quatro categorias principais.

Cabe reiterar aqui a advertência já formulada anteriormente sobre a presença desses atores. A simples presença de empresas transnacionais e organizações internacionais não-governamentais, por si só, não configura uma governança sem governo, ou tampouco a presença de outros a exclui. Primeiro, porque a idéia de governança sem governo exige que esses dois atores privados sejam os promotores da governança (e não simples partícipes de algum arranjo complexo). Depois, porque a presença na companhia de outros atores apenas intensifica a complexidade da estrutura, mas, desde que eles sejam os seus promotores, não impede o reconhecimento de uma governança sem governo.

Merece particular atenção, neste ponto, a presença das denominadas estruturas mistas, como definidas por James N. Rosenau. Nesses casos, o autor aponta que não há prevalência da estrutura formal sobre a informal, mas um equilíbrio entre elas. Nesse contexto, a opção metodológica mais adequada nesta pesquisa é integrar as estruturas na governança sem governo, não pelo fato em si de inexistir algum “governo” (como autoridade formal, que, de fato, está presente), mas sim pelo fato de que ele não é o promotor exclusivo da governança. Por isso, seja quando a governança é exercida exclusivamente por autoridades informais, seja quando ela o é por autoridades mistas, mas sem preponderância da formal, entende-se que se trata de governança sem governo. De toda sorte, essa categoria especial intermediária, que mescla a presença da autoridade formal com informal, pode merecer uma abordagem diferenciada no futuro, se ela projetar-se mais no cenário internacional como uma prática

difundida. Especificamente na sua formulação multidirecional (como “governança dúctil”), James N. Rosenau oferece o sugestivo prognóstico de que ela “[...] pode muito bem superar as outras cinco formas e tornar-se a forma dominante de governança no futuro” (ROSENAU, 2002, p. 83). Por ora, entretanto, não há elementos suficientes para sustentar a sua predominância.

Após essas delimitações, e ainda enfatizando a perspectiva da estrutura, pode-se entender a existência de governança sem governo nas duas hipóteses que James N. Rosenau aponta como de estrutura informal e nas duas como de estrutura mista. Isto é: há governança sem governo na “governança de baixo para cima” e na “governança pareada”, assim como na “governança de mercado” e na “governança dúctil” (ROSENAU, 2002, p. 81). No primeiro e no terceiro casos, trata-se de processos unidirecionais, em que o poder é exercido no sentido vertical ascendente. No segundo e no quarto casos, refere-se a processos multidirecionais, em que o poder exerce-se sem um sentido específico.

De acordo com a perspectiva da publicidade (modelo de Mathias Koenig-Archibugi), a governança sem governo exige baixa publicidade, isto é, alto grau de caráter privado.

Conforme as categorias introduzidas por este autor e analisadas neste trabalho, pode-se cogitar de governança global sem governo, dentro desse modelo proposto, apenas nas quatro hipóteses em que, a despeito dos graus de delegação ou inclusividade, a publicidade do arranjo é mínima. Basicamente, são situações nas quais os atores promotores da governança são exclusivamente privados ou quando há compartilhamento com públicos, mas sem preponderância destes. Como observa este teórico, a publicidade envolve graduações, e, no âmbito da governança sem governo, preponderam os arranjos de “governança privada com supervisão pública” e “regimes puramente privados sem supervisão pública”, mas as “parcerias público-privadas” situam-se em um campo intermediário. Os “arranjos centrados no Estado sem acesso a atores privados” e os “arranjos centrados no Estado com acesso a atores privados”, que integram a governança com governo, como já exposto, não são tratados aqui (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 50-51).

Ainda seguindo as categorias propostas pelo autor, devem ser considerados os quatro últimos modelos de governança que ele elenca. Um dos que configura governança sem governo é o “transnacionalismo global direto” (mínima publicidade, mínima delegação e máxima inclusividade), tendo como exemplo a Sociedade para a Telecomunicação Financeira Interbancária Mundial (“SWIFT”). O outro é o “transnacionalismo global delegado” (mínima publicidade, máxima delegação e máxima inclusividade), sendo paradigma a Corte Internacional de Arbitragem, vinculada à Câmara Internacional de Comércio. Mais um caso

de governança sem governo é o “monopólio direto” (mínima publicidade, mínima delegação e mínima inclusividade), sendo apontado o caso do denominado “cartel do diamante”. O quarto tipo, nessa moldura, é o “monopólio indireto” (mínima publicidade, máxima delegação e mínima inclusividade), tendo a “Corporação da Internet para Nomes e Números Atribuídos” (“ICANN”) como protótipo desse modelo de governança sem governo (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 53-59).

Traçando o mesmo paralelo já realizado no caso da governança com governo, deve-se destacar que, com as devidas ressalvas metodológicas, essas categorias de governança sem governo aqui sintetizadas correspondem às sugeridas por Jan Kooiman. Este autor relaciona a governança sem governo às modalidades que ele define de “co-governança” e de “autogovernança”. De acordo com a sua proposta, na “autogovernança”, os atores envolvem-se basicamente na desregulação, auto-regulação e autogovernança da sociedade. Por sua vez, na “co-governança”, os atores exercem colaboração e cooperação que pode tomar formas variadas, como “governança comunicativa”, “parcerias público-privadas”, “co-gestão”, “redes” e “regimes” (KOOIMAN, 2003, p. 79-114). Essas diversas formulações repercutem em diferenciadas formas de exercício de autoridade.

O segundo ponto a ser analisado é a natureza da autoridade que suporta essa modalidade de governança sem governo para garantir sua obediência, e, assim, sua efetividade.

A governança sem governo é exercida por uma autoridade informal (ou pelo menos mista, mas sem preponderância da formal). Essa situação envolve, porém, a necessidade de um exame atento de seus fundamentos, considerando que, aqui, se está fora do modelo de autoridade política típica que deflui da tradição weberiana.

Relembra-se que, nessa linha tradicional, a autoridade corresponde a uma combinação de capacidade material (ou “monopólio da força”) e legitimidade (por exemplo: ADLER; BERNSTEIN, 2005, p. 302). A dificuldade que se verifica na questão da autoridade informal é exatamente como baseá-la em uma capacidade material não-militar, ou, pelo menos limitada perante os Estados. O problema da legitimidade será tratado com mais vagar adiante, no contexto da governança global como um todo, mas, de toda sorte, também tem sua configuração desafiada na autoridade informal.

Considerando que a governança sem governo envolve precisamente a presença de organizações internacionais não-governamentais e empresas transnacionais, e não Estados, a grande questão que se impõe do ponto de vista do requisito da capacidade é como se pode reconhecer autoridade a entes que não dispõem de força militar, ou, em alguns casos, sequer de força econômica. No caso das empresas transnacionais, pode-se argumentar que a

capacidade material em debate não é militar, mas sim econômica, porque seu faturamento pode superar o produto interno bruto de dezenas de Estados. O fato de uma empresa como a Ford, por exemplo, não possuir “tanques”, em nada diminui seu poder. Pode-se afirmar, então, que, em alguns casos, a autoridade informal (ou privada) é uma autoridade “econômica”. No caso das organizações internacionais não-governamentais, a questão parece ser mais difícil. A resposta a esse problema, entretanto, parte exatamente do aporte construtivista, ao reconhecer que os recursos materiais não subsistem sem os recursos ideacionais, e, assim, que a capacidade não é apenas material e militar, mas também ideacional. O fato de uma organização como a Anistia Internacional, por exemplo, não possuir “ouro e tanques” em nada diminui seu poder, porque idéias importam, e importam muito (WENDT, 1995, p. 73-74). Pode-se concluir, então, que em outros casos a autoridade informal (privada) é um tipo de autoridade “moral”. Em síntese, chega-se a formas de autoridade (privada) “econômica” e “moral”.

O desenvolvimento da questão da autoridade em estruturas informais, ou, em outras palavras, da autoridade “privada”, é de crescente importância na sociedade internacional, considerando em especial o grande poder que os atores privados de escopo global desempenham nessa arena.

Rodney Bruce Hall e Thomas J. Biersteker, na mesma linha de raciocínio, sustentam que a autoridade diz respeito a formas institucionalizadas de poder, no sentido de que elas são reconhecidas por legítimas pelos seus destinatários, dentro da relação social entre os seus exercentes e subordinados. Por conseguinte, isso “[...] abre a possibilidade para a emergência de autoridade privada, não fundada no Estado ou não legitimada pelo Estado e a idéia de que ‘autoridade não necessariamente tem que estar associada com instituições governamentais’”. Na concepção destes autores, o caráter privado da autoridade pode ser atribuído a outros atores internacionais, quando satisfeitas essas condições de legitimidade pelos destinatários. Pode existir “autoridade de mercado”, na medida em que entidades estão progressivamente ganhando poder “[...] na economia política internacional e, até o ponto em que o seu poder não é desafiado, elas estão implicitamente legitimadas como autoritativas”. Isso está diretamente relacionado com o seu poder econômico e, em boa medida, inclusive com uma certa “cumplicidade” de alguns Estados, que não apenas concordam com essa autoridade, mas também a constituem. Igualmente pode existir “autoridade moral”, notadamente por organizações não-governamentais, quando elas são legitimadas por seus atributos ideacionais específicos, que se manifestam mediante “definição de agenda” (na qual introduzem questões no debate internacional que não estavam sendo consideradas ou merecendo a devida atenção



pela sua importância), mediante “*expertise*” (na qual existe uma autoridade da sua própria condição – como o caso de organizações não-governamentais altamente especializadas em determinados assuntos e que promovem estudos qualificados que influenciam a comunidade internacional), e por meio da “superioridade normativa” (na qual existe uma autoridade normativa moral de caráter secular ou transcendental, o que pode envolver desde sua postura de “neutralidade” e mediação até seu papel de difusora de alguma convicção religiosa) (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 4-6 e 13-15).

Além disso, esses autores ainda acrescentam uma terceira autoridade privada, que eles denominam de “autoridade ilícita”. O poder do crime organizado globalizado é de tal expressão que não pode ser integrado em outras categorias e muito menos ignorado<sup>43</sup>. Nesse sentido, as “máfias” e os “mercenários” correspondem a um terceiro tipo de autoridade privada emergente na governança global, que assim são entendidos “[...] porque as atividades desses grupos violam normas legais domésticas e internacionais”, adquirindo grandes proporções exatamente pelo vácuo de governança global que se estabelece em algumas áreas (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 17-18). No âmbito do presente trabalho, todavia, em que as “máfias” e os “mercenários” não foram incluídos no elenco dos atores internacionais de atuação permanente no cenário global, essa terceira categoria não será trazida a cotejo. Por outro lado, pode-se observar que, abstraída a questão de sua ilicitude, ambos os casos revelam um interesse econômico subjacente. A expansão global desses dois grupos não pode ser deslocada, de forma alguma, da circunstância de que eles são movidos por interesses econômicos de grande expressão, formando por vezes autênticas “empresas transnacionais”, e, assim, integram uma estrutura de “mercado”, paralela e ilícita, mas operativa e eficiente, a seu modo e segundo seus meios, igualmente ilícitos. É importante lembrar que o atributo do binário lícito-ilícito é convencional segundo as normas regulativas da sociedade internacional, e, portanto, não constitui uma categoria jurídica que possa ser tomada como absoluta no tempo e no espaço. Assim como a guerra hoje possui práticas “lícitas” e “ilícitas”, não as possuía no passado, e nada permite concluir que não se transformem no futuro. Nesse sentido, e com as devidas limitações, essa terceira categoria de autoridade pode ser compreendida, no âmbito da presente pesquisa, como uma expressão ou espécie da “autoridade econômica” (ou de forma bem similar a ela).

Em outro trabalho, os mesmos autores destacam que a autoridade privada, embora possa não suplantar a autoridade pública, mormente em poder dos Estados, provoca alterações

---

<sup>43</sup> Para estudo aprofundado, ver a recente pesquisa sobre o crime organizado e as organizações criminosas elaborada por Ana Luiza Almeida Ferro (FERRO, 2006).

importantes na governança global. Os teóricos chamam a atenção para o papel do Estado que se altera, com modificações na agenda e nos seus instrumentos de ação, e mesmo para a sua soberania que se transforma, com mudanças no seu significado operacional (BIERSTEKER; HALL, 2002, p. 206-211).

A questão da autoridade privada, como se observa, exige o reconhecimento de categorias que ultrapassam o modelo puramente estatocêntrico de definição de autoridade. Além disso, ela introduz no debate da sociedade internacional contemporânea diversas outras questões, como suas conformações específicas, suas origens e, em especial, a extensão de sua legitimidade, o que excede em muito o âmbito do presente estudo. Entretanto, deve-se destacar que a governança sem governo envolve uma base de autoridade que é singularmente distinta da autoridade na governança com governo, e, por conseguinte, isso vai repercutir também nas modalidades de exercício de poder no seu âmbito.

O terceiro ponto em questão refere-se exatamente às modalidades de poder político que são desempenhadas mediante essas formas de governança sem governo.

Como já exposto, um conceito de poder político suficientemente amplo para permitir a compreensão da complexidade das relações internacionais conduz à tipologia proposta por Michael Barnett e Raymond Duvall, já analisada, integrando o poder compulsório, o poder institucional, o poder estrutural e o poder produtivo (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 3-4). Reitere-se, por necessária, a advertência de que as expressões do poder aqui expostas são meramente exemplificativas, e não esgotam ou ignoram as manifestações possíveis do poder na governança sem governo. As singularidades da sociedade internacional contemporânea, por sua complexidade e dinâmica, moldam um cenário de grandes possibilidades de combinação e articulação dessas instâncias.

Nesse propósito, cabe conjugar essas modalidades para analisar seu exercício segundo a moldura da governança sem governo, nos limites das tipologias desenvolvidas e adotadas.

Em primeiro lugar, deve-se analisar o poder compulsório. Segundo Michael Barnett e Raymond Duvall, este poder exerce-se na interação de atores específicos por um relacionamento direto (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 3). Por se tratar de uma modalidade que enfatiza o emprego dos recursos materiais e ideacionais do ator, ela tem limitações e peculiaridades na governança sem governo.

O poder compulsório pode ser mais bem visualizado nas empresas transnacionais com base nos seus recursos materiais econômicos, assim como nas organizações internacionais não-governamentais com base nos seus recursos ideacionais. Não se trata, aqui, propriamente de recursos materiais militares, que são inexistentes em um sentido estrito, mas ainda assim se

depara com o poder compulsório. No caso das empresas transnacionais, por exemplo, a doutrina já identificou que elas utilizam seu controle sobre capitais para “[...] moldar as políticas econômicas externas de Estados pequenos e políticas econômicas globais” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 14), o que, no âmbito do mercado financeiro, significa que elas podem mobilizar recursos em tal volume que modificam a cotação de moedas e o valor de títulos públicos de Estados, dentre outros muitos exemplos. No caso das organizações internacionais não-governamentais, esse tipo de poder é bem mais limitado. Em algumas situações, a sua capacidade ideacional é contingente para o acesso a determinados bens ou serviços, como no caso da “Corporação da Internet para Nomes e Números Atribuídos” (“ICANN”), que exerce uma forma de “monopólio indireto”, porque, sem a sua anuência, torna-se praticamente impossível o reconhecimento e a navegação na rede mundial de computadores, privando o ator desse instrumento importante de comunicação e de mercado. Em outras situações, mesmo a sua capacidade ideacional, com o apoio da opinião pública, pode não provocar a mudança da conduta do outro ator (como uma empresa transnacional ou um Estado), que pode manter seu comportamento em situações em que sua vulnerabilidade seja baixa.

Em graus variados, contudo, esse poder manifesta-se quando a estrutura é informal, como na “governança de baixo para cima” e na “governança pareada”, ou mista, como na “governança de mercado” e na “governança dúctil”, apontadas por James N. Rosenau, e na presença de mínima publicidade, como nos casos do “transnacionalismo global direto”, do “transnacionalismo global delegado”, do “monopólio direto” e do “monopólio indireto”, sistematizados por Mathias Koenig-Archibugi.

De forma sintética, o poder compulsório, no âmbito da governança sem governo, introduz o debate sobre as formas pelas quais as empresas transnacionais e as organizações internacionais não-governamentais empregam seus recursos materiais econômicos e recursos ideacionais para fazer prevalecer a sua vontade nas relações diretas.

Em segundo lugar, deve-se analisar o poder institucional. Sucintamente, e retomando sua definição, ele exerce-se na interação de atores específicos por um relacionamento difuso ou indireto (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 15).

Essa modalidade de poder é exercida por empresas transnacionais, mas também por organizações não-governamentais. No caso das empresas transnacionais, este poder é veiculado na mediação por outros atores, como as organizações internacionais intergovernamentais, por exemplo. Observe-se que as corporações financeiras internacionais encontram na institucionalização do Fundo Monetário Internacional (FMI) uma oportunidade

similar à dos Estados desenvolvidos para a defesa de seus interesses, especialmente a liberalização dos mercados financeiros, com a livre circulação de capitais e competitividade globalizada, na medida em que a obtenção de vantagens do Fundo depende da observância de determinados parâmetros institucionalmente estabelecidos. Isso pode corresponder ao modelo de “governança de baixo para cima” ou mesmo de “governança de mercado”, ambas unidirecionais, como propõe James N. Rosenau. No caso das organizações internacionais não-governamentais, por ilustração, a já mencionada “Corporação da Internet para Nomes e Números Atribuídos” (“ICANN”), que é uma instituição não-governamental e sem fins lucrativos, pode ser a mediadora para o poder institucional de algumas empresas transnacionais, especialmente as que representam indústrias de equipamentos de informática, e são algumas de suas “organizações de suporte”, uma vez que o estabelecimento de padrões de formatação, identificação e circulação de informações na rede mundial de computadores tende a privilegiar economicamente os fabricantes de produtos de informática compatíveis especificamente com eles. Embora essa organização não obtenha qualquer vantagem com a definição de um ou outro padrão, ele repercute significativamente para os fornecedores de equipamentos. Dependendo da perspectiva de enfoque, pode ser tratado como outro caso de “governança de mercado”, no modelo de James N. Rosenau, ou como um caso de “monopólio indireto”, em que o seu detentor pode institucionalmente servir de meio para o exercício de poder (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 53 e 58-59).

De forma resumida, o poder institucional introduz no debate da governança sem governo a análise do papel das instituições e as suas tendências na (re)produção dessas mesmas relações.

Prosseguindo, importa analisar o poder estrutural. Conforme já desenvolvido, esse tipo de poder manifesta-se em relações sociais de constituição de forma direta (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 18).

As estruturas internacionais informais e mistas, com participação de empresas transnacionais e organizações internacionais não-governamentais, também servem para produzir poder estrutural. Como ilustração, pode-se citar que as empresas transnacionais beneficiam-se da estrutura econômica capitalista para exercício de poder estrutural sobre a sociedade civil global. A combinação da possibilidade de deslocamento da produção e da sua definição de padrão pelas empresas com a limitação basicamente nacional do consumidor estabelece a possibilidade de diversas condicionantes daquelas sobre este. Um dos exemplos mais conhecidos e já referido é a comercialização de “discos de vídeo digital” (DVDs) ao redor do globo em “zonas” geográficas distintas conforme padrões técnicos diferentes entre si

e definidos pelas empresas de forma unilateral, com o intuito de praticar preços diferenciados e condicionar o consumidor a adquirir os produtos sob determinadas condições (de determinados fornecedores, por exemplo) sob pena de não poder utilizar o produto. Esse poder estrutural, porém, passa geralmente despercebido porque se veicula de forma simbólica, sob o discurso de “livre mercado” ou de “competição” ou de “organização” e “padronização” do mercado, quando, de fato, todas as empresas utilizam a mesma sistemática, condicionadas em posição favorável pela estrutura capitalista globalizada. Neste caso, pode-se identificar um exemplo de “governança de mercado”, no modelo de James N. Rosenau, ou mesmo de um “monopólio direto”, na categorização de Mathias Koenig-Archibugi, no qual apenas as empresas transnacionais desse segmento atuam de forma uniforme e isolada dos outros atores. De qualquer sorte, há diversos exemplos identificados pela doutrina na mesma linha de poder estrutural (ver: BARNETT; DUVALL, 2005, p. 18-20). A estrutura internacional, especialmente a econômica, reproduz padrões estabelecidos de organização e regulação da sociedade segundo interesses determinados.

Em resumo, o poder estrutural traz para a governança sem governo especialmente o problema das estruturas internacionais na manutenção e reprodução de relações.

Em quarto lugar, deve-se analisar o poder produtivo. Como já exposto, este tipo de poder manifesta-se em relações sociais de constituição de forma difusa ou indireta (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 20).

As organizações internacionais não-governamentais e as empresas transnacionais também exercem poder produtivo. As estruturas nas quais a governança sem governo se estabelece também constituem identidades e definem a legitimidade de práticas, por exemplo. Essas organizações, como ilustração, podem exercer poder produtivo na sua mobilização conjunta e da sociedade civil em torno de questões específicas. Os exemplos, aqui, em graus diferentes, podem ser atribuídos à “governança dúctil” e à “governança pareada”, ao difundirem ideais como de “transparência” pública ou “democracia global” ou “cidadania global”, dentre outras, que passam a servir de referência para os debates nessa área e podem guiar agendas de discussão de gestão pública ou de promoção de direitos humanos. As empresas transnacionais também podem produzir identidades, como a do “produto global” (“o carro mundial” ou o “sanduíche global”, por exemplo), das “técnicas globais” (“programas de qualidade total”, sistemas de certificação de produção da “International Organization for Standardization” ou “ISO”, por exemplo) e outros, que estabelecem parâmetros de reconhecimento entre as empresas e modelos de consumo e servem de instrumentos de publicidade ou mesmo de parâmetros de produção, o que se configura em modalidade de

“governança pelo mercado” ou “governança dúctil”. Isso pode envolver as diversas formas de governança sem governo referidas, com maior ou menor intensidade.

De forma resumida, o poder produtivo apresenta à governança sem governo a importância dos discursos internacionais, fazendo referência aos atores e suas práticas internacionais de forma globalizada e sua constituição de identidades.

Além disso, deve-se fazer uma menção final a respeito dos contrapoderes ou poderes de resistência, que, assim como nas hipóteses de governança com governo, também se manifestam na governança sem governo, retomando-se as mesmas ressalvas e delimitações já mencionadas anteriormente.

No âmbito da governança sem governo, os contrapoderes também podem corresponder a inúmeras possibilidades de exercício. O poder produtivo na governança sem governo, por exemplo, permite a construção e transformação de identidades e interesses, e, na posição passiva, encontra seu pólo de resistência. Um exemplo difundido nesse sentido é a emergência de movimentos religiosos ortodoxos e radicais que pregam a resistência à globalização neoliberal e ao processo de ocidentalização do mundo (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 23). Trata-se, no caso, de reação promovida por organizações não-governamentais típicas, como grupos religiosos secularistas referendados por uma autoridade privada de natureza moral, que exercem poder produtivo na construção de uma nova identidade cultural ou religiosa alternativa ou de resistência. A governança sem governo impulsionada, por ilustração, por empresas transnacionais ou outras organizações privadas está encontrando resistência em setores da sociedade civil globalizada sob os mais diversos tipos de fundamento, que, nessa perspectiva, correspondem a um poder de resistência. Esses casos revelam que as formas de governança sem governo, ao veicularem o exercício de poderes, também encontram pela frente a resistência, em maior ou menor intensidade.

Como se demonstra, a governança global sem governo envolve dois tipos de atores com papel de promoção ou ativo das políticas – as empresas transnacionais e as organizações internacionais não-governamentais –, que, nessa moldura, integram estruturas informais ou mistas com relações de minimizado caráter público. Mais do que isso, as diversas modalidades de governança global sem governo, partindo do arranjo dos modelos de James N. Rosenau e Mathias Koenig-Archibugi, permitem exercer poder compulsório, institucional, estrutural e produtivo, como se demonstrou. Por fim, e novamente, cabe enfatizar a observação de que a dinâmica e a complexidade da sociedade internacional contemporânea, produzindo inúmeras relações e combinações de arranjos de exercício de poder com múltiplos outros atores, exigem que esse elenco seja entendido em termos puramente referenciais e

ilustrativos, sem qualquer pretensão (ou capacidade) de esgotar as inúmeras possibilidades que a riqueza da vida na sociedade globalizada pode fornecer.

### **3.4 Desafios da Governança Global e suas Possibilidades**

A governança global na sociedade internacional contemporânea enfrenta inúmeros desafios. A pluralidade de suas formas caracteriza-se não apenas pela integração de atores emergentes (especialmente organizações internacionais não-governamentais e empresas transnacionais), mas em particular pela introdução de mecanismos não-hierárquicos, ou, simplesmente, sem governo. Esses fatores, aliados à multiplicidade de questões e interesses que povoam a arena global e à dinâmica singular do processo de globalização, configuram uma realidade internacional muito complexa e desafiadora que recebe críticas por seu “déficit democrático” (KEOHANE, 2002, p. 34), notadamente por três problemas interconexos: a legitimidade dos atores, a responsabilidade dos atores e a efetividade da governança. A fim de analisar esses desafios da governança global e suas possibilidades, o estudo divide-se em três momentos sucessivos.

O primeiro é o debate sobre a questão da legitimidade dessa governança, envolvendo a relação entre os seus promotores e destinatários. A análise enfatiza, de início, os elementos que conformam a própria categoria de legitimidade internacional, seus componentes e princípios operacionais. Além disso, desenvolve alguns dos específicos problemas relacionados com a legitimidade no âmbito da governança global.

O segundo momento é a análise da questão da sua responsabilidade, correspondendo à necessidade de os promotores prestarem contas de seus atos e agirem conforme as necessidades estabelecidas. A investigação enfatiza, de um lado, a própria idéia de responsabilidade no âmbito internacional e seus limites nesse cenário, e, de outro lado, explicita alguns exemplos de suas dificuldades e implicações na sociedade global.

O terceiro momento aborda as limitações e as possibilidades da governança. Essa análise inicia-se com uma exposição do panorama geral da política na sociedade internacional, como contexto de problematização e limitações da governança. A seguir, enfrenta as possibilidades de superação desses obstáculos, envolvendo alternativas atualmente debatidas, seja introduzindo novos atores, seja mesmo partindo dos atores existentes, mas

alterando os procedimentos ou construindo uma nova base normativa para as Relações Internacionais.

### 3.4.1 Problema da Legitimidade

A governança global na sociedade internacional contemporânea não prescinde de legitimidade. Assim como os processos políticos na dimensão interna dos atores devem atender a parâmetros mínimos, a sociedade internacional também se sujeita a alguma forma de controle de sua legitimação.

Nesse sentido, e diferentemente dos processos que se desenvolvem nos espaços internos dos atores, ou, em especial, no âmbito nacional dos Estados, a legitimidade da sociedade internacional contemporânea nos seus processos de governança é bastante problemática. Essa mesma perspectiva é compartilhada com Margaret P. Karns e Karen A. Mingst, as quais entendem que a singularidade dessa sociedade, com a pluralidade de formas de governança, interligando atores distintos que exercem poderes também variados sobre destinatários dispersos pelo globo, constitui uma nova conformação para a política. Segundo as autoras, os desafios contemporâneos mais importantes referem-se exatamente às questões da legitimidade, da responsabilidade e da efetividade dessas relações (KARNS; MINGST, 2004, p. 514). Em síntese, esses desafios reproduzem o centro das críticas sobre o “déficit democrático” dos atores globais como apontado na doutrina internacionalista (por exemplo: HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 1-2; BRAND *et al.*, 2000, p. 167-170).

Destaca Friedrich Kratochwil que a questão de responsabilidade e de legitimidade está no centro do debate necessário sobre globalização. De um lado, o mercado e mesmo seus mecanismos reguladores devem responder politicamente não apenas a acionistas e investidores, mas também ao público, embora já não se percebe com clareza quem é esse público na sociedade contemporânea, devido à fragmentação das redes políticas. De outro lado, pergunta idêntica pode ser dirigida aos organismos não-governamentais, porque não se sabe quem escolheu essas entidades para a defesa dos direitos humanos ou do meio ambiente, a despeito de se concordar com os objetivos defendidos por eles. Assevera o autor citado que “[e]m síntese, o que estranhamente está faltando no discurso da globalização em geral e nos debates sobre o alegado eclipse do Estado e ascensão do mercado, em especial, é pura e simples política” (KRATOCHWIL, 2002, p. 41).



Com o objetivo de analisar essa primeira questão, em torno da legitimidade, a exposição divide-se em dois momentos. Primeiro, a atenção volta-se para compreender a categoria da legitimidade internacional, por seus componentes e princípios operacionais. Segundo, a abordagem dirige-se para desenvolver propriamente alguns dos problemas específicos da legitimidade nas molduras expostas da governança global com governo e sem governo.

Primeiramente, deve-se analisar a legitimidade internacional como uma categoria composta por princípios operacionais e com elementos próprios. Neste aspecto, a perspectiva de Ian Clark traz diversas contribuições para essa temática.

A questão inicial que Ian Clark propõe é por que a legitimidade internacional é importante. Se a sociedade internacional for pensada como uma simples reunião de Estados autônomos e independentes entre si, mas legítimos do ponto de vista interno, essa questão não seria de muita relevância, uma vez que não haveria *a priori* um critério para aferir a legitimidade. Afirma o autor, todavia, que essa categoria é indispensável para entender as relações internacionais contemporâneas na sociedade complexa por pelo menos três razões: primeiro, a legitimidade internacional ajuda a compreender a evolução histórica da sociedade internacional; segundo, ela introduz o problema do papel das normas na sociedade, que ao mesmo tempo possibilitam e limitam os atores; e, terceiro, a legitimidade relaciona-se com a estabilidade da sociedade internacional (CLARK, 2005, p. 12). A sociedade internacional, assim, é uma sociedade exatamente porque pressupõe uma dimensão de legitimidade.

Segundo Ian Clark, a legitimidade pode ser analisada em diversas perspectivas, como teórica e histórica, por exemplo, mas é do ponto de vista da pragmática que ela impõe os maiores desafios. Nesse sentido, o autor sustenta que ela deve ser pensada como um espaço de ação política integrado e não-autônomo normativamente, no qual perpassam os valores societais de legalidade, moralidade e constitucionalidade.

Esses valores são dinâmicos e transformam-se bastante no tempo e no espaço, embora aparentem ser estruturas estáveis, e, mais especificamente, a legitimidade atua explicitando “[...] a negociação política entre os membros da sociedade internacional quando eles procuram uma acomodação entre esses valores aparentemente absolutos e tentam reconciliar eles com um consenso operante ao qual todos podem se sentir vinculados”. Ao mesmo tempo em que a legitimidade é fruto da construção dos atores, ela não é apenas isso, mas também uma parte da garantia desse próprio processo que tende a uma busca de consenso entre os partícipes. Mais além, a legitimidade tem um conteúdo largamente indeterminado e variável, por possuir uma natureza política, o que, em vez de diminuir a sua importância, apenas a aumenta (CLARK, 2005, p. 29-30 e 255).

De acordo com Ian Clark, a legitimidade apresenta dois princípios centrais: a “participação correta” e a “conduta correta” (CLARK, 2005, p. 25). A importância de ambos é ressaltada pelo seu papel na prática da legitimidade na sociedade internacional.

A “participação correta” encontra em Martin Wight um de seus principais idealizadores. Segundo este autor, na sua definição clássica, a legitimidade internacional é “[...] o julgamento coletivo da sociedade internacional sobre participação correta da família das nações” (WIGHT, 1977, p. 153). “Tomar parte” na sociedade internacional não se resume ao fato de “estar lá”, mas sim de ser reconhecido pelos demais integrantes. Esse reconhecimento constitui um processo que envolve reciprocidade, e não a vontade singular do ator, e que pode ser puramente formal (legal ou diplomático) ou informal (baseado em determinadas “condições”, como “boa governança” ou observância de direitos humanos) (CLARK, 2005, p. 27). Esse teórico também observa que a distinção entre ambas as situações revela-se quando a sociedade internacional apresenta resistência a determinados atores, seja diminuindo sua importância, seja atribuindo-lhes uma participação limitada ou especial. O fundamento para essa concepção é a suposição de que a maior semelhança em estrutura e objetivos dos atores tende a facilitar o seu entendimento e a tornar sua conduta mais legítima. Isso permite revelar, ainda, que tanto a participação como a conduta dos atores na sociedade internacional estão diretamente conectadas (CLARK, 2005, p. 27-28).

A “conduta correta”, por sua vez, envolve “[...] um conjunto de prescrições sobre como a sociedade internacional deveria conduzir ela própria”. Essas prescrições dizem respeito a um debate sobre consenso, ou sobre o que são elas propriamente ou como são alcançadas. O ponto central, aqui, é uma distinção entre o conteúdo do consenso e o procedimento de sua construção. No primeiro caso, deve-se analisar que tipo de valores está em discussão ou o que deve fundamentar a construção de um consenso sobre a condução da sociedade internacional, ou, de forma mais prática, que situações exigem a tomada de uma decisão de intervenção internacional em determinado Estado (violações de direitos humanos apenas, ou também ruptura de ordem constitucional, por exemplo). No segundo caso, deve-se investigar como se pode alcançar esse consenso sobre a conduta, ou, de forma mais direta, que tipo de procedimento deve ser adotado para formar o consenso, ou ainda, em outras palavras, se o peso do voto dos membros da sociedade deve ser igual ou não, ou que tipo de exercício de poder deve ser aceito como legítimo nessa formação (CLARK, 2005, p. 28-29).

A dimensão internacional da legitimidade na sociedade contemporânea proporciona duas avaliações distintas.

A primeira, que tem preponderado na doutrina, é a de que as faces interna e externa da legitimidade foram aproximadas com o crescimento da sociedade internacional e a intensificação do debate sobre “boa” governança. Esse debate é centrado basicamente na promoção da “autodeterminação democrática” e dos direitos humanos, tendo-se como referencial as simultâneas “[...] aderência a preceitos de legitimidade doméstica e a conduta internacional legítima”, no sentido de que “[...] apenas na primeira pode haver garantia adequada para a última”, e, assim, a legitimidade tem aumentado (CLARK, 2005, p. 188).

A segunda avaliação, entretanto, destaca exatamente a contradição da anterior e o aumento da tensão. Afirma Ian Clark que a opção da sociedade internacional por uma determinada configuração de Estado e sua difusão implicam reproduzir as limitações desse modelo para as relações internacionais. De um lado, essa concepção hegemônica “[...] privilegia a emergência de Estados individuais capazes de boa governança e comprometidos com conformação e responsabilidade democráticas”, como instrumento básico da ordem internacional; de outro lado, porém, isso tem funcionado “[...] na base pragmática da busca de um consenso que era cego para a conformação constitucional dos Estados individuais que foram chamados a participar dentro dela” (CLARK, 2005, p. 188-189). O conflito que parece emergir entre democracia e sociedade internacional, no contexto contemporâneo, está diretamente relacionado com uma opção política pelas formas democráticas de constituição dos Estados que é ao mesmo tempo incapaz de atuar no mesmo padrão democrático no plano internacional.

Por conseguinte, a “participação correta” e a “conduta correta”, como parâmetros de legitimidade, estão progressivamente “desalinhadas” e sob tensão. Observa o estudioso Ian Clark que a explicação mais plausível para essa disfuncionalidade entre os parâmetros é o “[...] rápido desenvolvimento da legitimidade como participação correta em uma direção marcadamente solidarista, ao passo que a legitimidade como conduta correta ficou para trás e ainda permanece firmemente enraizada em processos pluralistas” (CLARK, 2005, p. 188-189). A solução para esse descompasso parece ser imprimir à legitimidade como conduta correta uma face mais solidarista.

A legitimidade, na perspectiva desse autor, é definida pela combinação de três categorias: o consenso, as normas internacionais e a distribuição de poder.

O consenso é significativo para a legitimidade tanto no aspecto material como procedimental. Nesse sentido, “[...] pode haver uma necessidade de consenso em torno da substância de princípios normativos, e, separadamente, um consenso sobre como eles devem ser implementados ou quais as ações autorizadas em seu nome”. À primeira vista, o consenso

parece envolver uma idéia de acordo, mas ele é mais do que isso. De fato, ele pode ser pensado não apenas como um valor em si mesmo, mas como um forma de validar outra ação, satisfazendo outras normas – de legalidade, moralidade e constitucionalidade. O seu papel mais decisivo para a legitimidade é na delimitação dos vínculos normativos entre essas três normas, mantendo-as “alinhadas”, e a busca do consenso é esse processo de constante “alinhamento”. Resumindo, sustenta o autor que o consenso é visto ao mesmo tempo “[...] como a fonte de legitimidade e como um possível efeito e resultado dela” (CLARK, 2005, p. 191-193 e 206).

As normas também são muito importantes para a compreensão da legitimidade, com mais ênfase para as de legalidade, moralidade e constitucionalidade. Observa Ian Clark que constitui um equívoco estabelecer um confronto entre legitimidade (que também corresponde a uma norma, mas de outra natureza) e as outras três citadas: primeiro, porque a legitimidade não tem conteúdo normativo autônomo, e essa distinção não teria sentido; segundo, porque a legitimidade considera a combinação das outras normas, e não pode ser contraposta de forma individual; terceiro, porque os conflitos reais existem entre as próprias normas, e não entre elas e a legitimidade; e, quarto, por fim, porque a percepção mais clara do processo de mudança normativa depende do reconhecimento dessa distinção. Essas três normas, em verdade, fornecem o conteúdo da legitimidade, porque, quando as pessoas referem-se à legitimidade, “[...] a substância do que elas dizem é necessariamente exposto dessas três normas”. A legitimidade corresponde à soma dessas normas em um complexo arranjo em que as variações de consenso produzem a acomodação política necessária para equilibrar a pressão concorrente entre elas (CLARK, 2005, p. 207 e 226).

A distribuição de poder é igualmente importante para a definição da legitimidade. Existe uma clara e direta relação entre poder e legitimidade: “[a] necessidade por legitimidade surge somente no contexto do exercício de relações de poder, e a legitimidade dá suporte ao poder, tornando a sua manutenção menos custosa”. A existência ou não de equilíbrio nessa distribuição de poder torna-se uma questão central, e é perceptível no vocabulário difundido na política de “hegemonia” ou “(uni-bi-multi)polaridade”, por exemplo. O problema, porém, é que a natureza desse equilíbrio e as regras de sua manutenção variam de acordo com a concepção de cada ator e mesmo ao longo do tempo. Assim como na “Guerra Fria” perdurava uma bipolaridade, em que existia certo equilíbrio (“balança de poder”), no período posterior a hegemonia dos Estados Unidos da América molda uma situação bem distinta, porque, embora muitos Estados pretendam a reconfiguração do equilíbrio, a concepção norte-americana recente propõe o desequilíbrio em favor das “forças da paz e da justiça”. A questão da

hegemonia norte-americana com base em um suposto desequilíbrio “bem-intencionado”, pensada do ponto de vista da legitimidade internacional, é intensamente problemática (CLARK, 2005, p. 227-229).

Ian Clark defende que o problema de legitimidade da sociedade internacional contemporânea não é uma questão de puro e simples desequilíbrio. A dificuldade teórica reside em que qualquer liderança que se pretenda hegemônica deve estar fundada na sua aceitação pelos demais atores: “[i]sso quer dizer que precisa ser ao mesmo tempo uma liderança que é aceitável para a sociedade internacional como um todo, e também para o Estado predominante que é chamado a realizar esse papel”. Pode existir hegemonia, mas falta “o consenso moral para sustentar ela”, ou, em outras palavras, um “princípio de hegemonia” baseado em amplo consenso (CLARK, 2005, p. 242-243 e 254).

A obtenção de um consenso na sociedade internacional não é tarefa fácil. Conclui Ian Clark que “[a] prática de legitimidade significa um ponto de equilíbrio político, mas há muito mais para sua determinação que a validade dos princípios normativos para os quais esse apelo é feito. Princípios são mediados pelo consenso, e sujeitos ao jogo do poder”. O resultado desse debate e dessa mediação, são, evidentemente, também políticos (CLARK, 2005, p. 256). Esses processos não podem, então, ser determinados *a priori*, mas dependem dos atores, das regras e dos valores envolvidos em cada situação.

O segundo aspecto a ser desenvolvido é propriamente a análise de alguns problemas específicos da legitimidade dentro dos modelos propostos na presente pesquisa.

Na governança global com governo, há problemas de legitimidade. A idéia de que exista um “governo” – entendido apenas nos termos limitados da presença de um ator público em papel de promoção da governança – em nada torna a governança por si só legítima.

Os Estados não estão dispensados de agir com legitimidade no ambiente internacional. Esse problema encontra-se bem presente na realidade contemporânea e parece estar fundado em uma compreensão parcial da extensão da legitimidade internacional. A ênfase apenas na legitimidade como “participação correta” pode estimular determinados atores – como o caso dos Estados Unidos da América – a perseguirem e a manterem posições de hegemonia tendo em conta apenas o cumprimento de sua legitimidade interna. Eles podem pressupor que, por serem “parte legítima” da sociedade internacional, podem agir internacionalmente exercendo seu poder com base na legitimidade conferida pelos seus próprios nacionais e à vista de sua identidade e interesses próprios (CLARK, 2005, p. 252). A ausência de um “Estado mundial”, porém, não confere a um Estado o poder de decidir os destinos do globo, exatamente porque, como Estado, sua legitimidade *a priori* é meramente interna, e não externa, e, assim, os

destinatários do seu exercício de poder e de governança não se sentem vinculados a essa decisão. A legitimidade internacional do Estado na governança global está diretamente conectada aos processos políticos da própria sociedade internacional, notadamente no âmbito do seu maior fórum, a Organização das Nações Unidas (ONU). As modalidades de governança com governo, como a “governança de cima para baixo” de James N. Rosenau, por exemplo, demandam que os intervenientes encontrem-se minimamente legitimados para exercer poder compulsório ou institucional com efeitos sobre outros atores.

As organizações internacionais intergovernamentais também têm sua legitimidade questionada. De um lado, há exemplos de legitimidade mais intensa, como a Organização das Nações Unidas (ONU), na qual todos os Estados podem ter assento e voto, ainda que recebam críticas o sistema de votação igual por Estado (desconsiderando indicadores demográficos ou econômicos, por exemplo) e o poder de veto dos integrantes do Conselho de Segurança. De outro lado, há uma torrente de críticas ao “déficit democrático” de organizações de cunho econômico, notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 1-2). Uma resposta parcial para aumentar a legitimidade tem sido a consulta sistemática de organizações internacionais não-governamentais e sua participação em projetos do Banco Mundial, por exemplo (KARNS; MINGST, 2004, p. 515), mas ainda há muito a fazer nesse sentido. O fato de essas organizações serem instituídas por Estados pode conferir certa legitimidade indireta das suas ações perante seus instituidores, mas, de qualquer forma, elas podem tender a perseguir políticas cujos efeitos alcançam outros atores. Mais além, o fato de haver controle dos Estados, que, porém, são muito diferentes em capacidades e interesses e podem agir em colusão, é também uma parte do problema e não exatamente a solução (HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 2). A governança global por “hegemonia indireta” pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), na tipologia de Mathias Koenig-Archibugi, por exemplo, exige a reformulação da instituição de tal maneira que alguns poucos Estados não sejam os seus exclusivos controladores, a ponto de permitir o exercício de poder institucional sobre os demais.

Na governança sem governo, igualmente existem muitas situações em que a legitimidade deve ser mais bem desenvolvida. O fato de não existir um ente público como promotor da governança significa a transferência para entes privados – no caso em estudo, organizações internacionais não-governamentais e empresas transnacionais – do debate e da deliberação sobre questões de interesse global.

As organizações internacionais não-governamentais também enfrentam problemas de legitimidade. Embora por vezes essas entidades intitulem-se representantes da “sociedade

civil”, nos seus mais variados segmentos, e propaguem as bandeiras da legitimidade ampla, essa afirmação não é nada pacífica do ponto de vista teórico. É corrente na doutrina a atribuição a essas entidades de uma “autoridade moral”, fundada nos seus atributos ideacionais (ver: HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 13-15; SIKKINK, 2002, p. 312-313).

Alguns autores, todavia, condicionam a sua legitimidade a certos requisitos. Kathryn Sikkink, como já exposto, propõe “imparcialidade ou independência” (as entidades em si não podem agir em interesse próprio), “veracidade e confiabilidade” (a qualidade do seu trabalho e a natureza das informações que oferece são merecedoras de atenção), “representatividade” (capacidade de as organizações substituírem formalmente grupos humanos desprotegidos ou inacessíveis ou virtuais) e “responsabilidade e transparência” (devem trazer a público dados sobre seus integrantes, seus propósitos e as atividades que realizam), embora eles sejam bastante difíceis de satisfazer em alguns casos (SIKKINK, 2002, p. 313-315).

Mesmo assim, a possibilidade de essas entidades agirem de forma ilegítima não pode ser ignorada. A denominada “mercantilização” das atividades é um risco cada vez mais presente em organizações de grande porte, uma vez que necessitam manter sua estrutura e buscam contratos públicos e privados.

Nesse sentido, também não se pode perder de vista o argumento de que o maior número de entidades pode não estar diretamente relacionado ao aumento do poder da sociedade civil ou de sua mobilização (COOLEY; RON, 2002, p. 6-9). Outro ponto é a questionável legitimação das organizações de tipo híbrido: as “organizações não-governamentais quase não organizadas por governos” (“QUANGOs”), as “organizações não-governamentais organizadas por doadores” (“DONGOs”) e as problemáticas “organizações não-governamentais iniciadas e reguladas por governos” (“GRINGOs”), mencionadas na doutrina (ver: KARNS; MINGST, 2004, p. 18; GORDENKER; WEISS, 1996, p. 20-21).

A promoção por esses atores de arranjos de governança global, como nos casos de “governança pareada” e “governança dúctil”, por exemplo, apontados por James N. Rosenau (ROSENAU, 2002, p. 81-83), pressupõe a sua legitimidade nesses interesses. Nesse sentido, como ilustração, o combate à difusão de organismos geneticamente modificados na agricultura deve ser uma política legitimada na sociedade civil, sob pena de ser interpretada como uma reação de segmentos do mercado agrícola que não conseguem competir com as empresas transnacionais que propagam e exploram essa tecnologia de produção. Enfim, a legitimidade dessas entidades é um desafio constante, e o caminho parece ser o de reforçar as “[...] práticas democráticas internas e a representação e responsabilidade do setor de redes transnacionais” (SIKKINK, 2002, p. 316).

As empresas transnacionais produzem dificuldades ainda mais complexas na questão da legitimidade. Na medida em que essas empresas têm por objetivo a promoção de atividade econômica com vistas ao lucro, a sua legitimidade não pode ser identificada mais além do que os limites dos interessados nesses resultados.

O problema, porém, é que, como destacam Rodney Bruce Hall e Thomas J. Biersteker, essas empresas correspondem a uma autêntica “autoridade privada” na forma de mercado, na medida em que possuem poder inequívoco e uma legitimidade privada de dupla natureza. A legitimidade decorre, de um lado, da sua ocupação do espaço societal global porque “[...] até o ponto em que o seu poder não é desafiado, elas estão implicitamente legitimadas como autoritativas”, e, de outro lado, dos próprios Estados, porque “[e]les não estão somente cedendo reclamos de autoridade para o mercado; eles estão criando a autoridade do mercado” (HALL; BIERSTEKER, 2002, p. 6). Há casos emblemáticos dessa autoridade privada que se forma à sombra dos demais atores.

Embora exerça poder na arena global e regule todas as transações financeiras, sujeitando Estados e outros atores, a “Sociedade para a Telecomunicação Financeira Interbancária Mundial” (“SWIFT”), que é uma “[...] corporação de direito privado de propriedade de mais de duas mil e quinhentas instituições financeiras [...]” (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 58), não parece usufruir de legitimidade mais extensa do que a conferida pelas instituições que a criaram. Trata-se, evidentemente, de um caso de governança global por “transnacionalismo direto global”, na tipologia de Mathias Koenig-Archibugi, em que sequer os Estados interferem, embora não haja registro de que contestem sua autoridade nessa temática.

A grande questão que se impõe, nesse rumo, é como desenvolver legitimidade perante a sociedade civil ou mesmo perante os demais atores no caso de instituições que são, por natureza, refratárias à transparência, mormente diante de um pretense interesse privado em nome da livre disposição de suas ações e patrimônios (“livre iniciativa”).

O núcleo duro do debate, contudo, é que a produção de externalidades (poluição ambiental, custos sociais do trabalho na perspectiva da saúde e da capacidade do trabalhador, etc.) por qualquer ator causa uma ruptura no conceito de interesse puramente “privado”, e compulsoriamente inclui na sua esfera de interesse dezenas de outros atores, na medida em que são atingidos ou de alguma forma alcançados pelos efeitos das suas ações, e, assim, deveria sujeitar-se a debater isso com todos os envolvidos. Decisões como a instalação ou deslocamento de uma unidade produtiva de grande porte ou a alteração de seus processos produtivos – envolvendo externalidades ambientais, sociais, econômicas, etc. – afetam não



apenas o interesse privado da corporação, mas centenas ou milhares de outros indivíduos e mesmo atores globais, como Estados, por exemplo. A legitimidade das suas práticas e de seu discurso é uma questão central aqui.

Por fim, e nesse contexto internacional complexo, o grande desafio é como tornar as formas de governança global mais legítimas, sejam elas com ou sem governo. A questão da legitimidade, entretanto, interliga-se com um outro problema bastante impactante no cenário internacional: a responsabilidade dos atores.

### **3.4.2 Problema da Responsabilidade**

O exercício da autoridade no espaço global pressupõe a existência de um poder que seja considerado por legítimo por seus destinatários. A legitimidade por si só, entretanto, não garante que a autoridade e o poder serão exercidos para satisfazer às necessidades desses destinatários. É preciso também haver responsabilidade dos atores que exercem a governança, prestando conta dos seus atos e sujeitando-se à crítica da sociedade.

A fim de desenvolver esse debate, a análise desdobra-se em dois momentos. Primeiro, explicita-se a idéia de responsabilidade e contextualiza-se sua problemática no cenário internacional. Segundo, apontam-se alguns exemplos de suas dificuldades na perspectiva da governança global com e sem governo.

O primeiro aspecto a analisar é a compreensão da responsabilidade no que respeita aos atores da sociedade internacional contemporânea e suas dificuldades.

A idéia central em torno da responsabilidade contempla a necessidade de restringir o exercício do poder por aqueles aos quais ele foi conferido em nome da coletividade. Isso significa, mais, que os detentores do poder sempre possuem alguma limitação no seu escopo, e estão sujeitos a avaliação e crivo daqueles que lhe conferiram (HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 3).

No âmbito interno dos Estados, o debate sobre a responsabilidade é limitado aos instrumentos de fiscalização da sociedade sobre a conduta dos governos. Sendo o Estado o único detentor da violência legítima, é apenas ele que, em tese, pode exercer a autoridade e deve ter a lealdade dos seus nacionais, e é somente a essa sociedade nacional que o governo presta conta dos seus atos. Há diversos processos para assegurar a responsabilidade dos governos, como votações periódicas para cargos executivos e legislativos, plebiscitos,

demandas judiciais coletivas, mecanismos de controle e limitação de poderes, dentre outros, variáveis conforme cada sistema e forma de governo.

No âmbito internacional, porém, a questão é bem mais complexa. Embora, em princípio, a questão da responsabilidade na governança global envolva discutir como a sociedade global toma conhecimento da conduta dos atores e de que forma eles prestam contas dos seus atos, isso não é nada simples nesse espaço, diante da pluralidade dos atores, das complexidades de suas conformações e da multiplicidade dos destinatários.

Deve-se considerar que não existe qualquer ator com legitimação exclusiva para atuar no espaço internacional. Por isso, e em primeiro lugar, não há apenas um ator, mas sim uma grande pluralidade de atores concorrendo ou sobrepondo-se no cenário do jogo internacional. Além disso, os atores globais têm naturezas e conformações muito distintas entre si. Assim como há Estados e organizações intergovernamentais, que, por isso, podem receber o designativo de entes “públicos”, este caráter não significa estender a sua legitimidade e responsabilidade de base nacional para o espaço global. Por outro lado, também há atores que exercem autoridade tipicamente privada, notadamente as organizações internacionais não-governamentais e as empresas transnacionais. Por conseguinte, e em segundo lugar, as configurações diferenciadas dos atores introduzem um segundo elemento complicador na análise. Também se deve ter em conta que os atores globais praticam atos e exercem poder em um espaço no qual se produzem efeitos sobre uma multiplicidade de indivíduos que não é apenas grande em quantidade e dispersão, mas por igual singularmente diferenciada em qualidade, porque muitos não mantêm relações diretas com esse ator, e, de fato, estão formalmente fora de sua esfera política ou jurídica. Por isso, e em terceiro lugar, a multiplicidade de destinatários dos efeitos do exercício do poder ainda é agravada pela ausência de vínculos formais com os atores. Essas peculiaridades todas apontam para a grande dificuldade, senão impossibilidade, de construção de um modelo de responsabilidade único, aplicável simultaneamente a esses quatro principais tipos de atores internacionais.

A responsabilidade é diferente nesses dois âmbitos, e os modelos teóricos existentes não estão todos fundados em mecanismos de democracia direta. Nesse rumo, Robert O. Keohane sustenta que a responsabilidade dentro de um sistema constitucional é uma relação entre os detentores do poder e o público, e que a responsabilidade dentro de um sistema global é uma relação entre os detentores do poder e as pessoas atingidas pelos efeitos de suas ações. Essa responsabilidade pode ser de democracia direta, mas também de hierarquia (subalternos que respondem perante autoridades superiores) ou de pluralismo (sistemas horizontais de separação de poderes). De fato, e como explicita o autor, os modernos sistemas

constitucionais contemplam combinações dos três mecanismos (KEOHANE, 2003, p.140-141).

A justificativa para a responsabilidade pode ser a “autorização” (em que um ente autoriza outro a agir, com poderes e limites), o “suporte” (econômico ou político, em que os supridores mantêm os agentes responsáveis) ou o “impacto” (em que os atingidos nos seus destinos por algum agente devem ter este como responsável), que se encontram isolados ou em conjunto. Os dois primeiros usualmente qualificam a chamada responsabilidade “interna”, porque decorre de uma relação que vincula o agente aos sujeitos que cobram sua responsabilidade, e o terceiro, a responsabilidade “externa”, porque não se verifica essa vinculação. É exatamente essa terceira situação a mais problemática no plano supranacional, porque, por exemplo, a invasão norte-americana ao Iraque não conta com autorização ou suporte (seja iraquiano, seja internacional), mas provocou impacto sobre interesses e pessoas. Assevera Robert O. Keohane que, embora os teóricos e mesmo os atores globais questionem a deficiência de responsabilidade global, eles estão usualmente se referindo à dimensão interna, e não à externa. Do ponto de vista normativo, todavia, a face externa da responsabilidade é extremamente complexa, porque o desenvolvimento de uma teoria pressupõe primeiro uma definição das atribuições dos atores, o que é particularmente difícil em uma sociedade global de baixa institucionalização e de atores que se pretendem independentes entre si e agem freqüentemente por interesses egoísticos (KEOHANE, 2003, p. 140-142).

A doutrina esclarece que qualquer tentativa para aumentar a responsabilidade de um agente exige “[...] mecanismos para informação e comunicação prontos e confiáveis entre os tomadores de decisão e os detentores da soberania, assim como mecanismos para imposição de penalidades” (HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 3), e, portanto, deve considerar essa multiplicidade de atores, suas muitas conformações e as plurais formas de exercício de poder. Essa perspectiva enfatiza um aspecto central para a responsabilidade dos atores, seja no plano nacional, seja no global: a transparência. A responsabilidade pressupõe, de início, que a sociedade tenha conhecimento das políticas dos atores de forma ágil e extensa, porque ela não pode avaliar as ações e cobrar a responsabilidade se não tiver conhecimento fidedigno da conduta do exercente do poder. A transparência deve considerar tanto os procedimentos da tomada de decisão quanto os argumentos utilizados pelos atores.

É certo que o desenvolvimento das técnicas e dos instrumentos de comunicação facilita a difusão das informações, mas isso não garante que exista acesso a elas por parte da imprensa e dos atores interessados, o que repercute nos outros problemas em discussão. Há exemplos de governança internacional com governo que sugerem que a ausência de transparência faz-se

acompanhar de baixa responsabilidade e baixa legitimidade, como os casos das decisões do Fundo Monetário Internacional (FMI) e dos membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). No primeiro, os debates e as decisões tomadas sem publicidade não propiciam conhecer as razões para a adoção de uma ou outra política. No segundo, não há registro dos argumentos utilizados nos debates, e, na verdade, tornam-se desnecessários na prática do exercício do direito de veto (KARNS; MINGST, 2004, p. 516). A legitimidade de ambos é bastante limitada, considerando a baixíssima inclusividade dos seus membros, que, por conta da falta de transparência, tornam-se pouco responsáveis mesmo perante os nacionais dos Estados respectivos, embora exerçam governança global com governo de forma hegemônica (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002, p. 53-56) .

Alguns autores, entretanto, observam que a transparência total da ação política pode sofrer limitações em nome da eficácia. Nessa linha de pensamento, argumentam, por exemplo, que “[...] a falta de transparência em algumas situações é um ingrediente essencial para garantir que os participantes na tomada de decisão possam chegar a acordos e decisões sem as pressões políticas externas que a abertura tornaria impossível” (KARNS; MINGST, 2004, p. 517). Esse argumento, porém, torna-se particularmente problemático porque, primeiro, é da essência da política a possibilidade de divergência e de antagonismo de posições, mas sempre mediados e legitimados pelos procedimentos discursivos democráticos, e, segundo, ele condiciona a responsabilidade dos atores a uma racionalidade puramente instrumental, na qual a eficácia (fim) das suas políticas é superior aos valores (meios) empregados, suprimindo a instância discursiva da comunicação orientada ao entendimento entre os atores e correndo o risco de esvaziar o conteúdo ético da política. Basta observar que isso permitiria submeter questões políticas importantes, como a defesa dos direitos humanos, à deliberação de atores que não apenas não respondem por suas ações, mas muito menos por seus argumentos e, na arena global, freqüentemente têm escassa legitimidade.

Dentre outros exemplos das dificuldades que a falta de transparência causa na esfera global, pode-se questionar qual é o argumento real para a recente invasão norte-americana ao Iraque, se já era conhecida a inexistência de armas de destruição em massa. E, mais, a quem esse Estado responde pela invasão, considerando que não está investido de autoridade pública internacional para tanto e que sua legitimidade, neste ponto, parece ser restrita apenas a seus nacionais, embora ocorra produção de efeitos sobre outros Estados, organizações intergovernamentais e empresas transnacionais.

O grande desafio da responsabilidade na sociedade global é exatamente desenvolver mecanismos para tornar os atores mais responsáveis pelo exercício do poder perante aqueles atingidos por seus efeitos, e a transparência é um elemento essencial para esse propósito.

O segundo aspecto em questão é apontar alguns exemplos das dificuldades da responsabilidade no âmbito da governança global com e sem governo nos limites aqui desenvolvidos.

As modalidades de governança com governo trazem para o debate a responsabilidade dos Estados e das organizações internacionais intergovernamentais.

No tocante aos Estados, a questão da responsabilidade é intensamente problemática. Os Estados, por sua natureza, são o resultado final de um processo de constituição de autoridade política pública geograficamente limitada, exercida por mecanismos internos de legitimação e responsabilidade dos seus detentores. A conformação dos Estados é, entretanto, do ponto de vista interno, inclusiva de todo o poder, com o monopólio do seu exercício de forma suprema, e, do ponto de vista externo, exclusiva de qualquer interferência ao seu exercício de forma soberana. A possibilidade de existirem problemas que estão além da ação suprema e soberana dos Estados constitui uma situação difícil de ser tratada dentro desse modelo e com respeito absoluto a seus postulados. A alternativa tradicional é propor a “cooperação” entre os Estados para resolver os problemas, o que, porém, exige a coincidência dos interesses de ambos e sua capacidade para executarem isso em conjunto. A História moderna e contemporânea mostra vários exemplos exitosos, mas também muitos fracassados, desse empreendimento, culminando em tensões, guerras ou em simples exercício de poder compulsório por meios econômicos, dentre outras possibilidades. De qualquer forma, em todos os casos, a responsabilidade do Estado é, por natureza, restrita a seus próprios nacionais, porque o seu poder emana do seu povo, ou, melhor, dos nacionais do seu território. A ironia disso é que o déficit de responsabilidade externa está exatamente relacionado com a concepção moderna de democracia fundada em um povo territorialmente delimitado.

A governança global com governo também traz à tona, para o Estado, o problema de sua responsabilidade perante os outros atores. Se o Estado age como um ator global, exercendo poderes cujos efeitos são projetados sobre outros atores, a invocação de sua responsabilidade nacional é insuficiente, porque ela pressupõe que os efeitos sejam apenas internos, ou, na pior das hipóteses, que se trate de defesa do interesse nacional. Retomando o exemplo da última invasão ao Iraque, pode-se perguntar a quem o Estado invasor responde pelas suas ações de exercício de poder compulsório militar no território invadido.

Robert Keohane observa que os Estados são frequentemente irresponsáveis do ponto de vista externo, mas que algumas instituições multilaterais conseguem amenizar esse impacto em certas questões. Um exemplo são as relações de interdependência assimétrica, que garantem alguns Estados responsáveis perante outros e diante de outros atores em geral; o segundo exemplo são algumas instituições como o Tribunal Penal Internacional (TPI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que limitam as opções de ação dos Estados vinculados; e o terceiro é a “reputação”, porque, embora fraca, ela é importante para algumas atividades e repercute em outras áreas de interesse (KEOHANE, 2003, p. 149-150).

No tocante às organizações internacionais intergovernamentais, a responsabilidade pode ser menos obscura, mas isso não garante a sua efetividade. Considerando que essas organizações são instituídas pelos Estados, elas estão, em princípio, sujeitas a responder diante deles por suas políticas, sendo seus destinatários certos. Por outro lado, pode-se fazer reservas a esse argumento: uma é de que as burocracias dessas entidades tendem a se autonomizar e a serem refratárias a esse processo (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3-4); outra é de que suas políticas alcançam não apenas Estados, mas também outros atores, e isso pode demandar responsabilidade perante um grupo mais amplo. De toda sorte, há exemplos de maior transparência dessas organizações em alguns setores, notadamente perante organizações não-governamentais (KARNS; MINGST, 2004, p. 517). O maior problema, entretanto, reside precisamente nas organizações intergovernamentais que combinam alta publicidade com baixa inclusividade (no sentido do número de membros ou no de distribuição interna de poder desigual), segundo a tipologia de Mathias Koenig-Archibugi, que reúne atores públicos que produzem políticas com impacto global profundo (governança global com governo por hegemonia direta ou indireta), como o emblemático caso do Fundo Monetário Internacional (FMI).

As modalidades de governança sem governo envolvem basicamente os problemas de responsabilidade das organizações internacionais não-governamentais e das empresas transnacionais.

No tocante às organizações internacionais não-governamentais, a responsabilidade também é um tema delicado. Embora exista uma certa percepção de que elas sejam “mais responsáveis” para as pessoas em geral, pelo fato de se apresentarem como representantes de grandes coletividades, isso não é tão simples do ponto de vista teórico (KARNS; MINGST, 2004, p. 517). Como observam as autoras citadas, são raras as organizações desse tipo que contam com mecanismos democráticos incorporados para a inclusão de membros e gestão de suas políticas, e, assim, “[...] muitas podem ser melhor vistas como grupos de elite do que

como grupos representativos” (KARNS; MINGST, 2004, p. 517). A sua transparência, da mesma forma, pode ser limitada, seja porque ela tende a prestar contas apenas internamente aos seus doadores ou financiadores, seja mesmo porque na sociedade civil em geral muitas vezes não há destinatários específicos a quem ela deva se dirigir, conforme o seu objeto de interesse, e, assim, pode incorrer em uma política puramente “simbólica” (KEOHANE, 2003, p. 148). No caso de governança global dúctil, por exemplo, no modelo de James Rosenau (2002, p. 81-83), o êxito ou fracasso da política de uma organização dessa natureza em uma rede com outros atores em uma questão ambiental como a proteção de espécies em extinção não encontra destinatários claros para a prestação de contas de suas ações.

Na mesma linha, Robert O. Keohane observa que ocorrem problemas de responsabilidade externa em várias organizações que atuam globalmente, como “movimentos religiosos de massas”, “redes terroristas”, “redes transgovernamentais e do setor privado” e a “Igreja Católica Romana” (KEOHANE, 2003, p. 146-148). Em alguns casos, isso decorre de sua estrutura hierárquica ou da total falta de transparência sobre seus atos, usualmente associada à sua informalidade por falta de institucionalização, levando a problemas diversos como violação de direitos humanos e gestão financeira em favor de interesses puramente privados, dentre outros.

No tocante às empresas transnacionais, há diversas dificuldades no que respeita a sua responsabilidade. Considerando que se trata de atividades privadas e com interesses econômicos, a análise superficial do problema pode sugerir que a responsabilidade é limitada apenas a seus acionistas ou proprietários de uma forma geral (responsabilidade interna), e, pois, as corporações não devem satisfação de suas práticas à sociedade (responsabilidade externa). Isso, porém, está muito longe da sua responsabilidade mais ampla. A produção de externalidades (econômicas, ambientais, sociais, etc.) pelas empresas transnacionais nas suas atividades em todo o mundo envolve interesses e identidades de terceiros no mesmo compasso da expansão de suas atividades. Ademais, as práticas sistemáticas de auto-regulação dos interesses privados pelas corporações, mediante entidades criadas por elas próprias, revelam-se singularmente problemáticas do ponto de vista da responsabilidade. Embora essas formas de auto-regulação corporativa revistam-se da dinâmica das novas formas de governança global, a “[...] legislação privada é particularmente inclinada a excluir interessados importantes das decisões” (HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 5).

Alguns autores, todavia, apontam que o papel desempenhado por organizações internacionais intergovernamentais (como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)) e não-governamentais (como a Transparência

Internacional) tem servido para amenizar essa falta de responsabilidade mediante a regulação de práticas e a pressão da opinião pública (KARNS; MINGST, 2004, p. 517). De qualquer forma, os resultados são discutíveis, uma vez que a própria lógica da atividade dessas empresas resiste à transparência e à responsabilidade externa perante a sociedade global. O argumento da “responsabilidade social” das empresas, por sua vez, em nada altera esse panorama, porque é uma iniciativa unilateral da empresa, que não estabelece interação ou participação dos outros atores nessa esfera dos interesses corporativos privados.

Na sociedade internacional contemporânea, o fenômeno da globalização exige uma nova formatação dessa discussão sobre responsabilidade. Segundo observa Robert O. Keohane, o debate contemporâneo real não é entre os favoráveis e os opositores à globalização, mas sim entre uma “[...] globalização relativamente legítima com certa medida de responsabilidade externa democrática e pluralista sobre os atores poderosos, e globalização ilegítima sem tal responsabilidade” (KEOHANE, 2003, p. 152).

Em síntese, a questão da responsabilidade dos atores globais relaciona-se diretamente com a transparência da política e também suscita diversos problemas em torno da sua prática no exercício da governança com e sem governo. A legitimidade e a responsabilidade dos atores na governança, entretanto, complementam-se com um outro aspecto igualmente sensível, que diz respeito à capacidade de solução dos problemas globais que demandam a governabilidade. Além disso, tratar das limitações da efetividade da governança impõe apresentar igualmente algumas possibilidades para seu enfrentamento.

### **3.4.3 Possibilidades da Governança Global**

A governança global, pensada do ponto de vista normativo da legitimidade e da responsabilidade dos seus atores, não exclui a questão igualmente relevante de sua efetividade, extremamente importante do ponto de vista empírico. O discurso sobre a governança pode acabar se resumindo à retórica ou a uma política puramente simbólica se não houver resultados concretos na sociedade internacional contemporânea que satisfaçam minimamente às necessidades globais, que podem ser resumidas, em última instância, a bem-estar e qualidade de vida para toda a humanidade.

Embora a democracia dos procedimentos de governança e a legitimidade e responsabilidade dos atores sejam questões importantes, na ótica da sociedade global nada é



mais significativo do que a materialidade da satisfação de necessidades como alimentação, saúde, educação, enfim, de realização plena da dignidade da pessoa humana. A busca da satisfação dessas necessidades, que se inicia com a política nacional a cargo do Leviatã e suas instituições, deve prosseguir na política internacional com os atores existentes e os instrumentos com governo e sem governo dos quais se dispõe. O grande desafio da governança global contemporânea é exatamente superar suas limitações e oferecer possibilidades para que se torne da maior efetividade possível.

O desenvolvimento dessa problemática desdobra-se em dois momentos. Primeiro, deve-se sintetizar o panorama geral da política na sociedade internacional contemporânea, como um retrato das limitações da governança. Segundo, a análise deve expor as possibilidades de superação desses obstáculos, focando o debate nas alternativas com os atores existentes analisados, na perspectiva de introduzir novos atores e mesmo de novos parâmetros para a governança.

O primeiro ponto a desenvolver é um resumo do panorama geral da política internacional na sociedade contemporânea, que retrata as limitações da governança global. Essas limitações são, via de regra, compreendidas na perspectiva ampla do problema da efetividade da governança global (KARNS; MINGST, 2004, p. 514).

O problema da efetividade dos mecanismos de governança difunde-se na mesma velocidade dos demais. Há uma crescente percepção de que as limitações para gerenciar os problemas globais, como migração, difusão de doenças e estabilidade econômica, dentre outros, produzem impactos extensos e profundos “[...] na segurança e no bem-estar de muitas comunidades ao longo do globo, e não somente naquelas mais imediatamente afetadas” (HELD; KOENIG-ARCHIBUGI, 2005, p. 4-5).

Essa idéia encontra eco na concepção de Robert O. Keohane, porque a legitimidade dos processos de governança está relacionada não apenas à democracia procedimental no processo político (“input”), mas também à existência de resultados de conteúdo desse processo (“output”), especialmente segurança, bem-estar e identidade (KEOHANE, 2002, p. 237). Como lembra Friedrich Kratochwil, a política diz respeito a “[...] projetos que nunca estão completos e que constantemente movem-se entre o ser e o dever-ser [...]” (KRATOCHWIL, 2002, p. 43). Por isso, é essencial para sua legitimidade que o trajeto entre o “ser” e o “dever-ser” seja legítimo não apenas procedimentalmente, mas também materialmente, no sentido de que ele conduza a alguma solução efetiva para a satisfação das expectativas e necessidades da sociedade (ainda que essa solução seja sempre provisória e sujeita a novo percurso diante das novas demandas sociais). A governança global, nessa linha, deve fornecer respostas concretas

para os desafios da sociedade internacional contemporânea, como as questões relativas aos direitos humanos, ao terrorismo, à migração e a outros tantos, sob pena de se ter por inefetiva, e, indiretamente, ter sua própria legitimidade questionada.

Por outro lado, a questão da efetividade não pode ser reduzida simplesmente a um problema de eficiência econômica. A contraposição entre um debate sobre o fortalecimento do Estado, com maior eficiência da sua burocracia racionalizada, de um lado, e um debate sobre a liberdade do mercado, com ênfase na “livre concorrência” da escolha dos consumidores e na sua racionalidade econômica, de outro, está muito aquém do cerne da efetividade porque o problema do governo na dimensão econômica não se resume a uma discussão sobre eficiência e racionalidade. Afirma Friedrich Kratochwil que “[p]olítica é, como todos nós sabemos, algo mais complicado. Ela diz respeito a escolhas representativas e sua legitimação; no período moderno, ela trata de ganhar o consentimento dos governados”. Ademais, “[p]recisamente porque as transformações atuais afetam fundo nossas formas usuais de lidar com os problemas, as regras para moldar nossa forma de vida precisam estar fundadas em um consenso de base larga e não apenas em algumas noções estreitas de legalidade”. A sua análise, por isso, “[...] não pode ser reduzida à lógica da lei ou do mercado, a constrições estruturais, à economia da força ou ao curso da história” (KRATOCHWIL, 2002, p. 42-43, *itálico do original*). Trata-se, sim, de encontrar uma nova base para a política no plano global, que não seja apenas uma projeção da política nacional.

As características singulares da política internacional contemporânea, nesse sentido, têm sido interpretadas por alguns autores de modos bastante diferenciados. Na dificuldade de encontrar terminologia mais adequada, utilizam-se expressões para caracterizá-la que buscam referir o descolamento da política nacional, sendo política “neofeudal” e “pós-nacional” dois exemplos correntes. Independentemente da maior ou menor adequação dessas expressões, elas pretendem retratar que a política da sociedade global é algo muito distinto do que já se havia experimentado.

A idéia da política “pós-nacional” é bastante usual na literatura internacionalista. O centro desse debate é destacar que a sociedade global não mais compartilha os postulados que fundavam a política dita “entre nações”.

De acordo com Michael Zürn, a sociedade internacional vivencia atualmente uma política “pós-nacional”. Na ótica deste autor, essa sociedade tem três características constitutivas muito próprias. A primeira é a de que o princípio organizativo da política é diferente, porque não existe uma instância central, ao contrário dos níveis estatais e subestatais. A segunda é a de que os sujeitos políticos são muito diferentes, notadamente

porque ela incorpora “[...] atores corporativos em subsistemas altamente organizados e altamente especializados [...]”. Por fim, existe uma alteração da motivação dos atores para tomar parte nos processos políticos, porque não é mais “[...] promover a busca comum pelos bens coletivos e a identidade comum [...]”, porque esses referenciais são nacionais, mas não necessariamente globais (ZÜRN, 2002, p. 224-227).

Jürgen Habermas também caracteriza a singularidade da realidade contemporânea como “pós-nacional”. A conformação de uma sociedade internacional que mereça essa denominação oferece um paradoxo para a idéia de democracia, porque, ao mesmo tempo em que a convivência entre os Estados soberanos apresenta a oportunidade e a tendência de aperfeiçoar os mecanismos de diálogo e de construção de espaços públicos comuns, esses mesmos instrumentos não encontram base para a sua legitimação democrática, na medida em que a democracia parece ter sido projetada para funcionar apenas no plano nacional. Por outro lado, o desenvolvimento de instituições supranacionais que se legitimem para cumprir tarefas que os Estados não conseguem (como a União Européia, por exemplo) tende exatamente a esvaziar o próprio conceito de Estado (HABERMAS, 1998, p. 94-95). Em certa medida, e paradoxalmente, o sistema político de democracia de base nacional parece constituir exatamente o obstáculo para a legitimidade da política global, ou, em outras palavras, quanto mais democrático o espaço internacional, menos Estado parece que deve existir.

A idéia de que hoje vivencia-se uma política “neofeudal” também retrata a mesma realidade, embora enfatize os aspectos de fragmentação das lealdades e da autoridade política.

As expressões “neofeudalismo” e “novo medievalismo” e suas variantes têm suas origens por volta de 1960 (FRIEDRICHS, 2001, p. 476), mas seu uso somente recebeu um pouco de projeção na emblemática obra de Hedley Bull, na qual o autor promove uma comparação histórica para avaliar a propriedade dessa definição (BULL, 1977, p. 254-255). Na última década, com a expansão do fenômeno da globalização e com o fim da bipolaridade, porém, sua difusão ganhou muita força, e é objeto de análise de vários estudiosos internacionalistas.

Para Jörg Friedrichs, o “medievalismo” é definido como “[...] um sistema de autoridade superposta e lealdade múltipla, mantidas unidas por uma dualidade de pretensões universalistas concorrentes” (FRIEDRICHS, 2001, p. 486). Na Idade Média, os vínculos sociais eram pautados exatamente pela concorrência existente entre o Império e a Igreja.

A idéia de que emerge um sistema neofeudal decorre de cinco analogias entre o período medieval e o período atual, conforme a comparação de Jörg Friedrichs. A primeira é a simetria entre as autoridades superpostas e a lealdade compartilhada e concorrente,

configurando uma força política centrífuga. No período medieval, os universalismos concorrentes eram a legitimidade política e a religião, e, no caso contemporâneo, são a pretensão de soberania do Estado, de um lado, e a pretensão de eficiência do mercado globalizado, de outro. A segunda é o local da centralização do universalismo em estratos políticos definidos. No momento medieval, situava-se na aristocracia feudal, e, hoje, em uma “classe internacional de políticos e burocratas”. A terceira é a simetria entre as classes sociais dominantes dos universalismos. No caso medieval, os clérigos, e, no caso atual, a “classe gerencial transnacional”, apresentam grande mobilidade espacial e social nas suas estruturas, contrastando com as demais classes sociais. A quarta é a co-existência de intelectuais e do saber, em geral, como base dos universalismos. No momento medieval, havia os teólogos religiosos e outros intelectuais, e, no caso contemporâneo, existe uma elite com domínio do saber e a comunidade epistêmica, notando-se que a ciência se converteu em si mesma numa técnica produtiva, como já exposto. A quinta analogia, por fim, é a identidade entre a competição dos dois universalismos concorrentes, em que, no período medieval, nenhum prevaleceu (mas foram substituídos pelo Estado-nação), e, hoje, não se pode definir qual prevalecerá ou como o debate terá prosseguimento no futuro (FRIEDRICH, 2001, p. 492).

Consoante Philip G. Cerny, as transformações no sistema político internacional também podem ser visualizadas como uma marcha rumo a um “novo medievalismo”. Os défices na governança refletem-se não apenas no problema da limitada efetividade, mas na própria fragmentação e superposição das instituições e estruturas de organização social.

As características da sociedade global compartilham diversas identidades com atributos típicos da organização política da Idade Média. A primeira é a existência de variadas instituições que concorrem em espaços superpostos, como Estados, redes de governança e empresas transnacionais, por exemplo. A segunda é a fluidez das fronteiras territoriais, não apenas entre os Estados, com limitado controle dos seus fluxos, mas também dentro dos próprios Estados, com mobilidade intensa de pessoas, e, notadamente, de bens e capitais. A terceira diz respeito ao grande distanciamento entre centros urbanos altamente estruturados e integrados em termos tecnológicos, de um lado, e de outros dispersos povoamentos interioranos desconectados e fora dessa integração digital, de outro. A quarta é o crescente isolamento e distanciamento entre os estratos sociais, com desigualdades muito acentuadas entre os dois extremos da pirâmide em termos não apenas econômicos, mas também de inserção política. A quinta corresponde à multiplicação e fragmentação de lealdades e de identidades nos membros da sociedade, que passam a compartilhar diversas razões simultaneamente. A sexta é a contestação de direitos relativos à propriedade e aos limites da

legalidade, com conflitos em torno da sua extensão e garantia. A sétima, por fim, é a difusão de espaços nos quais a regra da lei não impera, podendo ser em determinadas comunidades, ou mesmo em determinadas questões, nas quais a dimensão da legalidade é contestada, substituída ou simplesmente ignorada (CERNY, 2000, p. 176-180).

José Eduardo Faria amplia o ângulo de observação ao destacar que o neofeudalismo alcança todas as dimensões da vida societal e maximiza seus efeitos sobre o sistema jurídico, notadamente no âmbito dos Estados, reconfigurando seu papel. Diz o autor que os pilares do princípio da legalidade, em torno do qual se estrutura o Estado de modelo nacional, estão sendo desafiados pelo fenômeno da globalização e seus impactos sobre a capacidade regulatória dos governos, assemelhando-se a um retorno ao passado medieval. Este teórico destaca que o neofeudalismo é exatamente “[...] um dos traços característicos mais curiosos, mais peculiares, e, com certeza, mais surpreendentes dessas instituições no complexo, heterogêneo e conflitivo cenário de transformações paradigmáticas e históricas [...]”. No seu prognóstico sobre o papel do Estado nesse contexto de fragmentação, o autor sugere que não se trata mais de um “Estado de Direito” ou “Estado Providência”, mas sim de um “Estado de Segurança” ou “Estado de Prevenção”, ao qual restaria apenas a realização de tarefas afeitas “[...] à manutenção da ordem, à imposição da disciplina e ao controle dos movimentos migratórios e dos comportamentos sociais dos marginalizados, balizando sua ação com base em pautas normativas que se destacam por seus efeitos restritivos das liberdades [...]” (FARIA, 1999, p. 325).

Esse panorama geral da política internacional, que centraliza seus debates no “neofeudalismo” ou na política “pós-nacional”, é apenas uma síntese das limitações da governança global, que configuram um cenário de fragmentação da autoridade e de concorrência de exercício de poder nos diversos âmbitos.

O segundo ponto a desenvolver, em seguimento, é uma exposição das possibilidades de superação desses obstáculos. Embora o presente trabalho não pretenda exaurir as inúmeras alternativas lançadas pela doutrina, busca enfatizar algumas propostas de maior difusão e que servem de ilustração para a complexidade dos mecanismos de solução dos problemas globais.

A doutrina internacionalista aponta alternativas bastante variadas para a superação das dificuldades da governança global. Algumas envolvem os atores já analisados, mediante a criação de novas instituições, ou mudanças de estruturas, enquanto outras sugerem mesmo a constituição de novos atores, sempre tendo em vista aumentar a legitimidade, a responsabilidade e especialmente a efetividade da governança. Para ilustrar as diferenças entre as muitas propostas, e suas limitações, a exposição pode ressaltar quatro teses que têm

em comum o fato de envolverem debates correntes sobre a temática, mas em perspectivas muito distintas: a primeira sugere um novo caminho (a expansão do procedimento de democracia deliberativa no espaço global), a segunda propõe a substituição de um ator por outro (a inserção da “sociedade civil global” no lugar do Estado), e a terceira considera a criação de um novo ator (a formação do “Estado mundial”). Por fim, lança-se a sugestão de uma outra abordagem, não fundada nos atores e no procedimento, mas sim nas próprias normas da governança. Advirta-se, porém, que de forma alguma se ignoram ou excluem outras concepções, mas que a intenção é apenas de exemplificar didaticamente quatro linhas de pensamento bem distintas.

Uma primeira corrente para resolver os problemas da governança global enfatiza a necessidade de alterar o procedimento político supranacional, mediante a expansão da democracia deliberativa. A tese de que a democracia deliberativa deve ser expandida para garantir a legitimidade da governança global é bastante difundida. Como observa Thomas Risse[-Kappen], seus defensores alegam que a deliberação é uma forma importante de aumentar a democracia dos mecanismos de governança, onde a representação democrática ou a votação não é possível: a idéia é de que os destinatários de uma determinada regra social em questão sejam reunidos e deliberem de forma a alcançar um consenso em torno dela, o que a torna legítima, e, ao mesmo tempo, mais efetiva, porque a sua obediência não decorre apenas de alguma sanção, mas também dos vínculos morais dos envolvidos (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 186-187).

Apesar disso, e embora a proposta seja atraente quando pensada no modelo nacional, aumentar a democracia dos processos de tomada de decisão é algo particularmente complexo no nível da governança global e envolve pelo menos três problemas teóricos e práticos (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 187).

O primeiro obstáculo, como adverte Thomas Risse[-Kappen], é que incluir diretamente os interessados nesses processos é empreendimento bastante difícil. Nem sempre está muito claro quem são os interessados, quem eles representam e a quem eles respondem. Pode-se argumentar que os Estados representam seus nacionais, as organizações intergovernamentais os seus instituidores, as empresas transnacionais seus proprietários, e as organizações não-governamentais os seus integrantes, mas isso é ainda insuficiente (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 187). Esse problema é ainda mais acentuado quando se percebe que os indivíduos e entidades podem tomar parte como representados em posições contraditórias e, mais, quando se constata que os atores não são unitários e tampouco seus interesses são homogêneos.

No primeiro aspecto, há vários exemplos. Na questão dos atores estatais, há indivíduos que compartilham mais de uma nacionalidade, e, assim, são representados por mais de um Estado, assim como outros não são representados por nenhum (“apátridas”); da mesma forma, os integrantes de uma organização não-governamental também são indivíduos que podem ter interesses nacionais pessoais contrários ao interesse daquela organização em uma questão específica. Além disso, os proprietários de uma empresa transnacional podem estar dispersos pelo globo e, possuindo nacionalidades distintas entre si, podem ter interesses individuais colidentes com os interesses da empresa em si, notadamente em políticas de contenção de dejetos, que podem ser essenciais da perspectiva da saúde, mas onerosos e secundários da perspectiva da lucratividade da empresa. No segundo aspecto, pode-se lembrar da advertência de que, embora os atores usualmente sejam pensados como racionais e unitários, a realidade é bastante diferente, seja porque o representante do ator pode não veicular o interesse dos seus componentes (quando o governo de um Estado adota uma política não apoiada pela maioria dos seus nacionais), seja mesmo porque os atores agem nos seus respectivos segmentos de formas antagônicas (um dos órgãos do Estado adota a proteção ambiental como prioritária, e outro adota o crescimento industrial como prioritário), situação em que o corpo operacional da organização intergovernamental (“burocracia”) transforma a identidade da organização e a distancia dos interesses dos instituidores (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3-4).

O segundo problema é que a escolha dos integrantes de qualquer corpo deliberativo é um processo seletivo. Por isso, deve-se questionar quem toma parte e quem fica fora, mas especialmente quem é o encarregado de tomar essa decisão (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 87). Isso traz à tona diversos obstáculos concorrentes.

Um deles é o fato, como destaca o autor, de que os interesses que estão organizados podem ser melhor defendidos (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 187). Interesses de povos ou grupos que não estejam organizados podem ser simplesmente ignorados no debate e na tomada de decisão, mas serão atingidos por seus efeitos. Mas não é só. É complexo o problema de identificar quais são todos os interesses envolvidos e quais são os atores aptos a participar do processo de deliberação. Deve-se discutir, por exemplo, se o fato de existirem centenas ou milhares de organizações internacionais não-governamentais que têm por objetivo a defesa do meio ambiente exige que todas tomem parte em uma deliberação global sobre o assunto ou requer que apenas uma ou algumas participem. No último caso, e se a questão a ser deliberada disser respeito apenas à proteção de baleias, por exemplo, deve-se questionar se as organizações admitidas ao debate são apenas aquelas que se dedicam exclusivamente a proteger as baleias, ou se outras de âmbito genérico podem tomar assento;

ou, ao revés, se em uma deliberação de caráter ambiental geral, uma organização como aquela pode tomar assento, embora as baleias façam também parte do meio ambiente. Mais ainda, deve-se saber como se pode estabelecer um critério *a priori* que confira legitimidade a um ator global específico para tomar essas decisões de inclusão-exclusão dos demais no debate.

O terceiro problema é a incerteza sobre como deve ser realizada a discussão e deliberação desses processos políticos. Deve-se discutir o seu procedimento, como o fato de serem públicos e abertos ou não, ou de serem dotados de incentivos para a participação ou não, além de outras questões (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 187-188).

Como o autor citado sustenta, um dos pontos cruciais da deliberação dos processos políticos é o acesso público a essa formação racional e discursiva do consenso, o que envolve o debate sobre transparência (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 188). Ao mesmo tempo que a transparência parece estar associada à legitimidade e à responsabilidade dos processos políticos, na medida em que os representantes são monitorados pelos representados no tocante à correção de suas atitudes e coerência, por exemplo, o fato de que os atores não são necessariamente racionais, ou, mais, que eles têm diversos interesses e nem sempre querem sujeitar-se ao debate em torno deles ou de seus valores fundantes (VIOTTI; KAUPPI, 1998, 7-8, por exemplo), torna a deliberação pública algo nem sempre desejado por eles. Por isso, renasce a questão de que determinados debates e deliberações são mais efetivos sem transparência, o que, entretanto, é muito problemático porque sacrifica um valor político em favor de outro (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 187).

Thomas Risse[-Kappen] conclui que “[...] é principalmente o contexto social e institucional, mais que as motivações individuais dos atores, que determina se debate e ação comunicativa podem exercer influência em sistemas de negociação”. A solução, aponta o teórico, é a construção de instituições de governança global que possam ser “arenas de discurso” para deliberar sobre como a legitimidade desses processos deve ser ampliada (RISSE[-KAPPEN], 2005, p. 189).

A segunda corrente propõe a substituição de um ator por outro (a inserção da “sociedade civil global” no lugar do Estado). A tese de que a idéia de Estado deve ser substituída pela de sociedade civil tem como argumento central a incapacidade do Estado em cumprir as suas funções, não garantindo o controle dos fluxos sobre o seu território e tendo limitada capacidade de produzir e gerir políticas econômicas e financeiras, no âmbito da concepção hiperglobalista da globalização. Por conseguinte, a sociedade civil deve se reorganizar melhor na dimensão global (ver: HELD *et al.*, 1999, p. 3-5 e 10; OHMAE, 1995), e está dotada de



graus de legitimidade mais altos e provida de mecanismos de auto-regulação em muitos aspectos (WOLF, 2002, p. 199 e 210-212).

Embora também atraente, essa tese enfrenta dificuldades, e a resposta a ela tem pelo menos duas linhas. A primeira é uma crítica por superestimar a sociedade civil e por subestimar o Estado, e a segunda é o limite da perda de direção pelo Estado.

De um lado, apostar demais na “sociedade civil global” pode ser problemático ou até ingênuo. Primeiro, e como um corpo social de conteúdo indefinido e muito amplo no plano global <sup>44</sup>, essa sociedade envolve uma pluralidade de interesses e de atores que não estão comprometidos com um único propósito, gerando conflitos e tensões internas, que, por sua vez, podem não apenas não solucionar os problemas, mas, quando organizados em rede, até piorá-los por diluir o poder dos indivíduos (ver: THAA, 2001, p. 519-520). Segundo, e como um espaço de exercício de poder, a resistência à opressão do Estado ou à globalização neoliberal são temáticas recorrentes que pouco dizem sobre os destinos da governança. A “auto-regulação” ou “regulação em rede”, por si só, apenas explicita a forma de governança, mas nada esclarece sobre o conteúdo da regulação e dos interesses que a promovem, ou para onde a conduz (ALTVATER, 1998, p. 94-95).

De outro lado, e como Friedrich Kratochwil observa, a idéia de que a globalização está fora do alcance dos Estados, no sentido de que estes não possuem muitas opções para agir ou reagir diante dela, está calcada em um diagnóstico exagerado sobre o impacto da globalização.

Conforme este autor, a teoria de um mercado puramente “global” é mais retórica do que evidenciada, e a integração do mercado pelas comunicações está longe de ser uma realidade demonstrável. Se é verdade que houve uma revolução nas telecomunicações, não é menos verdade que ela não é homogênea ou generalizada, como se observa, por exemplo, no fato de o número de telefones instalados em toda a África Subsaariana ser inferior ao total instalado na Ilha de Manhattan nos Estados Unidos da América. Prossegue o autor para assegurar que, em realidade, “[...] a triste verdade parece ser que os problemas de colonialismo e exploração, os medos dominantes de ontem, são substituídos crescentemente pela irrelevância prática de partes inteiras do globo para a economia ‘global’”. Da mesma forma, a idéia de que a sociedade pode ser politicamente integrada por redes virtuais é bastante problemática, se for

---

<sup>44</sup> Mary Kaldor, por exemplo, define “sociedade civil global” como: “[...] o processo mediante o qual os indivíduos debatem, influenciam e negociam um contrato social em andamento ou um conjunto deles com os centros de autoridade política e econômica”. No seu âmbito, cabem organizações formais e informais de toda natureza nas quais indivíduos tomam parte (KALDOR, 2003, p. 79).

considerado, de um lado, o relativamente pequeno número de pessoas digitalmente incluídas e, de outro lado, o caráter seletivo da sua inclusão (KRATOCHWIL, 2002, p. 33-34).

Outro aspecto que está sendo questionado em estudos recentes é a extensão da perda da capacidade diretiva do Estado. O teórico citado ainda observa que o temor generalizado de que a globalização conduziria a uma “corrida para baixo”, dirigindo os investimentos externos diretos para países com menores salários e menores impostos, carece de justificação. Ainda que o Estado tenha efetivamente perdido parte de seu poder de governo econômico notadamente sobre o capital financeiro, os dados contemporâneos indicam que a maior parte dos investimentos ainda vai para os países desenvolvidos, nos quais os salários e os tributos são comparativamente mais elevados. Da mesma forma, o receio de perda de postos de trabalho nos países desenvolvidos é igualmente sem comprovação. Tomando como exemplo o desemprego na República Federal da Alemanha, constata o autor que ele não é significativo nos setores abertos à concorrência internacional, mas sim “[...] *naqueles setores que estão virtualmente protegidos da competição internacional*, tal como serviços”. No mesmo sentido, a idéia de que as empresas transnacionais adotariam estruturas organizacionais semelhantes e desvinculadas de padrões nacionais na globalização é bastante questionável. Há exemplos de que elas adotam estruturas singulares conforme a natureza da atividade e sua localização, e estão reagindo de forma diferente a pressões e demandas externas também distintas, e, assim, adotando padrões e estruturas adequadas a essa realidade (KRATOCHWIL, 2002, p. 36-38, grifos do original).

O mito do “Estado Mínimo” deve ser interpretado com muita seriedade. Diz Friedrich Kratochwil que: “[e]ntão, apesar do argumento bastante ideológico de que ‘o mercado’ iria tomar conta das coisas, é claro para investidores e outras pessoas de negócios que, para ter um mercado funcionando, precisa-se não de um Estado fraco, mas sim de um forte” (KRATOCHWIL, 2002, p. 36). Por essas razões, a tese de que a sociedade civil no âmbito global pode substituir o Estado encontra objeções, seja porque a sociedade civil está sendo superestimada, seja porque o Estado está sendo subestimado.

A terceira corrente sugere a criação de um novo ator (a formação do “Estado mundial”) como alternativa para solucionar os problemas da governança global. A tese central é a de que, se os atores existentes não conseguem promover governança, deve-se instituir um que tenha competência para tanto.

Para alguns autores, um “Estado Mundial” (independentemente de seu modelo formal específico, dentre os vários já propostos, como uma “federação da paz” kantiana) é uma entidade da qual se está ainda bem longe, mas o modelo de Estado nacional tem sofrido

impactos profundos na sua estrutura e no seu papel (por exemplo: SHAW, 2000). Para outros autores, o “Estado Mundial” não apenas é necessário como instrumento de governança global, como, de resto, irá surgir de forma “lógica”. Nessa linha de raciocínio, Alexander Wendt argumenta que um Estado mundial acabará surgindo, mais dia, menos dia, dentro de um processo que pode ser acelerado ou retardado, mas não impedido. De acordo com o autor, o Estado “[...] emergirá independente de alguém querer ou não fazer ele surgir”, porque “[a] sua causa é a lógica teleológica da anarquia, cujos canais lutam por reconhecimento na direção de um Estado final que transcende essa lógica”. Embora um Estado dessa envergadura possa sugerir uma idéia de ampla governabilidade com governo, o autor diz que “[i]sso não significa que um Estado mundial satisfaria todas as demandas de justiça, mas ele seria uma condição mínima para um ordem mundial justa” (WENDT, 2003, p. 528-529).

Apesar de esse argumento mostrar-se atraente, não há elementos que possam indicar a maior eficiência de governança a seu controle. De qualquer forma, e no interesse desta pesquisa, o debate fundamental que se deve desenvolver no plano global não é exatamente sobre a forma da autoridade, mas sim sobre sua efetividade. Assim como os Estados nacionais, embora detendo monopólio da violência (poder) e legitimidade, nem sempre têm êxito nas suas tarefas de governança nacional, nada se pode concluir *a priori* sobre a capacidade de governança de um “Estado mundial”.

Como assevera James N. Rosenau, uma variante desse mesmo argumento é a tese de que a liderança dos Estados Unidos da América é hegemônica e imbatível, e, assim, por si só, constitui uma forma de governança global conducente a um Estado supranacional. Essa idéia, no entanto, também é largamente controversa. Primeiro, porque desconsidera a relutância do povo americano em tomar parte com intensidade nessa arena, como se evidencia do seu distanciamento de diversos sistemas e instituições de governança, como o Tribunal Penal Internacional (TPI) e o Protocolo de Kyoto. Segundo, porque desconsidera o próprio fenômeno da desagregação da autoridade em diversas esferas de poder, o que molda um ambiente no qual nenhuma hegemonia pode perdurar. Como este autor observa, “[o] mundo é simplesmente tão interdependente e a autoridade é tão dispersa para qualquer país comandar o cenário global de forma tão plena como era possível no passado” (ROSENAU, 2002, p. 76). Como se constata, o debate em torno de um “Estado mundial” é bastante complexo e depende da conjugação de variáveis que, por ora, não estão sequer visíveis no horizonte.

Por fim, uma quarta corrente sugere a introdução de normas de governança global (ou uma espécie de refundação dos seus postulados). O importante, para teóricos como Anne-Marie Slaughter, não é exatamente a introdução de novos atores (um Estado mundial, por

exemplo) ou mecanismos formais de regulação (como uma “Constituição global”), mas sim o estabelecimento de um conjunto de parâmetros que possam permitir a governança com ou mesmo sem instituições formais (SLAUGHTER, 2004, p. 244-245), o que atende às peculiaridades da perspectiva da governança com e sem governo como aqui desenvolvida. Nessa concepção, a sociedade internacional contemporânea deve ser pensada do ponto de vista político como uma rede de esferas de governo e governança.

A palavra “normas”, porém, tem um sentido bastante aberto, como um “conjunto de princípios”, cuja finalidade é “[...] operar independentemente de codificação formal, mesmo quando os atores e atividades que elas regulariam formam e reformam na mudança de padrões de governança” (SLAUGHTER, 2004, p. 245). Para Anne-Marie Slaughter, o mundo está organizado em redes de política que estão entrelaçadas e combinadas, coexistindo formas variadas, institucionalizadas ou não, de exercício de poder. No seu entendimento, há cinco normas que deveriam guiar a governança global na sociedade contemporânea.

A primeira é a “igualdade deliberativa global”. O seu pressuposto é a igualdade entre todos os seres humanos, que funda também o conteúdo moral dos direitos humanos. A tese central desta norma é que, na medida em que a governança global é um processo dialógico, “[...] uma deliberação coletiva sobre problemas comuns e na direção de objetivos comuns globais, então todos os indivíduos afetados, ou seus representantes, são admitidos a participar”. Isso não significa que todos os indivíduos estejam tomando parte em todos os debates, mas precisamente que sejam adotados “[...] critérios claros para participação que serão aplicados de forma justa”, permitindo sua participação ativa como falantes e ouvintes (SLAUGHTER, 2004, p. 245-247). A ampliação dos fóruns de debate global, com maior número de membros e mais espaço para debate e diálogo, tende a aumentar as possibilidades de uma governança global mais legítima, responsável e eficiente em todas as áreas.

A segunda norma é a “diferença legítima”. Este princípio é importado do Direito Norteamericano, e significa que as leis e as autoridades de outros Estados merecem idêntico respeito que as nacionais, salvo se houver uma razão fundada que justifique a distinção. Na prática da política global, isso significa que a relação entre os Estados deve basear-se no reconhecimento de que as diferenças de atuação e de compreensão da realidade contemporânea são legítimas, e, assim, não são necessariamente reduzidas a um binômio entre “certo” e “errado”, oportunizando um contexto de certa medida de convergência no processo de cooperação entre os atores (SLAUGHTER, 2004, p. 247-250). A compreensão das singularidades das diversas práticas sociais, políticas e econômicas nos diferentes pontos do

planeta constitui reforço da tolerância recíproca e da aceitação da pluralidade de identidades, reduzindo tensões e conflitos.

A terceira é a “deferência positiva”. A “deferência”, como tal, integra a prática internacional, como o reconhecimento passivo do valor de atos de outro Estado no seu território. O atributo de “positiva”, todavia, acresce o caráter de promoção cooperativa entre os agentes diferentes, conferindo um caráter ativo e produtivo a essa instância, e tem origem na legislação antitruste. No âmbito da governança global, ele, “[...] combinado com o princípio da diferença legítima, cria a base para um comunidade pluralista de reguladores que estão procurando ativamente coordenação, no mínimo, e colaboração, na melhor hipótese” (SLAUGHTER, 2004, p. 250-253). A transformação da sociedade internacional em espaço de maior justiça social e de promoção da dignidade do ser humano pressupõe a pró-atividade de todos os atores globais de forma coordenada na realização desse objetivo comum, e não apenas a postura contemplativa, ainda que solidária, como se os espaços globais fossem compartimentalizáveis de forma estanque.

A quarta norma é a de “freios e contrapesos”. Este princípio, tomado emprestado dos sistemas constitucionais de controle do poder nacional, significa que a superposição de esferas de governança não é necessariamente nociva, porque estabelece medidas complementares de limitação do poder internacional, e, assim, também pode auxiliar na relação de forças da governança global (SLAUGHTER, 2004, p. 253-255). A governança global efetiva pressupõe instrumentos que permitam modular e fiscalizar o exercício das diversas formas de poder, não apenas no sentido de coibir abusos e excessos na sujeição de uns atores aos interesses de outros, mas especialmente no desejo de estimular a constituição de relações que promovam a justiça social e o bem-estar global, dentre outros valores.

A quinta norma é a denominada “subsidiariedade”. Este princípio é uma derivação do anterior, na medida em que é aplicado na extensão e na complexidade das relações internacionais, garantindo a proximidade ao cidadão como destinatário da governança. Ele significa que, nessa estrutura complexa e em rede de exercício de governança, “[...] mesmo na escala global, a vasta maioria das tarefas de governança deve ainda ser realizada por agentes dos governos nacionais” (SLAUGHTER, 2004, p. 255-257). O êxito da governança global pressupõe a preferência para o exercício do poder nos níveis mais baixos e próximos dos seus destinatários, de forma a permitir a maior legitimidade e responsabilidade de seus agentes.

Esse elenco de normas proposto por Anne-Marie Slaughter constitui um passo importante no rumo de redefinir as possibilidades de governança, na medida em que desloca o debate da criação de novos atores e de novos procedimentos para um novo eixo de princípios

para reger as relações internacionais. Embora não sejam propriamente novos, o reconhecimento da sociedade internacional e o engajamento dos seus atores em torno deles recompõem muitos elos perdidos da corrente que deve unir os interesses da humanidade no início do século XXI. Como leciona a autora, eles podem ser entendidos como uma parte material de uma “constituição global transgovernamental”, ou como “valores estruturais para conduzir a operação das redes de governança” (SLAUGHTER, 2004, p. 260).

Todas essas possibilidades da governança global, com os influxos da complexa dinâmica contemporânea, como exploradas pelas Relações Internacionais, podem justificar a afirmação da disciplina como uma autêntica “Ciência do Global” dentro do sistema das Ciências Sociais (ALBERT, 2003, p. 568-572). Habilita-se, assim, como uma ciência que envolve as relações e processos sociais que não são delimitáveis por fronteiras e os transcendem, assim como as funcionalidades da moderna sociedade global, que não são compreensíveis isoladamente por outras ciências.

Como se conclui, ainda que com base nessa amostragem limitada de alternativas, a complexidade dos problemas da governança global na sociedade internacional contemporânea está muito além de soluções isoladas ou casuísticas, e tampouco fragmentadas em diversos ramos do saber. Qualquer possibilidade de enfrentar essas dificuldades no âmbito das Relações Internacionais deve partir do reconhecimento de que a governança global é exercida pela combinação de formas variadas e integradas com e sem governo, com atores de papéis redefinidos, e que detêm poderes de tipos variados nas distintas e dinâmicas situações criadas pelo influxo da globalização. Assim sendo, o debate deve ter em mente que, embora a legitimidade e a responsabilidade dos atores globais sejam questões importantes, de nada adiantam sem efetividade dessa governança global, como a concretização de soluções para os grandes problemas da humanidade. Por fim, o debate ainda deve considerar que as possibilidades abertas pelo exercício do poder na sociedade internacional contemporânea, seja na governança com ou sem governo, devem ter em vista não apenas a criação de novos atores ou a mudança nos procedimentos, mas especialmente uma nova agenda de normas e valores compartilhados para reger essas relações.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento da pesquisa permitiu confirmar sua hipótese central de que o exercício do poder político na sociedade internacional contemporânea sofre impactos do fenômeno da globalização e realiza-se mediante a governança global com governo e a governança global sem governo. Para alcançar esse desiderato, no entanto, a pesquisa dividiu a exposição de seu relatório em três eixos bem definidos, distribuídos nas três seções sucessivamente expostas, cujas conclusões podem ser aqui sintetizadas seguindo o mesmo roteiro.

O primeiro eixo de investigação do estudo revela que a apresentação do poder político e suas problematizações nucleares constitui o ponto de partida necessário para qualquer tentativa de compreensão da sociedade internacional globalizada.

Embora o tema do poder seja recorrente nas sociedades humanas, e tenha ocupado inúmeros pensadores, o resgate arqueológico dos seus debates revela que o poder tem sido tratado como um conceito pressuposto e sem maior aprofundamento. Na verdade, porém, trata-se de uma categoria altamente complexa como um objeto de conhecimento multidimensional e em construção através do tempo, formando a estrutura da sociedade e conformando-se a ela nos seus diversos momentos históricos, sendo diretamente relacionado como parte de um discurso que envolve a dominação, em sentido amplo, na sociedade.

A pesquisa também conclui que o estudo do poder tem sido dividido em dois grandes eixos teóricos que se desenvolvem em torno das concepções sobre ele: o “poder para” e o “poder sobre”. O trabalho, contudo, revela que a construção do poder político na sociedade contemporânea deve partir da ampliação da capacidade descritiva do conceito mediante a religação desses dois principais eixos teóricos. Primeiro, deve-se atentar para o fato de que “poder sobre” e “poder para” são duas faces de uma mesma moeda. O exercício de imposição de uma vontade sobre outrem constitui um exercício de transitividade (no qual o último é sujeito passivo da ação – “poder sobre”), e o agir de forma concertada revela-se um exercício de intransitividade (no qual todos os agentes também são simultaneamente seus destinatários – “poder para”). Segundo, reconhece-se a existência de contrapoderes, como a habilidade de resistência ao seu exercício pelo sujeito passivo. Essa visão amplia os horizontes da compreensão da realidade contemporânea, porque supera a dicotomia conceitual histórica e assinala a inter-relação direta das espécies de poder, explicita a integração social dos seus

elementos heterogêneos pela mediação política e sua (re)produção em todo o tecido social, criando (sentido positivo) e limitando (sentido negativo) oportunidades. Reconhece, ainda, o papel de (re)legitimador de estruturas e reflexivo de valores socialmente compartilhados, inclusive por mecanismos simbólicos, e desvela relações políticas que não se fundam apenas na sujeição ou “violência legítima”, especialmente aquelas emanadas de atores não-estatais, e os problemas da autoridade não-pública, do papel da política e da sua dimensão simbólica. A importância desse conceito ampliado é exemplificada com o alargamento do campo de observação que se verifica na abordagem do Direito, da soberania e da regulação do poder, mas seu potencial analítico revela-se de forma plena apenas diante da sociedade internacional contemporânea.

A análise da sociedade internacional contemporânea constituiu o segundo eixo e objeto importante de investigação da presente pesquisa. No seu desenvolvimento, a tese perpassou diversas questões centrais para a sua compreensão.

A sociedade internacional esteve diretamente relacionada, desde o seu surgimento, com o Estado de modelo nacional, e, assim, foi inicialmente compreendida como uma soma dos recortes nacionais. Essa configuração histórica, no entanto, pouco explica a realidade contemporânea, com a conjugação de outros atores e as limitações da idéia de nacionalidade e das perspectivas estatocêntricas. Por isso, o estudo aponta para a necessidade de que a sociedade internacional seja percebida como uma “sociedade” no sentido de que as normas de seu funcionamento estão fundadas em “regras do jogo”, e que seu atributo de “internacional” seja entendido de forma ampla como a conjugação de diversos atores que não apenas Estados de modelo nacional. Essa abordagem afasta a perspectiva estatocêntrica e desloca o debate para a realidade atual, entendida como “contemporânea”. Além disso, essa ampliação de horizontes apresenta-se marcante no âmbito da denominada “virada sociológica”, em que a ênfase do estudo dirige-se às identidades e não apenas às capacidades ou aos interesses dos atores, agora múltiplos e complexos.

A pesquisa também constatou que o fenômeno da globalização delimitou de forma inédita a pauta das relações no plano internacional. Embora se possa discutir o marco de emergência da globalização e mesmo a extensão de seu conceito, não pairam dúvidas de que a sua manifestação nas últimas décadas – por conta da espiral excêntrica de expansão do capitalismo, preponderantemente financeirizado e tendencialmente apátrida – configura, se não um modelo novo, pelo menos uma fase muito singular e intensa desse fenômeno. Ao mesmo tempo em que as tecnologias de telecomunicações e de informática disponibilizaram recentemente meios poderosos de aquisição, armazenamento, processamento e transmissão de



conhecimento, assim como de aproximação dos povos, não é menos verdade que também são veículos robustos para difusão de ideologias e de dominação, especialmente econômica. A mesma racionalidade econômica puramente instrumental que fomenta a expansão capitalista igualmente coloniza as demais instâncias do mundo da vida, guiada por uma presumida “mão invisível” onipresente e autolegitimada, que se propaga no discurso neoliberal hegemônico mediante aparelhos ideológicos eficientemente difundidos. A globalização, então, não é apenas uma expansão de mercados, mas também de modelos culturais, políticos e jurídicos, retratados por inúmeras metáforas que cultivam no imaginário humano a impotência diante de algo que não apenas não *pode* ser enfrentado, mas que também não *deve* ser questionado, como se fosse “natural” ou “inevitável”.

Ao mesmo tempo em que oferece inúmeras possibilidades de emancipação e de desenvolvimento para a humanidade, o processo de globalização na sua feição neoliberal hegemônica tem-se revelado profundamente preocupante, para não dizer marcadamente perverso. A pesquisa demonstrou que o fenômeno constitui, sem sombra de dúvida, um marco de significativas mudanças na forma de pensar e de agir na sociedade do início do século XXI. A sociedade internacional, sob o influxo dessa globalização em curso, é precisamente o que se pretende entender com o adjetivo de “contemporânea”.

No estudo dos modelos para a análise dessa complexa realidade global, o trabalho elegeu como referencial teórico principal a interdependência complexa para a compreensão dos aspectos centrais da sociedade internacional contemporânea, com ênfase na aceitação da pluralidade de atores globais, na incorporação de outras formas de poder que não o puramente militar, na variabilidade da formação de agendas e de sua hierarquia, no recíproco condicionamento dos atores por concausas complexas e na variedade de temáticas, arenas e inter-relações em ambiente dinâmico. Por outro lado, a pesquisa também mostrou que esse modelo sofreu inúmeras e profundas alterações desde a sua formulação inicial, e suas limitações demandam a integração de um modelo próprio. O trabalho aponta que o construtivismo social apresenta grande potencial de contribuição, na medida em que pode iluminar as zonas escuras da interdependência complexa com outro aporte teórico: o reconhecimento de que a sociedade internacional é composta por elementos materiais (como recursos materiais e econômicos) e também por elementos ideacionais (como expectativas dos atores e seu conhecimento compartilhado na socialização); a definição do caráter relacional dos fatores ideacionais a circunstâncias de tempo e de espaço e sua potencialidade transformadora no papel, no perfil e na estrutura dos atores; e a afirmação de que as regras regulativas da sociedade internacional convivem também com regras constitutivas (a

soberania é seu maior exemplo), permitindo reconhecer a relevância do processo de formação dos Estados e dos atores em geral e revelando o que se passa na sociedade internacional antes de ela ser constituída, e não a tomando apenas como pressuposta. O estudo conclui que a conjugação desses modelos permite ampliar sensivelmente o espectro de visão da sociedade internacional contemporânea e analisar com mais detalhe seus atores e processos de exercício de poder.

A tese ainda evidencia que a sociedade internacional, entendida de forma aproximada como um conjunto de atores, mudou substancialmente. Os atores tradicionais, em especial os Estados, passam a desempenhar papéis diferenciados e têm sua autoridade política, até então hegemônica, questionada na capacidade de cumprir as suas funções primordiais, como o exercício de total soberania sobre um território bem delimitado e um grupo humano definido e de plena autonomia no governo de seus interesses. As Organizações Internacionais Intergovernamentais, no mesmo sentido, deixam agora transparecer suas limitações para administrar com eficiência os recursos coletivos e mediar os conflitos entre os interesses antagônicos. Paralelamente, novos atores passam a compartilhar o protagonismo internacional, destacando-se as Empresas Transnacionais, que, com poder econômico superior ao de muitos Estados reunidos, empregam o dinheiro como arma para fazer prevalecer seus interesses e tendem a transitar nas lacunas dos marcos regulatórios dos recortes nacionais. As Organizações Internacionais Não-Governamentais também se proliferam e disputam não apenas espaços públicos para a promoção e defesa de interesses muito variados, mas igualmente a lealdade das pessoas em favor de suas bandeiras, até então privilégio dos antigos nacionalismos dos Estados. A realidade dessa sociedade de âmbito global vivencia a alteração das relações de poder político entre seus atores. Observa-se não apenas uma mudança de atores e de protagonismos, mas, muito mais do que isso, constata-se ainda a reformulação do exercício do próprio poder político na sociedade internacional contemporânea.

As alterações dessas relações de poder na sociedade global são exatamente o terceiro eixo de investigação do presente trabalho, no qual se conjugam as problemáticas do poder político e da sociedade internacional na sua dinâmica na entrada do século XXI.

A pesquisa revelou a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos teóricos desenvolvidos no capítulo inicial para explicitar as categorias de poder político no espaço global. O desenvolvimento das categorias de poder transitivo e intransitivo, sob a ótica da interdependência complexa e do construtivismo social, tendo em vista as variáveis dos tipos de relações sociais mediante as quais o poder opera (interação ou constituição) e da especificidade das relações em que se produzem os efeitos (direta ou indireta), conduz a

quatro categorias distintas de poder (compulsório, produtivo, institucional e estrutural), que, associadas aos contrapoderes ou poderes de resistência correlatos, servem de referencial para a análise da governança no âmbito global.

A tese também deduziu que a problemática em si da governança global, como o exercício do poder no âmbito supranacional, traz à tona o interessante fenômeno de descolamento das categorias de governança e governo na política internacional, que, por muito tempo, constituíram um bloco monolítico e sedimentado no Estado-nação. O conceito adotado na presente pesquisa para a governança admite, *a priori*, a existência de exercício de processos e instituições que determinam as ações coletivas no espaço político sem, contudo, haver necessariamente uma entidade formal e de caráter público como sua executora, ou, em outras palavras, sem uma autoridade pública. Autoridade, então, nada mais é do que a combinação de poder com um qualificador de legitimidade na perspectiva dos destinatários, que, assim, pode ser também “privada”.

A pesquisa ainda inferiu que a governança global emerge propriamente como um problema apenas quando a sociedade globalizada percebe sua dupla limitação. De um lado, evidenciam-se as insuficiências nas governanças nacionais isoladas (seja porque há elementos externos em determinado problema, seja porque o Estado é desprovido de recursos adequados e suficientes para resolver o problema, seja mesmo porque o Estado não tem interesse em fazê-lo, e inclusive porque não considera a situação em si um “problema”); de outro, constata-se a ausência de qualquer governo fora dos recortes territoriais nacionais soberanos (exemplificando-se com o caso das águas internacionais, da Antártida e do espaço sideral).

O trabalho também observa que as modalidades de governança global e o exercício do poder em cada situação podem ser mais bem explicitados com os critérios de qualificação da governança, combinando a existência ou não de publicidade, delegação e inclusividade, de um lado, com as diversas estruturas (formal, informal e mista) e com os distintos processos (unidirecional e multidirecional), de outro lado. Nessa perspectiva, a tese identificou governança com governo nos processos nos quais não apenas estejam presentes Estados ou Organizações Internacionais Intergovernamentais, mas em que estes exerçam o poder de forma ativa e como seus promotores, o que configura o exercício por uma autoridade formal e sob elevado grau de publicidade nessa estrutura. Nesse viés, a governança sem governo, por exclusão, é qualificada como as hipóteses nas quais exista exercício de governança em estruturas mistas ou puramente informais, seja porque os atores públicos atuam de forma conjugada com os atores privados, mas sem preponderância, seja porque os atores privados atuam de forma isolada.

Muito embora o escopo da presente análise tenha se limitado à atuação dos quatro atores indicados e segundo a moldura teórica exposta, o trabalho, por certo, não pretende esgotar as possibilidades de exercício do poder no âmbito internacional. Ademais, e diante da complexidade e dinâmica das relações internacionais contemporâneas, qualquer categorização deve ser tratada como um elenco de tipos-ideais ou proposta heurística das articulações do poder e da governança, sujeitando-se a transformações e relativizações conforme as variações nas normas constitutivas e nas normas regulativas da sociedade internacional, assim como nas identidades e interesses dos próprios atores.

No tocante ao exercício do poder político na governança com governo, o trabalho apontou para espécies de governança sob autoridade formal (mediante “governança de cima para baixo” e “governança em rede”) e sob alto grau de caráter público (“intergovernamentalismo global”, “supranacionalismo global”, “hegemonia direta” e “hegemonia indireta”). A autoridade que se exerce nesse âmbito é pública e internacional, mas cuja legitimidade e cujos limites são diferentes dos de base nacional. As modalidades de poder político, por sua vez, são compulsório (concernente às formas pelas quais os Estados e as Organizações Internacionais Intergovernamentais empregam seus recursos ideacionais e materiais para tornar prevalecente sua vontade em relações diretas), institucional (pertinente ao estudo de instituições, seus pré-conceitos e condutas na (re)produção das relações, inclusive de desigualdade), estrutural (dizendo respeito ao debate sobre o papel das estruturas internacionais na manutenção e (re)produção de relações desiguais que constroem o espaço de ação dos outros atores) e produtivo (tratando do papel dos discursos internacionais, como o sujeito, o objeto e a legitimidade das práticas de governança). A esses poderes, também se expressam contrapoderes correlatos que acrescentam maior complexidade à análise.

No tocante ao exercício do poder político na governança sem governo, a pesquisa detectou as espécies de governança sob autoridade informal ou mista (“governança de baixo para cima” e “governança pareada” no primeiro caso; e “governança de mercado” e “governança dúctil” no segundo caso) e sob baixo grau de publicidade (“transnacionalismo global direto”, “transnacionalismo global delegado”, “monopólio direto” e “monopólio indireto”). A autoridade que se exerce nessa categoria, por ser informal ou pelo menos mista, é o modelo de autoridade “privada”, subdividida na “autoridade moral”, na “autoridade de mercado” e na “autoridade ilícita”. As modalidades de poder político, ainda segundo o modelo adotado, são o compulsório (concernente às formas pelas quais as Empresas Transnacionais e as Organizações Internacionais Não-Governamentais empregam seus recursos ideacionais e materiais econômicos para fazer prevalecer seus interesses nas relações

diretas), o institucional (pertinente ao estudo de instituições e suas disposições na (re)produção das relações), o estrutural (consistindo no papel das estruturas internacionais na manutenção e (re)produção de relações) e o produtivo (envolvendo o papel dos discursos internacionais, seus atores e práticas internacionais globalizadas e a constituição de identidades). Da mesma forma, acrescem-se a eles contrapoderes correlatos que abrem inúmeras novas possibilidades de combinações.

Por derradeiro, a presente tese explicitou os importantes desafios da governança global e suas possibilidades. Torna-se bastante claro que a governança na sociedade internacional contemporânea enfrenta inúmeras dificuldades, provocadas pela combinação da pluralidade de formas da própria governança, da integração dos atores internacionais emergentes ao protagonismo dos tradicionais e da introdução de mecanismos não-hierárquicos ou simplesmente “sem governo” nos processos de governança. Esse cenário torna-se ainda mais complexo no contexto do processo de globalização em curso, no qual concorrem múltiplos e conflitivos interesses em realidade altamente dinâmica, suscitando o debate sobre a insuficiência do seu nível de democracia política por conta do déficit em três dimensões interconexas: a legitimidade e a responsabilidade dos atores globais e a efetividade da governança.

A legitimidade da governança revela-se, em tese, um ponto intensamente problemático. Embora no plano nacional essa questão seja tratada sem maiores indagações, no âmbito global existem vários problemas porque não há canais claros e diretos entre os atores globais, que não se sujeitam a qualquer autoridade pública superior, e os destinatários, que se dispersam no globo ainda preponderantemente em recortes nacionais e em larga medida não instituíram aqueles para agir sob seu mandato. A tese levou em conta que a construção do conceito da legitimidade internacional exige a combinação dos princípios da “participação correta” (quem pode e como pode fazer parte dessa sociedade) com o da “conduta correta” (qual o conteúdo do consenso a ser construído e qual o procedimento para sua construção).

A responsabilidade dos atores é outro problema central do debate da governança global. A existência de legitimidade dos protagonistas não exclui de forma alguma a necessidade de que eles prestem conta de seus atos e sujeitem-se ao crivo da sociedade global. A tese mostrou que as configurações da autoridade na modernidade introduziram no espaço nacional diversos mecanismos de limitação do exercício do poder, seja no tocante ao seu alcance (divisões de poderes, por exemplo), seja no que se refere ao seu tempo (periodicidade de mandatos, por exemplo), assim como seu controle para coibir abusos. No âmbito internacional, porém, a pesquisa revelou que há diversos complicadores para a introdução desses mecanismos, não

apenas diante da pluralidade de atores concorrentes (no mínimo, os quatro atores aqui estudados), como também das configurações diferenciadas de cada um deles (alguns detêm autoridade pública, outros, privada; uns têm interesses específicos, outros, gerais; alguns utilizam recursos materiais militares, outros, apenas ideacionais, por exemplo) e ainda especialmente pela multiplicidade e dispersão dos destinatários do poder (localizados em partes distintas do globo, sob autoridades de recortes nacionais e exercendo papéis sociais concorrentes, por exemplo). Por fim, a tese sugeriu que o debate da responsabilidade global deve ser reformatado e adquirir uma nova base, mais transparente, a fim de que o exercício do poder político na sociedade global seja não apenas legítimo, mas essencialmente responsável.

A efetividade da governança é outro ponto de difícil enfrentamento. O estudo trouxe à tona o fato de que, apesar de os aspectos da legitimidade e da responsabilidade dos atores serem importantes, a efetividade da governança global, com a materialização da satisfação das necessidades da sociedade global na dimensão empírica, é o elemento decisivo do ponto de vista político. A tese evidenciou também que, no momento contemporâneo, existe marcada dificuldade para a gestão dos problemas globais compartilhados da humanidade, como a migração em massa, o terrorismo, a propagação de doenças, o aumento da pobreza e o desemprego estrutural, dentre outros. Independentemente de esse contexto de política global ser denominado de “pós-nacional” ou “neofeudal”, ou de outra forma, é indiscutível que o poder político é exercido hoje na sociedade internacional em uma realidade muito singular, em que há uma clara fragmentação da autoridade até então monolítica e pública dos atores estatais, sofrendo a concorrência de outros protagonismos e mediante vários instrumentos que não a “violência legítima”, mas essencialmente o poder econômico.

A presente investigação igualmente contribuiu com algumas possibilidades de superação desses desafios, resgatadas da doutrina internacionalista contemporânea.

A tese arrolou as quatro linhas de enfrentamento mais significativas: a instituição de um novo procedimento político, que no caso seria a introdução da democracia deliberativa ou participativa no âmbito global; a substituição do Estado de modelo nacional pela sociedade civil global como ator preponderante e legítimo; a instituição de um novo ator internacional, pela projeção do modelo político hobbesiano (o “Estado Mundial”); e a criação de normas de governança aos atores globais. Esse elenco de forma alguma pretende esgotar as diversas concepções sobre as alternativas para os impasses da governança global, mas tão-somente ilustrar didaticamente as quatro linhas de pensamento mais marcantes, partindo de pressupostos distintos, e, além disso, todas são sujeitas a críticas e igualmente limitadas.

Finalmente, a pesquisa concluiu que a extrema complexidade das dificuldades da governança global na sociedade contemporânea está além de soluções isoladas ou pontuais. Qualquer possibilidade plausível para enfrentar esses obstáculos deverá ter como ponto de partida a compreensão de que o poder político na sociedade internacional contemporânea exerce-se pela governança global na singular conjugação de modalidades com governo e sem governo, na conduta de atores tradicionais e também emergentes, com papéis redefinidos, e que exercem poderes de tipos variados nas inúmeras situações criadas pela dinâmica do fenômeno da globalização em curso.

Além desse ponto de partida de base ampliada, a tentativa de superação dos desafios deverá ter como objetivo claro e inelutável não apenas a instituição de legitimidade e de responsabilidade global dos atores, mas, essencial e primordialmente, a efetividade da governança com a resolução dos grandes problemas compartilhados pela humanidade. O maior desiderato da governança global, por certo, é a concretização dos direitos humanos em toda a sua extensão, entendidos como inerentes ao indivíduo e realizáveis na coletividade, e que se justificam socialmente como fruto da construção de uma nova base de normas e valores compartilhados da política global. Este é o desafio que foi legado a todos no início do século XXI.

## REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel; BERNSTEIN, Steven. Knowledge in power: the epistemic construction of global governance. In: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (Eds.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 368 p. p. 294-318.

ALBERT, Mathias. Entgrenzung und Internationale Beziehungen: der doppelte Strukturwandel eines Gegenstandes und seines Faches. In: HELLMANN, Gunther; WOLF, Klaus Dieter; ZÜRN, Michael (Orgs.). **Die neuen Internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland**. Baden-Baden: Nomos, 2003. 614 p. p. 555-576.

ALTVATER, Elmar. Ort und Zeit des Politischen unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung. In: MESSNER, Dirk (Org.). **Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft**. Bonn: Dietz, 1998. 348 p. p. 74-97.

AQUINAS, St. Thomas. **Political writings**. Edited and translated by R. W. Dyson. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 312 p.

ARENDT, Hannah. Communicative power. In: LUKES, Steven (Ed.). **Power**. New York: New York University Press, 1986. 283 p. p. 59-74.

\_\_\_\_\_. **On violence**. New York: Harcourt, Brace & World, [1970]. 106 p.

ARISTÓTELES. **The politics and the constitution of Athens**. Edited by Stephen Everson. Revised student edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 279 p.

ARNAUD, André-Jean. **O direito entre modernidade e globalização: lições de filosofia do direito e do estado**. Tradução de Patrice Charles Guillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 242 p.



ARON, Raymond. **Estudos políticos**. Tradução de Sérgio Bath. 2.ed. Brasília: UnB, 1985. 562 p.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1997. 371 p.

ASHLEY, Richard K. Noticing pre-paradigmatic progress. In: ROSENAU, J. (Ed.). **In search of global patterns**. New York: Free Press, 1976. 389 p. p. 150-158.

ASTONIADES, Andreas. Epistemic communities, epistemes and the construction of (world) politics. **Global Society**, Canterbury, v. 17, n. 01, p. 21-38, 2003.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Power and poverty: theory and practice**. New York: Oxford University Press, 1970. 220 p.

BADURA, Jens. Globalisierung(en) denken. In: MEYER, Jörg *et al.* (Eds.). **Reflexive Repräsentationen: Diskurs, Macht und Praxis der Globalisierung**. Münster: LIT, 2004. 243 p. p. 13-26.

BARKIN, Sam; CRONIN, Bruce. The state and the nation. **International Organization**, Cambridge, v. 49, p. 191-228, 1995.

BARNES, Barry. **The nature of power**. Cambridge: Polity, 1988. 205 p.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in global governance. In: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (Eds.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 368 p. p. 1-32.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004. 226 p.

\_\_\_\_\_. The power of liberal international organizations. In: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (Eds.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 368 p. p. 161-184.

BECK, Ulrich. **O que é globalização**: equívocos do globalismo, respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 282 p.

BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001. 399 p.

BEDIN, Gilmar Antonio *et al.* **Paradigmas das relações internacionais**. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. 301 p.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Hucitec, 1996. 266 p.

BENTHAM, Jeremy. **An introduction to the principles of morals and legislation**. An authoritative edition by J.H.Burns and H.L.A. Hart. Oxford: Clarendon Press, 1996. 343 p.

BERMAN, Marshal. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. Tradução de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 360 p.

BIERSTEKER, Thomas J.; HALL, Rodney Bruce. Private authority as global governance. In: HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. (Eds.). **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 248 p. p. 203-222.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Tradução de Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: UNB, 1998. 183 p.

BOUCHER, David. **Political theories of international relations**: from Thucydides to the present. Oxford: Oxford University Press, 1998. 443 p.

BOURDIEU, Pierre. **Language and symbolic power**. Edited and introduced by John B. Thompson. Translated by Gino Raymond and Matthew Adamson. Oxford: Polity Press, 1991. 302 p.

BRAND, Ulrich *et al.* **Global governance: Alternative zur Neoliberalen Globalisierung**. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2000. 204 p.

BROWN, Chris. World society and the english school. **European Journal of International Relations**, London, Vol. 7, p. 423-441, dez. 2001.

BRUBAKER, Rogers. **Nationalism reframed: nationhood and the national question in the new Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 202 p.

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics**. London: Macmillan, 1977. 335 p.

BUZAN, Barry. From international system to international society: structural realism and regime theory meet the english school. **International Organization**, Cambridge, Vol. 47, p. 327-352, verão 1993.

\_\_\_\_\_. **From international to world society: english school theory and the social structure of globalization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 294 p.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970. 143 p.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: UnB, 1981. 221 p.

CASTELLS, Manuel. **The rise of the network society**. Oxford: Blackwell, 1996. 556 p.

CEDERMAN, Lars-Erik. **Emergent actors in world politics**: how states & nations develop & dissolve. Princeton: Princeton University Press, 1997. 258 p.

CERNY, Philip G. Globalization and the disarticulation of political power: towards a new middle ages. In: GOVERDE, Henri *et al.* (Ed.). **Power in contemporary politics**: theories, practices, globalizations. London: Sage, 2000. 243 p. p. 170-186.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.

CHESNAIS, François (Coord.). **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. Tradução de Carmem Cristina Cacciacarro et al. São Paulo: Xamã, 1998. 334 p.

CHOMSKY, Noam; DIETRICH, Heinz. **A sociedade global**: educação, mercado e democracia. Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: FURB, 1999. 264 p.

CLARK, Ian. **Legitimacy in international society**. Oxford: Oxford University Press, 2005. 278 p.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. Tradução de Maria T. Ramos. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 930 p.

CLEGG, Stewart R. **Frameworks of power**. London: Sage, 1989. 297 p.

COELHO, Luiz Fernando. **Saudade do futuro**: transmodernidade, direito, utopia. Florianópolis: Boiteux, 2001. 175 p.

CONNOR, Walker O. **Ethnonationalism**: the quest for understanding. Princeton: Princeton University Press, 1994. 234 p.

COOLEY, Alexander; RON, James. The NGO scramble: organizational insecurity and the political economy of transnational action. **International Security**, Massachusetts, v. 27, p. 5-39, verão 2002.

CRONIN, Bruce. **Community under anarchy**: transnational identity and the evolution of cooperation. New York: Columbia University Press, 1999. 176 p.

CROOK, Stephen; PAKULSKI, Jan; WATERS, Malcolm. **Postmodernization**: change in advanced society. London: Sage, 1994. 264 p.

CUTLER, A. Claire. Private international regimes and interfirm cooperation. In: HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. (Eds.). **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 248 p. p. 23-40.

DAHL, Robert. Power as the control of behaviour. In: LUKES, Steven (Ed.). **Power**. New York: New York University Press, 1986. 283 p. p. 37-58.

\_\_\_\_\_. **Modern political analysis**. 2nd. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1970. 118 p.

DEFARGES, Philippe Moreau. **A mundialização**: o fim das fronteiras. Tradução de António Monteiro Neves. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. 165 p.

DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. Interdependência e neo-realismo: perspectivas para um enfoque liberal realista nas relações internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (Orgs.). **Relações internacionais**: interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. 728 p. p. 289-323.

DEUTSCH, Karl. **Política e governo**. Tradução de Maria José Matoso Miranda Mendes. 2.ed. Brasília: UNB, 1983. 468 p.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil, anos 1990. Rio de Janeiro: FGV, 2000. 115 p.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **A reinvenção do futuro**: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo. São Paulo: Cortez, 1996. 207 p. p. 55-75.

DOWDING, Keith M. **Power**. Buckingham: Open University, 1996. 102 p.

\_\_\_\_\_. **Rational choice and political power**. Brookfield: Edward Elgar Publishing, 1991. 200 p.

DURKHEIM, Emile. **Sociology and philosophy**. Tradução de D. F. Pocock. Introdução de J. G. Peristiany. New York: The Free Press, 1974. 97 p.

\_\_\_\_\_. **The rules of sociological method: and selected texts on sociology and its method**. Tradução de W. D. Halls. Textos selecionados por Steven Lukes. London: The Macmillan Press, 1982. 264 p.

DYRBERG, Torben Bech. **The circular structure of power: politics, identity, community**. London: Verso, 1997. 292 p.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999. 359 p.

FERRO, Ana Luiza Almeida. **O crime organizado e as organizações criminosas: conceito, características, aspectos criminológicos e sugestões político-criminais**. 2006. 845 f. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

FERNANDES, Antonio José. **Relações internacionais contemporâneas: do mundo da europa à europa do mundo**. Itajaí: Ed. Univali, 1998. 296 p.

FINNEMORE, Martha. **National interests in international society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996. 154 p.

\_\_\_\_\_. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International Organization**, Cambridge, v. 53, n. 4, p. 699-732, outono 1999.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. 239 p.

\_\_\_\_\_. **As palavras e as coisas.** Tradução de Salma Tannus Muchail. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995. 407 p.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder.** Tradução de Roberto Machado. 14.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979. 295 p.

\_\_\_\_\_. **Power and knowledge:** selected interviews and other writings 1972-1977. Edited by Colin Gordon. Transl. by Colin Gordon *et al.* New York: Pantheon, 1980. 270 p.

\_\_\_\_\_. The subject and power. In: RABINOW, Paul; ROSE, Nikolas (Eds.). **The essential Foucault:** selections from the essential works of Foucault 1954-1984. New York: The New Press, 2003. 457 p. p. 126-144.

\_\_\_\_\_. Two Lectures. In: KELLY, Michael (Ed.). **Critique and power:** recasting the Foucault/Habermas debate. Cambridge: The MIT Press, 1994. 413 p. p. 17-46.

FRIEDRICHS, Jörg. The meaning of new medievalism. **European Journal of International Relations**, London, v. 7, p. 475–502, 2001.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man.** New York: Maxwell Macmillan International, 1992. 418 p.

GALTUNG, Johan. **Direitos humanos: uma nova perspectiva.** Tradução de Margarida Fernandes. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. 252 p.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. de A Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000. 173 p.

\_\_\_\_\_. **As conseqüências da modernidade.** Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991. 177 p.

\_\_\_\_\_. **Social theory and modern sociology.** Cambridge: Polity Press, 1987. 310 p.

\_\_\_\_\_. **The consequences of modernity**. Cambridge: Polity Press, 1990. 186 p.

\_\_\_\_\_. **The constitution of society**: outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press, 1984. 402 p.

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987. 449 p.

GOEHLER, Gerhard. Constitution and use of power. In: GOVERDE, Henri *et al.* (Eds.). **Power in contemporary politics**: theories, practices, globalizations. London: Sage, 2000. 243 p. p. 41-58.

GÓMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000. 188 p.

GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas G. Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions. In: WEISS, Thomas G.; GORDENKER, Leon (Eds.). **NGOs, the UN, and global governance**. Boulder: Lynne Rienner, 1996. 250 p. p. 17-47.

GOVERDE, Henri *et al.* (Eds.). **Power in contemporary politics**: theories, practices, globalizations. London: Sage, 2000. 243 p.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Tradução de Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. 2 v.

GUERRERO, Roberto Peña. La alternativa metodológica para la disciplina de las relaciones internacionales: la dialéctica. In: MERLE, Marcel *et al.* **El estudio científico de las relaciones internacionales**. México: UNAM, 1978. 209 p. p. 131-53.

HAAS, Ernst B. **When knowledge is power**: three models of change in international organizations. Berkeley: University of California Press, 1990. 266 p.



HABERMAS, Jürgen. **Die Postnationale Konstellation**: Politische Essays. Frankfurt: Suhrkamp, 1998. 256 p.

\_\_\_\_\_. Hannah Arendt's communications concept of power. In: LUKES, Steven (Ed.). **Power**. New York: New York University Press, 1986. 283 p. p. 75-93.

\_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como ideologia**. Tradução de Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 2001. 147 p.

HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. The Emergence of Private Authority in International System. In: HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. (Eds.). **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 248 p. p. 3-22.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 3.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 102 p.

HARVEY, David. **The conditions of postmodernity**: an enquiry into the origins of cultural change. Oxford: Blackwell, 1989. 378 p.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 248 p.

HASHMI, Sohail H. (Org.). **State sovereignty**: change and persistence in international relations. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997. 212 p.

HAUGAARD, Mark. Power, ideology and legitimacy. In: GOVERDE, Henri *et al.* (Eds.). **Power in contemporary politics**: theories, practices, globalizations. London: Sage, 2000. 243 p. p. 59-76.

\_\_\_\_\_. **The constitution of power**: a theoretical analysis of power, knowledge and structure. Manchester: Manchester University Press, 1997. 234 p.

HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Introduction. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias (Eds.). **Global governance and public accountability**. Oxford: Blackwell, 2005. 290 p. p. 1-7.

HELD, David *et al.* **Global transformations: politics, economics and culture**. Oxford: Polity, 1999. 515 p.

HELLER, Hermann. **Staatslehre**. 6., revidierte Aufl. in der Bearbeitung von Gerhart Niemeyer. Tübingen: Mohr, 1983. 337 p.

HIRST, Paul. The global economy: myths and realities. **International Affairs**, Cambridge, Vol. 73, n. 03, p. 409-425, 1997.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Tradução de Wanda Calderia Brant. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 364 p.

HOBBS, Thomas. **Leviathan: or the matter, form and power of a commonwealth ecclesiasticall and civil**. Ed. with an introduction by Michael Oakeshott. Oxford: Basil Blackwell, 1957. 468 p.

HOBSON, John M.; SHARMAN, J.C. The enduring place of hierarchy in world politics: tracing the social logics of hierarchy and political change. **European Journal of International Relations**, London, Vol. 11, p. 63–98, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. **The clash of civilizations and the remaking of world order**. New York: Simon and Schuster, 1996. 368 p.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 271 p.

IETTO-GILLIES, Grazia. **Transnational corporations and international production: concepts, theories and effects**. London: Edward Elgar, 2005. 252 p.

JENSEN, Nathan M. Democratic governance and multinational corporations: political regimes and inflows of foreign direct investment. **International Organization**, Cambridge, v. 57, p. 587-616, verão 2003.

JORDAN, Robert S. **International organizations**: a comparative approach to the management of cooperation. 4th. ed. Westport: Praeger, 2001. 280 p.

JUNG, Dietrich. The political sociology of world society. **European Journal of International Relations**., London, Vol. 7, p. 443-474, dezembro 2001.

KAKU, William S. **O atual confronto político-institucional da união européia**: a organização internacional e o federalismo em questão. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. 376 p.

KALDOR, Mary. **Global civil society**: an answer to war. Cambridge: Polity Press, 2003. 189 p.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua e outros opúsculos**. Tradução de Artur Mourão. Lisboa: Ed. 70, 1995. 179 p.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International organizations**: the politics and processes of global governance. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004. 603 p.

KATZENSTEIN, Peter J.; KEOHANE, Robert O.; KRASNER, Stephen. International organization and the study of world politics. **International Organization**, Cambridge, v. 52, p. 645-685, 1998.

KELLY, Michael (Ed.). **Critique and power**: recasting the Foucault/Habermas debate, Cambridge: The MIT Press, 1994. 413 p.

KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. Tradução de Florencio Acosta. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. 162 p.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Com novo prefácio. Princeton: Princeton University Press: 2005. 290 p.

\_\_\_\_\_. Global governance and democratic accountability. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias (Eds.). **Taming globalization: frontiers of governance**. Polity: Cambridge, 2003. 295 p. p. 131-159.

\_\_\_\_\_. **Power and governance in a partially globalized world**. Londres: Routledge, 2002. 298 p.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 2nd ed. New York: Longman, 1989. 315 p.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (Eds.). **Transnational relations and world politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1972. 428 p.

KEOHANE, Robert O.; OSTROM, Elinor (Eds.). **Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains**. London: Sage, 1995. 261 p.

KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn (Eds.). **Restructuring world politics: transnational social movements, networks and norms**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002. 366 p.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Mapping global governance. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (Eds.). **Governing globalization: power, authority and global governance**. Oxford: Polity, 2002. 370 p. p. 46-69.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: Sage, 2003. 249 p.

KORTEN, David C. **When corporations rule the world**. London: Earthscan, 1996. 374 p.

KOSLOWSKI, Rey; KRATOCHWIL, Friedrich. Understanding change in international politics: the soviet empire's demise and the international system. **International Organization**, Cambridge, v. 48, n. 2, p. 215-247, primavera 1994.

KRATOCHWIL, Friedrich. Constructing a new orthodoxy: Wendt's 'social theory of international politics' and the constructivist challenge. **Journal of International Studies**, London, v. 29, n. 1, p. 73-101, 2000.

\_\_\_\_\_. Globalization: what it is and what it is not: some critical reflections on the discursive formations dealing with transformative change. In: FUCHS, Doris A.; KRATOCHWIL, Friedrich (Eds.). **Transformative change and global order**: reflections on theory and practice. Münster: LIT, 2002. 261 p. p. 25-43.

\_\_\_\_\_. **Rules, norms and decisions**: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. New York: Cambridge University Press, 1989. 317 p.

KRIPPENDORFF, Ekkehart. **Las relaciones internacionales como ciencia**: introducción. Tradução de Angelika Scherp. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. 162 p.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. 257 p.

\_\_\_\_\_. **The structure of scientific revolutions**. 3rd. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1996. 212 p.

LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich. Revisiting the national: toward an identity agenda in neorealism. In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich (Eds.). **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder: Lynne Rienner, 1996. 255 p. p. 106-126.

LATOUCHE, Serge. **A ocidentalização do mundo**: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 136 p.

LENIN, Vladimir Ilich. **Imperialism**: the highest form of capitalism. [s.t.]. Moscow: Progress Publishers, [1917]. 210 p.

LIST, Martin; ZANGL, Bernhard. Verrechtlichung internationaler Politik. In: HELLMANN, Gunther; WOLF, Klaus Dieter; ZÜRN, Michael (Orgs.). **Die neuen Internationalen Beziehungen**: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 2003. 614 p. p. 361-399.

LITTLE, Richard. The english school's contribution to the study of international relations. **European Journal of International Relations**, London, v. 6, p. 395-422, 2000.

LOCKE, John. **Two treatises of government**. 2nd ed. Critical edition with an introduction and apparatus criticus by Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1967. 525 p.

LUHMANN, Niklas. **Social systems**. Transl. John Bednarz Jr. e Dirk Baecker. Stanford: Stanford University Press, 1995. 627 p.

LUKES, Steven. **Power**: a radical view. London: New York: Macmillan, 1974. 64 p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2004. 192 p.

LUKES, Steven (Ed.). **Power**. New York: New York University, 1986. 283 p.

MAQUIAVEL, Nicolau. **The prince**. Edited by Quentin Skinner and Russell Price. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. 152 p.

MANN, Michael. Has globalization ended the rise of the nation-state. **Review of International Political Economy**, London, v. 4, p. 472-96, set. 1997.

\_\_\_\_\_. **The sources of social power**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. 2 v.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1991. 3v.

MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. Tradução de Décio Pignatari. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1998. 407 p.

MEIRELES, André Bezerra. **Regimes internacionais**: convergência de expectativas dos estados no ambiente institucionalizado. 2004. 289 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. 2004.

MENÉNDEZ, Fernando M. Mariño. **Derecho internacional público**: parte general. 2. ed. Madrid: Trotta, 1995. 602 p.

MENEZES, Wagner. **Ordem global e transnormatividade**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. 240 p.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Tradução de Yvonne Jean. Brasília: UnB, 1981. 384 p.

MESSNER, Dirk. Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess. In: MESSNER, Dirk (Org.). **Die Zukunft des Staates und der Politik**: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz, 1998. 348 p. p. 14-43.

MESSNER, Dirk; NUSCHELER, Franz. **Das Konzept Global Governance**: Stand und Perspektiven. Duisburg: INEF (Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen), 2003. Relatório n. 67. 56 p.

MEYER, John W., *et al.* World society and the nation state. **American Journal of Sociology**, New York, Vol. 53, 1997, p. 144-181.

MILLIKEN, Jennifer. The study of discourse in international relations: a critic of research and methods. **European Journal of International Relations**, London, v. 5, p. 225-254, 1999.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das relações internacionais**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. 625 p.

MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las naciones**: la lucha por el poder y la paz. Tradução de Heber W. Olivera. 2. ed. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986. 719 p.

MORIN, Edgar. **A religião dos saberes**. Tradução de Maria Amália de Oliveira. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001. 588 p.

MORRISS, Peter. **Power**: a philosophical analysis. Manchester: Manchester University, 1987. 266 p.

MÜLLER, Klaus. Ungleichheit und Globalisierung. In: MEYER, Jörg *et al.* (Eds.). **Reflexive Repräsentationen**: Diskurs, Macht und Praxis der Globalisierung. Münster: LIT, 2004. 243 p. p. 27-43.

MÜLLER, Philipp. Imag[in]ing globalization: therapy for policy makers. In: FUCHS, Doris A., KRATOCHWIL, Friedrich (Eds.). **Transformative change and global order**: reflections on theory and practice. Münster: LIT, 2002. 261 p. p. 55-62.

NYE, Joseph S. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004. 191 p.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. Tradução de Wanda Caldeira Brant. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. 322 p.

OHMAE, Keinichi. **The end of the nation state**. New York: Free Press, 1995. 214 p.

OLEA, Víctor Flores; FLORES, Abelardo Mariña. **Crítica de la globalidad**: dominación y liberación en nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 598 p.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações internacionais**: estudos de introdução. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. 297 p.

\_\_\_\_\_. **Teorias globais e suas revoluções**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. 3 v.

OLSSON, Giovanni. **Relações internacionais e seus atores na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2003. 202 p.



ONUF, Nicholas G. **World of our making**: rules and rule in social theory and international relations. Columbia: University of South Carolina Press, 1989. 341 p.

ORTIZ, Renato. **Cultura e modernidade**. São Paulo: Brasiliense, 1991. 282 p.

\_\_\_\_\_. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1998. 234 p.

PARSONS, Talcott. **Sociological theory and modern society**. New York: The Free Press, 1967. 564 p.

PETERS, Guy B. Governance and comparative politics. In: PIERRE, Jon (Ed.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000. 251p. p. 36-53.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Wittgenstein and justice**: on the significance of Ludwig Wittgenstein for social and political thought. Berkeley: University of California Press, 1972. 360 p.

POGGI, Gianfranco. **Forms of power**. Cambridge: Polity, 2001. 230 p.

POLSBY, Nelson W. **Community power and political theory**: a further look at problems of evidence and inference. 2nd enl. ed. New Haven: Yale University Press, 1980. 245 p.

POPITZ, Heinrich. **Phänomene der Macht**. 2., stark erw. Auflage. Tübingen: Mohr, 1992. 279 p.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, London, v. 44, p. 652-667, 1996.

RISSE[-KAPPEN], Thomas. Global governance and communicative action. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias (Eds.). **Global governance and public accountability**. Oxford: Blackwell, 2005. 290 p. p. 164-189.

\_\_\_\_\_. Bringing transnational relations back in: introduction. In: RISSE[-KAPPEN], Thomas (Ed.). **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 323 p. p. 3-33.

ROBERTSON, Roland. **Globalização: teoria social e cultura global.** Tradução de João R. Barroso. Petrópolis: Vozes, 2000. 312 p.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Poder, interdependência e interdependência complexa: agentes e agendas nas relações internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (Orgs.). **Relações internacionais, interdependência e sociedade global.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. 728 p. p. 467-502.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais: teorias e agendas.** Brasília: IBRI / Funag, 2002. 336 p.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são relações internacionais?** São Paulo: Brasiliense, 1994. 117 p.

ROSENAU, James N. Governance in a new global order. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (Eds.). **Governing globalization: power, authority and global governance.** Oxford: Polity, 2002. 370 p. p. 70-86.

\_\_\_\_\_. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Unb, 2000. 432 p. p. 11-46.

\_\_\_\_\_. **Turbulence in world politics.** Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1990. 480 p.

RUGGIE, John G. **Constructing the world polity: essays on international institutionalization.** London: Routledge, 1998. 312 p.

\_\_\_\_\_. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. **International Organization**, Cambridge, v. 47, n. 1, p. 139-174, 1993a.

RUGGIE, John G. (Ed.). **Multilateralism matters**: the theory and praxis of an institutional form. New York: Columbia University Press, 1993b. 479 p.

RUPERT, Mark. **Ideologies of globalization**: contending visions of a new world order. London: Routledge, 2000. 187 p.

RUSSELL, Bertrand. **Power**: a new social analysis. London: George Allen & Unwin, 1938. 328 p.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. 205 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999a. 348 p.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências**. 11. ed. Porto: Afrontamento, 1999b. 58 p.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. As brumas da soberania ou injunções da globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (Orgs.). **Relações internacionais, interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. 728 p. p. 629-679.

SCHIEDER, Siegfried; SPINDLER, Manuela (Eds.). **Theorien der Internationalen Beziehungen**. Opladen: UTB, 2003. 544 p.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 367 p.

SHAFFER, Gregory. Power, governance, and the WTO: a comparative institutional approach. In: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (Eds.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 368 p. p. 130-160.

SHAW, Martin. **Theory of the global state**: globality as an unfinished revolution. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 295 p.

SIKKINK, Kathryn. Restructuring world politics: the limits and asymmetries of soft power. In: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn (Eds.). **Restructuring world politics**: transnational social movements, networks and norms. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002. 366 p. p. 301-317.

SIKKINK, Kathryn; SMITH, Jackie. Infrastructures for change: transnational organizations - 1953-93. In: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn (Eds.). **Restructuring world politics**: transnational social movements, networks and norms. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002. 366 p. p. 24-44.

SKLAIR, Leslie. **Sociologia do sistema global**. Tradução de Reinaldo Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 1995. 286 p.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **A new world order**. Princeton: Princeton University Press, 2004. 341 p.

SPINOZA, Benedictus de. **Spinoza Opera**. Im Auftrag der Heidelberger Akademie der Wissenschaften; herausgegeben von Carl Gebhardt. Heidelberg: Winters, 1972. 5 v.

STEYN, Johan. Guantanamo bay: the legal black hole. **International and Comparative Law Quarterly**, v. 53, n. 1, p. 1-15, jan. 2004.

STRANGE, Susan. **The retreat of the state**: the diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 218 p.

SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (Coords). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999. 309 p.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. 413 p.

THAA, Winfried. 'Lean citizenship': the fading away of the political in transnational democracy. **European Journal of International Relations**, London, v. 7, p. 503-523, 2001.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood**. Oxford: Oxford University Press, 1995. 410 p.

TOLENTINO, Paz Estrella. **Multinational corporations**: emergence and evolution. New York: Routledge, 2000. 471 p.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso**. Tradução de Mário da Gama Curi. 3. ed. Brasília: UnB, 1999. 533 p.

ULBERT, Cornelia. Sozialkonstruktivismus. In: SCHIEDER, Siegfried; SPINDLER, Manuela (Eds.). **Theorien der Internationalen Beziehungen**. Opladen: UTB, 2003. 544 p. p. 391-420.

UNITED NATIONS. **Transnational corporations in world development**: trends and prospects. United Nations Centre on Transnational Corporations. 1988. New York: United Nations, 1988. 630 p.

VAGTS, Detlev F. A empresa multinacional: um novo desafio ao direito internacional. In: CARVALHO, Getúlio (Coord.). **Multinacionais**: os limites da soberania. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1980. 387 p. p. 93-170.

VASQUEZ, John A. **The power of power politics**: from classical realism to neotraditionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 448 p.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 2003. 244 p.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism and beyond. 3rd ed. Boston: Allyn and Bacon, 1998. 509 p.

WALKER, Rob B. J. **Inside-outside**: international relations as political theory. New York: Cambridge University Press, 1993. 233 p.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. 144 p.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979. 251 p.

WAPNER, Paul K.; RUIZ, Lester Edwin J. (Eds.). **Principled world politics**: the challenge of normative international relations. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000. 399 p.

WARD, H. Structural power: a contradiction in terms? **Political Studies**, Wellington, v. 35, p. 593-610, 1984.

WEBER, Martin. The critical social theory of the Frankfurt school, and the 'social turn' in IR. **Review of International Studies**, London, v. 31, p. 195-209, 2005.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 11. ed. São Paulo: Cultrix, 1999. 124 p.

\_\_\_\_\_. **The methodology of the social sciences**. Tradução de Edward A. Shilo e Henry A. Finch. New York: Free Press, 1949. 181 p.

\_\_\_\_\_. **Wirtschaft und Gesellschaft**. Fünfte revidierte Auflage. Tübingen: Tübingen/Mohr, 1980. 945 p.

WEISS, Linda M. **The myth of the powerless state**: governing the economy in a global era. Cambridge: Polity, 1998. 260 p.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it. **International Organization**, Cambridge, v. 46, p. 391-425, 1992.

\_\_\_\_\_. Constructing international politics. **International Security**, Harvard, Vol. 20, n. 1, p. 71-78, 1995.

\_\_\_\_\_. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

\_\_\_\_\_. Why a world state is inevitable. **European Journal of International Relations**, London, v. 9, p. 491–542, 2003.

WENDZEL, Robert L. **Relações internacionais**: o enfoque do formulador de políticas. Tradução de João de Oliveira Dantas, Julio Galvez e Pantaleão Soares de Barros. Brasília: UnB, 1985. 318 p.

WHITMAN, Jim. Disseminative systems and global governance. **Global Governance**, Boulder (EUA), v. 11, p. 85-102, 2005.

\_\_\_\_\_. Global dynamics and the limits of global governance. **Global Society**, Canterbury, v. 17, p. 253-272, jul. 2003.

WIGHT, Martin. **International theory: the three traditions**. Ed. by Gabriele Wight and Brian Porter. Leicester: Leicester University Press, 1991. 286 p.

\_\_\_\_\_. **Systems of states**. Ed. with an introduction by Hedley Bull. Leicester: Leicester University Press, 1977. 232 p.

WOLF, Klaus Dieter. Zivilgesellschaftliche Selbstregulierung: ein Ausweg aus dem Dilemma des internationalen Regierens. In: JACHTENFUCHS, Markus; KNODT, Michéle (Orgs.). **Regieren in Internationalen Institutionen**. Opladen: Leske+Budrich, 2002. 287 p. p. 183-214.

ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in international relations**: the politics of reality. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 289 p.

ZÜRN, Michael. Democratic governance beyond the nation-state: the EU and other international institutions. **European Journal of International Relations**, London, v. 6, p. 183-221, 2000.

\_\_\_\_\_. Zu den Merkmalen postnationaler Politik. In: JACHTENFUCHS, Markus; KNODT, Michéle (Orgs.). **Regieren in Internationalen Institutionen**. Opladen: Leske+Budrich, 2002. 287 p. p. 215-234.