

2

Ordem, Instituições e Governança: debate teórico

2.1

O Ordenamento do Sistema Internacional

O estudo sobre ordenamento do sistema internacional é uma das discussões mais fundamentais na disciplina de Relações Internacionais. Desde os primórdios da disciplina, diferentes abordagens buscam uma possível solução para o chamado problema da ordem. Existe, portanto, uma diversa gama de teorias e conceitos que tentam de alguma maneira explicar como Estados soberanos se relacionam e como seria possível a manutenção da ordem e estabilidade do sistema internacional que emergira após a Guerra dos Trinta Anos com a Paz de Vestifália.¹ A partir desse momento histórico, um mecanismo passa a ser amplamente reconhecido como o mecanismo capaz de prover a ordem entre Estados soberanos no sistema internacional anárquico: *a balança de poder*. Nos séculos seguintes, o princípio atinge seu apogeu como a principal resposta para o problema da ordem, e torna-se um dos principais temas de estudo nas Relações internacionais, principalmente entre os teóricos realistas.

A tradição realista das Relações Internacionais argumenta que o mecanismo da balança de poder é o principal mecanismo capaz de fomentar a ordem no sistema internacional. Vale destacar que a teoria realista não é formada por um grupo homogêneo de autores, no entanto, podemos afirmar que a balança de poder é para a grande maioria destes uma característica inerente ao sistema internacional, e é a partir desse conceito que passa o entendimento de ordem e as possibilidades de estabilização do sistema. Como argumenta Rengger:

Despite this widespread use, however, it is chiefly political realism that has argued, and continues to argue, that the balance of power is the primary, indeed perhaps, the only, guarantor of order in a world of states; and it is realism – in some form or other – that has tended to dominate international relations (the

¹ Na literatura tradicional de Relações Internacionais, a Paz de Vestifália, que colocou fim a Guerra dos Trinta Anos, é considerada o marco inicial do sistema internacional moderno.

external practice of states) as well as International Relations (the academic study of the external practice of states), throughout the twentieth century. (Rennger, 1999, p.38).

Apesar de alguns pressupostos comuns e da centralidade atribuída ao conceito de balanço pelos realistas, existem diferentes definições desse conceito dentre os teóricos dessa tradição, e, conseqüentemente, a operacionalização do mecanismo da balança de poder é entendida de maneira distinta. Hans Morgenthau, figura emblemática do realismo clássico, foi quem inicialmente articulou a centralidade do conceito de balança de poder nas relações internacionais, argumentando que a estabilidade do sistema é definida a partir do funcionamento do mecanismo de balança de poder. A definição de balança de poder em Morgenthau está diretamente associada à política de poder desenvolvida pelos Estados, e nesse sentido, a balança de poder pode ser entendida como um reflexo das políticas seguidas pelos Estadistas no contexto internacional, política esta que tem como base fundamental o interesse nacional definido em termos de poder. Para Morgenthau, a balança de poder não é uma questão de escolha política, mas algo natural e inevitável. O balanço é o resultado da constante busca pelo poder por parte dos Estados.

[...] o equilíbrio de poder e as políticas traçadas para preservá-lo não são apenas inevitáveis, mas é também um elemento estabilizador essencial em uma sociedade de nações soberanas. A instabilidade do equilíbrio internacional de poder deve ser debitada não à imperfeição do princípio, mas às condições particulares sob os quais o princípio tem de operar em uma sociedade de nações. (Morgenthau, 2002, p.322).

A passagem destacada demonstra que o entendimento de Morgenthau sobre a balança de poder é sensível aos condicionamentos históricos e fatores que não estejam diretamente relacionados à busca de poder pelos Estados. Nesse sentido, a confiança e a estabilidade do sistema resultam não somente do equilíbrio de poder, mas de uma variedade de elementos de natureza intelectual e moral sob os quais pousam tanto o equilíbrio de poder como a estabilidade do sistema de Estados moderno. Disso deriva a importância da diplomacia e de um consenso moral para o bom funcionamento do mecanismo da balança de poder na visão do autor. Seguindo a argumentação de Little (2007), nossa leitura de

Morgenthau é no sentido de que a balança de poder sofre alterações ao longo história, sendo um mecanismo que acompanha as mudanças ocorridas no sistema internacional, não sendo entendida pelo autor como um mecanismo estático que opera fora dos constrangimentos impostos pelo contexto histórico.

De maneira oposta a Morgenthau, a teoria neo-realista de Kenneth Waltz possui uma concepção ahistórica dos mecanismos de estabilidade do sistema internacional e desarticulada de uma noção de intencionalidade e moralidade. Em Waltz (1979), a balança de poder é entendida como algo inerente ao sistema e não como algo que deriva da ação intencionada dos Estados. Para o autor, a única forma de entender a relação entre Estados é por meio do conceito de balança de poder. Waltz entende a interação entre os Estados como uma derivação lógica de uma dada distribuição de capacidades, sendo que apenas duas configurações são possíveis: bipolaridade e multipolaridade. Nesse sentido, o termo distribuição de poder ilustra melhor a concepção de Waltz sobre o mecanismo de estabilidade do sistema do que o termo equilíbrio de poder. Vale ainda destacar que em Waltz, a noção de ordem não possuiu qualquer componente normativo, o autor apenas descreve o padrão de funcionamento do sistema internacional. Nesse sentido, a balança de poder, em Waltz, não deve ser entendida como uma resposta propriamente ao problema da ordem, pois é apenas o princípio organizador do sistema internacional anárquico.

Rengger (1999) trabalha com uma terceira classe de realistas denominada pelo autor de *revisionistas*. Os principais expoentes dessa classe seriam os trabalhos de Bary Buzan e Richard Little. Independente da classificação, o que estes autores buscam fazer é tentar resgatar a importância da história para o entendimento da balança de poder, ponto que era trabalho no realismo clássico, mas fora minimizado pelos neo-realistas. Para esses autores, Waltz não percebe que a estrutura é composta por um sistema e suas unidades, e desse modo, seria possível produzir teoria tanto no nível do sistema, quanto no nível das unidades. Ao incluírem um novo nível de análise entre o sistema e as unidades, o nível da interação, Buzan e Little resgatam as possibilidades de diferentes funcionamentos do mecanismo de balanço de poder em diferentes contextos históricos. De acordo com Rengger (1999), esse novo modelo coloca a perspectiva realista mais próxima das abordagens teóricas desenvolvida pela Escola Inglesa e pelos Construtivistas, pois o modelo de Buzan e Little já admite novas modalidades de

balanço, onde a competição não é lógica inerente e imutável do sistema internacional, e nesse sentido, é reconhecida a possibilidade de arranjos cooperativos entre os Estados, admitindo a possibilidade de trazer para o debate o conceito de sociedade internacional.

Antes de mencionar a contribuição da escola inglesa, vale ainda destacar a contribuição de autores que buscam entender a ordem internacional a partir do conceito de império. O entendimento clássico desse conceito coloca como pilar fundamental da ordem a existência de um poder central capaz de manter e regular a ordem internacional. Como sugere Doyle (1986) este poder não se manifesta apenas por meio do exercício direto da autoridade, mas por meios mais difusos como a economia e a cultura. Ao tentar estabelecer uma definição geral para o conceito, o autor menciona que:

Empire, then, is a relationship, formal and informal, in which one state controls the effective political sovereignty of another political society. It can be achieved by force, by political collaboration, by economic, social, or cultural dependence. Imperialism is simply the process or policy of establishing or maintaining an empire. (Doyle, 1986, p.45).

Nas últimas décadas, grande parte dessa discussão tem sido atrelada ao papel central dos EUA na política mundial. John Ikenberry, por exemplo, ao tentar explicar a ordem mundial, destaca a centralidade do poder americano. Ao contrário das perspectivas que ressaltam o papel das instituições e do multilateralismo na política mundial contemporânea, para Ikenberry, a política externa americana está passando por um momento em que o unilateralismo é a principal estratégia, e as instituições multilaterais passam por um nítido processo de enfraquecimento. Segundo o autor, o mundo pós Guerra Fria não é um mundo multipolar em que a distribuição do poder ocorreu de maneira equilibrada. O que de fato ocorreu foi uma distribuição fortemente centrada em favor dos EUA. Assim, a ordem no pós Guerra Fria é mantida por meio de uma ofensiva estratégia americana, que o autor denomina de *neo-imperial grand strategy* (Ikenberry, 2006, p.215). Em contrapartida, Spruyt (2008) argumenta que a atuação dos EUA na política mundial não condiz com a estrutura de organização imperial, pois não é uma estrutura hierárquica de organização, condição fundamental para que uma ordem imperial se estabeleça segundo o autor. Nesse sentido, a atuação unilateral

dos EUA na política mundial não deve ser entendida como uma atuação imperial. Lake (2008) sugere uma ressalva importante em relação ao argumento proposto por Spruyt. Para Lake, a definição de império também pressupõe uma relação de autoridade e de hierarquia, no entanto, embora os EUA não possam ser definidos como um império, ele de fato exerce autoridade sobre outros Estados na política mundial em uma série de relações hierárquicas. Desse modo, embora os EUA não seja um império, age de maneira imperialista no sistema internacional.

Apesar desse tipo de argumentação possuir destaque nas discussões de Relações Internacionais, existem outras definições e entendimentos do conceito de império em que é ressaltada a ideia de fragmentação da autoridade soberana, se contrapondo a argumentação de que a ordem imperial passa pela existência de uma autoridade política soberana. Nesse sentido, a ideia de império não está ancorada no exercício da autoridade por parte de um Estado central. Essa tese se relaciona com proposta de Hardt & Negri (2001), em que os autores argumentam que o império de hoje não deve ser entendido como o império de ontem. Para os autores, a globalização e informatização dos mercados mundiais desde o fim dos anos 60 levaram ao declínio progressivo da soberania dos Estados e a emergência de uma nova forma de soberania, composta por uma rede de organismos nacionais e supranacionais unidos sobre uma única lógica de governo. Esta nova forma global de soberania é o que os autores denominam “Império”.

A noção de uma ordem imperial se difere significativamente da ideia de uma sociedade internacional baseada no compartilhamento de normas e valores. A ideia de uma sociedade internacional, inicialmente desenvolvida pelos teóricos da escola inglesa, principalmente por Martin Wight e Hedley Bull, traz novos componentes para o entendimento da ordem no sistema internacional. O Estado não perde centralidade nessas análises, no entanto, há um grande avanço teórico nesse modelo de análise devido ao reconhecimento da existência de componentes ideacionais no processo de interação entre os Estados.

Martin Wight, figura central da escola inglesa, foi importante na consolidação desta escola enquanto uma corrente específica na teoria das Relações Internacionais, com uma compreensão do internacional distinta da tradição de pensamento que se consolidava nos EUA na década de 1950. Wight é quem inicialmente traz o conceito de sociedade para o debate na disciplina de Relações Internacionais, contrapondo-se a ideia de que o conflito é o princípio

ordenador do sistema internacional de estados. Para o autor, sociedade internacional não é algo que emerge com a criação do sistema internacional moderno, mas algo presente desde a cristandade, e suas características estão presentes nas diversas dinâmicas de relação entre as comunidades. Ao descrever a sociedade internacional, o autor destaca:

It is the habitual intercourse of independent communities, beginning in the Christendom of Western Europe and gradually extending throughout the world. It is manifest in the diplomatic system; in the conscious maintenance of the balance of power to preserve the independence of the member communities; in the regular operations of international Law, whose binding force is accepted over a wide though politically unimportant range of subjects; in economic, social and technical interdependence and the functional international institutions established latterly to regulate it. (Wight, 1966, p.96).

Nesse sentido, para Wight, todas as relações pressupõem uma consciência em escala global de que todos fazem parte de uma sociedade com valores e ideias comuns, apesar da existência de unidades políticas distintas. Seguindo em grande medida a proposta de Wight, Hedley Bull foi o responsável pela consolidação da noção de sociedade internacional na teoria das Relações Internacionais, além disso, o trabalho de Bull foi seminal para destacar o caráter normativo das relações internacionais. Na seminal obra de 1977, *A Sociedade Anárquica*, o autor reconhece o caráter anárquico do sistema internacional, no entanto, argumenta que a anarquia não exclui a existência de normas no sistema. Neste sentido, o ponto central da argumentação do autor é o estabelecimento da ligação entre dois conceitos fundamentais: *anarquia e sociedade*. Ao fazer esta ligação, Bull nega que a anarquia exclua a possibilidade de desenvolvimento de uma sociedade internacional de Estados, e, a partir de uma perspectiva grociana, ressalta o conjunto de normas e regras que ordenam as relações entre os atores no sistema internacional.²

² A perspectiva grociana das Relações Internacionais coloca-se entre a realista (hobbesiana) e a universalista (Kantiana), descrevendo a política internacional em termos de uma sociedade de Estados. Diferente da tradição hobbesiana, os grocianos não argumentam que as relações entre estados são essencialmente conflituosas, reconhecem as limitações impostas por regras e instituições comuns. Diferente dos kantianos, reconhecem que os principais membros da sociedade internacional são os Estados, e não os indivíduos. Ver Martin Wight (1991).

A definição de sociedade internacional expressa pelo autor presume a existência de valores e interesses comuns entre os estados, relação orientada por um conjunto de regras e a participação em instituições comuns:

Existe uma sociedade de estados (ou sociedade internacional) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. (Bull, 2002, p.19).

O conceito de sociedade internacional, portanto, está intimamente ligado a questão da ordem, pois, é a partir de uma concepção específica de ordem que o autor vai trabalhar como mundo se mantém unido, ou seja, como a sociedade internacional é ordenada e preservada. Em Bull a ordem aparece como elemento que sempre esteve presente na vida social em maior ou menor grau, e é definida como uma estrutura de conduta que busca garantir três elementos principais: a vida, os acordos, e a propriedade:

[...] dificilmente seria possível chamar de sociedade uma constelação de pessoas ou de grupos onde não houvesse uma expectativa de segurança contra a violência, de cumprimento dos acordos e de estabilidade na posse da propriedade. (Bull, 2002, p.9).

É a partir da analogia a estes três elementos que Bull argumenta que a ordem internacional tem o objetivo de garantir elementos fundamentais como: a preservação do próprio sistema e da sociedade de Estados, os acordos internacionais e a soberania. Partindo deste pressuposto, Bull defende que a ordem faz parte do registro histórico das relações internacionais, fazendo com que os elementos fundamentais da sociedade internacional fossem mantidos. Portanto, a manutenção dessa ordem decorre de um senso de interesses comuns em resguardar os elementos fundamentais, das regras de conduta dos Estados e das instituições que efetivam estas regras.

A escola inglesa, apesar de trazer componentes ideacionais para o centro do debate, ainda mantém os pressupostos básicos da abordagem realista: o Estado e a condição anárquica do sistema. Nesse sentido, o entendimento das regras que constituem a sociedade internacional ainda está associado a um “*voluntarismo*”

dos Estados, ou seja, não é trabalhado como estas regras atuam na própria constituição das identidades dos Estados e como estes se tornam sujeitos na política internacional. Os teóricos construtivistas, por outro lado, atribuem um caráter mais sociológico para o entendimento da sociedade internacional, enfatizando seu caráter social e a necessidade de entendermos a identidade do Estado e a estrutura do sistema de Estados como uma realidade socialmente construída.

Exemplo deste tipo de enquadramento construtivista da ordem internacional é o trabalho de Réus-Smit (1999), onde o autor vai entender o sistema internacional a partir de uma noção de estrutura constitucional. O argumento central é que a estrutura constitucional da sociedade de Estados define a natureza das suas práticas institucionais, e por tanto, para entendermos a ordem no sistema internacional, devemos entender como são formadas as bases que sustentam a estrutura constitucional do sistema. Para o autor, essa estrutura constitucional é formada por três princípios básicos: pressuposto moral, princípio organizador, e normas de justiça procedural. Neste sentido, tem-se que o princípio organizador (soberania) está inserido numa complexa rede de metavalores e uma rede discursiva que fazem com que a estrutura constitucional, a identidade do Estado e as instituições estejam interligadas e em constante interação. O ponto central deste tipo de argumento é que a soberania não é capaz de definir a identidade social do Estado, baseando-se em Habermas, o autor vai ressaltar a importância das práticas comunicativas e de uma rede de valores atuando no processo de construção e reconstrução das identidades dos Estados. O processo de construção e reconstrução da identidade é, portanto, fundamental, pois, esse processo está relacionado às transformações das práticas institucionais dos Estados.

Percebe-se que diferentes perspectivas de RI apesar de pensarem o problema da ordem de maneira distinta, caminhado por diferentes pressupostos teóricos, colocam o Estado como elemento chave em suas abordagens. No mecanismo de balanço de poder esse reconhecimento fica bastante claro, no entanto, embora menos evidente, também está presente na escola inglesa e em grande parte da teoria construtivista, pois o entendimento das regras que seriam capazes de sustentar uma sociedade de Estados em última instância emanam do Estado. Mesmo nas abordagens que trabalham a noção de uma identidade

coletiva, como o construtivismo de Alexander Wendt, o papel do Estado é central no processo de criação dessas identidades coletivas. O entendimento do Estado como base fundamental para superação do problema da ordem fica mais evidenciado em alguns outros textos onde é desenvolvida uma argumentação de caráter mais propositivo no sentido de superar o problema da ordem, como Buchanan e Keohane (2004), Wendt (2003) e Linklater (1998).

Embora os pressupostos liberais estejam presentes em grande parte da teoria política moderna, os ditos “liberais” das teorias de RI, possuem sem dúvida um dos argumentos mais enfáticos sobre os caminhos para a superação do problema da ordem no sistema internacional. Buchanan e Keohane (2004) defendem o uso preventivo da força para conter possíveis violações de direitos fundamentais do homem. “*We begin with the assumption that is morally permissible to use force to stop presently occurring massive violations of basic human rights.*” (Buchanan e Keohane, 2004, p.4).

Nesse sentido, os autores sugerem a criação de uma ordem cosmopolita liderada pelas democracias liberais e sustentada a partir de uma estrutura institucional com fortes mecanismos de *accountability*. O ponto central do argumento dos autores é a crença na superioridade dos estados democráticos em criar mecanismos capazes de sustentar uma ordem cosmopolita. Nesse sentido, uma coalizão de estados democráticos é quem deveria liderar esse processo, admitindo posteriormente critérios de pertencimento para outros países que compartilhassem de valores democráticos. Nota-se que o argumento de Buchanan e Keohane está baseado numa clara postura de hierarquização do sistema internacional, contrariando o princípio básico do regime igualitário que é a igualdade soberana.

Réus-Smit (2005) estabelece um contraponto ao argumento liberal, destacando os problemas práticos de se manter uma ordem hierárquica e defendendo as vantagens do sistema igualitário na redução dos conflitos interestatais. Essa discussão é bastante controversa, pois, é notório que as práticas institucionais na política internacional são repletas de disparidades, principalmente nos fóruns multilaterais e nas organizações internacionais, evidenciando que o fundamento igualitário do sistema internacional não é uma realidade em todas as dinâmicas da política internacional. No entanto, não há uma coalizão de estados democráticos de maneira formalizada na política internacional

como sugerem Buchanan e Keohane, e a crítica de Réus-Smit pode ser entendida a partir desta ótica, no sentido de atentar para os riscos de se institucionalizar de maneira formal e totalizante as disparidades existentes na política internacional. A partir de uma ótica mais ampliada, esse debate evidencia as contradições e limites de se pensar o problema da ordem a partir exclusivamente do Estado, movimento que é cada vez mais colocado em xeque pelas novas dinâmicas da política internacional contemporânea, principalmente pelo fenômeno da globalização e pela atuação de múltiplos atores no sistema internacional.

Outra abordagem que merece destaque sobre a superação do problema da ordem é a emblemática previsão de Wendt (2003) sobre o surgimento do Estado Mundial entre um período de 100 a 200 anos. A chave do argumento de Wendt passa pelo conceito de identidade e pelo conceito Hegeliano de *desejo de reconhecimento*. “*Hegel provides the basis for a different conclusion, since the effect of struggle for recognition is precisely to transform egoistic identity into collective identity, and eventually a state*” (Wendt, 2003, p.493).

A argumentação é no sentido de que o esforço pelo reconhecimento entre os Estados terá o mesmo resultado do que o esforço entre indivíduos, ou seja, a formação de identidade coletiva e conseqüentemente o surgimento de um Estado Mundial. Em seu livro de 1999, *Social Theory of International Politics*, Wendt argumenta que a anarquia é o que os Estados fazem dela, no entanto, o argumento sobre o surgimento do Estado Mundial leva em última instância a superação da anarquia. Importante destacar que Wendt não esclarece quais seriam as regras que serão capazes de sustentar uma ordem cosmopolita, no entanto, define quem tem autoridade para isso: é o Estado. Deste modo, nota-se uma faceta normativa no argumento de Wendt, pois é atribuída ao Estado a capacidade de julgar o que é bom para o desenvolvimento da sociedade internacional, fato que transcende o simples mecanismo de uso legítimo da força.

Enquanto que Wendt defende a inevitabilidade do Estado Mundial, a partir de uma perspectiva de caráter mais crítico, Linklater (1998) vai defender a ideia de uma sociedade cosmopolita sustentada a partir de uma ética comunicativa no sentido Habermasiano do termo. Diferente do ceticismo pós-moderno, Linklater ainda acredita na existência de um lado progressista na modernidade, que pode ser trabalhado do ponto de vista praxeológico para a construção de novas formas de governança, e estas imbuídas de comprometimentos morais com os cidadãos. O

entendimento de cosmopolitismo em Linklater busca transcender as concepções estatistas hegelianas que vêem no estado moderno a única maneira viável de associação política. O autor vai deslocar o conceito de soberania para toda a humanidade, ou seja, trabalha a partir de um entendimento de cidadania onde a soberania reside em última instância na totalidade da comunidade humana. Partindo das concepções cosmopolitas de Kant é que Linklater vai defender uma terceira categoria de cosmopolitismo, o cosmopolitismo dialógico. Embora Kant não tenha trabalhado esta dimensão em sua obra, para Linklater, a concepção de sociedade internacional em Kant já previa a importância do diálogo e da construção de consenso. Linklater argumenta que a ética comunicativa é capaz de resolver o problema dos “outsiders” e criar um sentido de comunidade que transcende as fronteiras do Estado.

Those who take this third approach to world citizenship believe that it is morally desirable and politically possible to uncouple citizenship from the state just as citizenship was detached from the city and fused with modern notions of territorial sovereignty in the seventeenth century. (Linklater, 1998, p.29).

Uma das principais críticas ao ideal cosmopolita de Linklater é a não existência de uma comunidade política capaz de garantir os direitos da totalidade humana, sendo assim, a participação política fica comprometida. No entanto, o autor atenta para as novas dinâmicas transnacionais que estão ganhando força na política contemporânea, principalmente na União Européia, que para o autor é o principal exemplo de arranjos pós-soberanos de cidadania e de construção de novos centros de autoridade, tanto no nível sub quanto no nível transnacional. Vale ainda destacar que a cidadania cosmopolita é mais abrangente do que um mero reconhecimento de responsabilidades para com a humanidade e o desenvolvimento de atos de caridade. Os cidadãos cosmopolitas agem como co-legisladores a partir de um senso de globalidade que transcende suas raízes territoriais, promovendo um diálogo que reforça o caráter heterogêneo da sociedade internacional e contribui para a realização de suas metas normativas.

Ao defender a possibilidade uma ética universal, Linklater também recebe muitas críticas no que diz respeito aos processos de exclusão que esta proposta pode desencadear na sociedade. No entanto, para o autor, nem todas as formas de ética e política de caráter universal possuem um caráter excludente, e podem

operar num sentido de incluir as pessoas em um diálogo capaz de gerar consenso. Linklater reconhece que as possibilidades de um diálogo genuinamente autêntico são remotas, no entanto, para o autor o diálogo deve ser entendido como um ideal a ser alcançado.

A partir de exposto acima, nota-se a existência de diferentes abordagens que buscam trabalhar e de certa maneira resolver o problema da ordem no sistema internacional. A partir desta breve introdução de alguns dos principais discursos teóricos da disciplina sobre a problemática da ordem, constata-se que a teoria de RI desenvolveu interpretações um tanto que rígidas de conceitos chave como o Estado, anarquia e soberania, fazendo com que se criasse um arcabouço analítico bastante rígido e pouco crítico desses conceitos. A teoria neo-realista de Waltz (1979), por exemplo, parte de uma concepção dada e não problematizada de anarquia que influenciou a maneira de analisar diversas dimensões do internacional, como a segurança, as instituições internacionais, a política externa durante muitos anos. O Estado também aparece como pilar central do desenvolvimento da teoria política em geral e também se tornou base central da teoria de RI a partir do conceito de soberania.

Com base nesse prisma de análise, pode-se argumentar que as perspectivas teóricas da área encontram-se em dificuldade para teorizar sobre a atual dinâmica da política mundial do ponto de vista não somente analítico, mas também normativo e praxiológico. O mundo do século XXI está passando por diversas transformações em sua estrutura social, política e econômica. A globalização é um dos fatores que está diretamente relacionado com a mudança na estrutura social do mundo, e conseqüentemente, altera-se a dinâmica do sistema internacional, das relações entre os Estados e da política mundial como um todo. Assim, muitos teóricos há algum tempo apontam para a necessidade de uma nova ontologia para se entender a ordem mundial. Este trabalho não pretende de maneira alguma esgotar o debate acerca da problemática ordem na sua totalidade ou estabelecer uma saída para tal problema, mas trabalhar os principais debates estabelecidos ao longo dos anos na disciplina de Relações Internacionais. Na última seção deste capítulo entraremos nesse debate a partir do conceito de governança global, desenvolvendo um prisma de análise que tente de alguma maneira transcender as limitações das teorias até aqui trabalhando, dando ênfase para relação saber/poder na construção discursiva da ordem internacional.

2.2 As Instituições Internacionais

Antes de entrarmos na discussão acerca da governança global, faz-se necessário uma introdução sobre o tema das instituições internacionais, debate que se insere dentro dessa grande problemática da ordem e, além de possuir notório destaque nas discussões da disciplina de Relações internacionais, norteia as discussões sobre a governança na política mundial. Grande parte dos questionamentos e debates sobre os mecanismos de estabilização do sistema está de alguma maneira relacionado ao debate acerca das instituições internacionais e às possibilidades de estabelecer arranjos cooperativos no sistema internacional. Nesse sentido, as discussões sobre a noção de governança estão diretamente relacionadas com a questão da ordem e o debate acerca do papel das instituições internacionais na política mundial.

Apesar das possíveis discussões que podem haver sobre o conceito de instituições, na disciplina de Relações Internacionais o termo é tradicionalmente definido como um conjunto de regras e normas (formais e informais) que prescreve comportamentos, restringe certas atividades e gera expectativas (Keohane, 1988).³ O século XX foi sem dúvida o período em que cresceu o debate em torno das instituições internacionais e estas passaram a ser entendidas como o pilar central do ordenamento do sistema internacional. Apesar da significância dos acontecimentos históricos do século XX e da maior atenção dada às instituições por políticos e diplomatas do período, as bases da formação do pensamento teórico em torno das instituições remontam a um passado mais distante, chegando às primeiras abordagens sobre o direito internacional, como por exemplo, a contribuição do jurista Hugo Grotius.

Grotius foi quem inicialmente tentou conciliar a noção de Direito Natural com o Direito das Nações. O Direito Natural referia-se a um conjunto de princípios e pressupostos morais compartilhados por toda a humanidade, ou seja, todas as pessoas possuíam os mesmos direitos naturais, que eram em linhas gerais

³ Embora alguns autores trabalhem com o conceito de instituições como sinônimos de regimes, partimos da premissa que o conceito de instituições não se confunde com o de regimes, pois, este se refere a convergência de regras e normas em uma área específica (*issue area*). São entendimentos mais especializados, com atividades definidas, por isso, geralmente nos referimos a existência de: regimes de comércio, regimes de meio ambiente e etc. Ver Young (1989).

responsáveis pela garantia da vida, da propriedade e da autodefesa. Para o autor, o Direito das Nações estava fundamentalmente ancorado no Direito Natural, as leis que regem o comportamento dos Estados deveriam estar em consonância com os princípios morais do Direito Natural. Desse tipo entendimento que deriva o conceito de *guerra justa* de Grotius.⁴ A obra de Grotius é importante no sentido de iniciar uma preocupação em conciliar a noção de uma sociedade humana universal regida pelo Direito Natural com uma idéia de uma sociedade de Estados ordenada pelo Direito das Nações (Messari & Nogueira, 2005).

Já no século XVIII, o pensamento de Immanuel Kant também pode ser considerado um dos pilares do debate acerca das instituições. O pensamento do autor é uma das bases fundamentais da formação da tradição liberal das Relações Internacionais, tradição que durante muito tempo pautou o debate na disciplina a partir da discussão sobre a eficácia das instituições em fomentar a cooperação entre Estados e promover a paz internacional. A argumentação liberal de que boas instituições são essenciais para garantir a liberdade e o bem-estar da sociedade está diretamente relacionado com pensamento de kantiano. Apesar de reconhecer que a guerra era uma prática inerente ao sistema, Kant acreditava na possibilidade de construir um sistema internacional pacífico, argumentando a respeito da existência de imperativos éticos inerentes a razão capaz que se materializar nas instituições de governo republicanas e fomentar a paz.

Alguns fatores contribuem no pensamento de Kant para que as relações pacíficas se tornem uma constante nas relações entre Estados: a forma republicana de governo e o direito internacional podem ser considerados os dois principais fatores capazes de fomentar essa dinâmica. Como destacam Messari & Nogueira (2005), a visão kantiana de paz significa criar uma estrutura supranacional, uma Federação, e fortalecer o Direito Internacional como mecanismo capaz de solucionar as possíveis controvérsias de maneira pacífica. Na obra *Perpetual Peace*, Kant esclarece como as republicas liberais podem estabelecer relações pacíficas e criar ordem internacional estável:

The practicability (objective reality) of this idea of federation, which should gradually spread to all states and thus lead to perpetual peace, can be proved. For if fortune directs that a

⁴ Ver Grotius (2005).

powerful and enlightened people can make itself a republic, which by its nature must be inclined to perpetual peace, this gives a fulcrum to the federation with other states so that they may adhere to it and thus secure freedom under the idea of the law of nations. By more and more such associations, the federation may be gradually extended. (Kant, 1917, p.134).

Essa concepção kantiana a respeito do sistema internacional se manifestou em diversos momentos históricos, onde houve tentativas de promover a ordem no sistema internacional por meio da criação de um arcabouço institucional. As primeiras grandes manifestações nesse sentido ocorreram no século XIX, onde se iniciaram de maneira mais marcante as experiências multilaterais e a formação das primeiras organizações internacionais, como a formação do Concerto Europeu e a criação da União Postal Internacional. Após a Primeira Guerra Mundial, a comunidade internacional se movimenta para a criação da primeira organização internacional de caráter universal: a Liga das Nações. A figura do presidente norte-americano Woodrow Wilson foi a grande responsável pela aplicação do pensamento liberal às relações internacionais. Em seu famoso discurso após a Primeira Guerra, propôs 14 princípios fundamentais para a manutenção da paz no sistema internacional. O décimo ponto era justamente a criação de uma organização internacional de caráter universal para que houvesse a institucionalização dos princípios mantenedores da ordem mundial.

Apesar da experiência da Liga não ter dado certo no longo prazo e estar sempre relacionada à ideia de fracasso por não ter evitado a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, esta deve ser entendida como um passo importante na consolidação do processo de formação das organizações internacionais como elemento importante para a promoção e garantia da ordem internacional, fato que vem a se consolidar com a inauguração da ONU em 1945.⁵

Em termos teóricos, a discussão no seio da disciplina de Relações Internacionais no período pós Segunda Guerra era dominado pelas abordagens realistas, ou seja, pelo ceticismo a respeito das possibilidades de manter a paz por meio das instituições internacionais. A tradição realista das Relações Internacionais pode ser considerada a primeira grande perspectiva teórica da disciplina. Essa perspectiva nascera com o intuito de buscar compreender como o

⁵ Para um breve histórico sobre a Liga das Nações: Ver Bennet (1995) capítulo 2.

mundo realmente era; baseando suas análises em grande parte nas relações de poder e nos interesses dos atores na política internacional. De acordo com a perspectiva realista, os Estados são os únicos atores relevantes no sistema internacional, as instituições não possuem influência na formulação das políticas dos Estados, pois estes, como atores racionais, baseiam suas ações num cálculo de custo-benefício com base no interesse nacional, que em última instância é a busca pela maximização do poder do próprio Estado. A atuação é baseada no princípio da auto-ajuda, cada Estado busca a consolidação do seu interesse. A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder (Morgenthau, 2003). Assim, de acordo com essa ótica, as instituições existentes são um reflexo da distribuição de poder no sistema, os Estados mais fortes dominam toda a estrutura e os mais fracos são apenas coadjuvantes.

A visão realista tende a privilegiar o Estado, colocando-o como único ator relevante no cenário internacional, o Estado é visto como um ator soberano em um ambiente anárquico, não havendo nenhuma instância legítima de poder acima destes. Portanto, a anarquia internacional é um ambiente propício ao uso da violência, pois é o ambiente onde há constante choque de interesses. Assim, o conflito é visto como um movimento natural entre os Estados, já a cooperação é vista de maneira mais cética, sendo um processo de difícil coordenação, já que todos os atores são auto-interessados e buscam maximizar seu próprio poder. Como fora mencionado anteriormente, a auto-ajuda rege a conduta de ação no plano internacional e não a cooperação.

O realismo dominou o debate sobre as instituições durante um bom tempo. Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, as análises eram bastante céticas sobre a capacidade das instituições internacionais de atuar para a formação de um consenso e construção de uma ordem internacional mais estável. O fracasso da Liga das Nações após a Primeira Guerra Mundial servia como umas das grandes bases para o ceticismo realista sobre o papel das instituições. Logo após o fim do conflito, os países vencedores concentraram para que se fosse possível a construção de um sistema internacional que mantivesse uma ordem pacífica, e fora nesse sentido que começaram as discussões para a construção do sistema das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods. O intuito principal era gerar um ordenamento que favorecesse a cooperação entre os Estados, diminuindo as

possibilidades de conflito. Mesmo diante destes esforços por parte das potências vencedoras, os realistas continuavam descrentes das possibilidades efetivas da construção de uma ordem internacional baseada nas instituições, o foco da análise era concentrado nas tradicionais questões de poder, buscando compreender a nova distribuição de poder no sistema internacional com o fim do conflito e suas novas relações. Morgenthau na obra *Scientific Man Vs Power Politics* deixa claro sua crítica à proposta liberal de contornar os conflitos da vida política internacional a partir da ênfase no direito internacional, no comércio e nas instituições. Morgenthau era cético quanto as possibilidades de formação de um governo mundial e crítico dos modestos resultados atingido pela ONU. Scheuerman (2007) resume de maneira apropriada a crítica de Morgenthau e dos realistas clássicos em geral a cerca das propostas liberais:

Morgenthau, like Schmitt, directed much of his ire at liberalism; [...] Liberalism sought to tame deep political conflicts rooted in human nature by naïve and overly ambitious models of the rule of law, or via an economistic faith in the essentially pacific force of free markets. Morgenthau discounted the latter strategy, though he admitted that the former had some real basis in eighteenth and nineteenth-century domestic political life, where the rule of law helped tame absolutism. But liberals conveniently ignored that the lack of shared sovereignty at the international level meant that law there necessarily functioned differently from its domestic corollary, and contemporary liberal models of international law too often operated as little more than misguided escapes from the harsh realities of international politics. Alternately, liberals pursued technological utopias in which new technologies were envisioned as unifying and potentially harmonizing forces. (Scheuerman, 2007, p.511).

Nesse sentido, os realistas clássicos valorizam o papel das grandes potências na constituição e manutenção da ordem internacional, a distribuição e equilíbrio de poder entre os Estados mais poderosos era o principal mecanismo para garantir a estabilidade do sistema. A Segunda Guerra Mundial servira como a grande prova para as formulações desses autores, para eles, ficavam evidentes que os desequilíbrios de poder entre as potências era um fator fundamental para o desordenamento do sistema internacional e criação de potencialidades para eclosão de conflitos armados. Deste modo, ao fim da Segunda Guerra Mundial, esses autores concentram seus esforços no sentido de analisar as novas distribuições de poder, pois, como atenta Nogueira (2003), o que Morgenthau

buscava demonstrar em *Scientific Man VS Power Politics* era que a ideia de “homem racional”, sobre o qual estavam ancoradas as esperanças da constituição de instituições transparentes, estava submetida à dura lógica da política de poder.

Outra vertente do realismo, o realismo estrutural ou neo-realismo, onde Kenneth Waltz é a principal referência, enfatiza-se bastante a questão da distribuição das capacidades de poder entre as unidades do sistema internacional. Waltz (1979) desenvolveu uma análise estrutural do sistema internacional, buscando compreender a continuidade na política internacional, partindo do pressuposto de que as mudanças são difíceis e pouco relevantes.

Deste modo, a visão neo-realista também continuou a desconsiderar a importância das instituições na política mundial, pois, estas não eram capazes de explicar os acontecimentos relevantes no sistema internacional. Estes acontecimentos eram frutos das alterações na distribuição de poder, que não eram influenciadas pelas instituições, mas exclusivamente pelos Estados e suas ações egoístas baseadas no interesse nacional. Mesmo com o aumento da interdependência entre os Estados, crescimento das Organizações Internacionais e de arranjos cooperativos entre os atores, os neo-realistas continuaram céticos em relação ao ordenamento da política mundial por meio das instituições internacionais. Continuaram a enfatizar a descentralização da política internacional e argumentar que a dinâmica do sistema internacional continuaria sendo regida pelas ações individuais dos Estados, principalmente dos Estados com mais recursos de poder.

Ainda nos dias atuais, o realismo e suas vertentes ainda são céticos quanto à relevância das instituições, à formação de consenso, à consolidação efetiva de arranjos cooperativos entre os atores do sistema internacional e quanto à construção de um sistema de governança. Enquanto houver Estados preocupados com sua sobrevivência e dotados de capacidades para fazê-lo, não faz sentido falar em governança (Mearsheimer, 1995).

Mearsheimer é um dos autores que permaneceu fiel ao discurso neo-realista, afirmando que o mundo, principalmente após a Guerra Fria, está ainda mais sujeito a conflitos e processos de instabilidades. Nesse cenário internacional, as instituições não são capazes de alterar os interesses dos Estados e os ganhos relativos que possam vir a acontecer nas relações entre as unidades é uma ameaça ao equilíbrio do sistema. “*My central conclusion is that institutions have minimal*

influence on state behavior and thus hold little promise for promoting stability in the post Cold War Era” (Mearsheimer, 1995, p. 7).

É importante ressaltar que os realistas reconhecem que os Estados agem algumas vezes baseados nas instituições, no entanto, o ponto central é que estas são vistas como um reflexo da distribuição de poder no sistema internacional, elas não possuem significância na condução das atitudes dos Estados e na alteração de suas preferências. Os Estados mais poderosos moldam as instituições de maneira a garantir a manutenção de uma determinada distribuição de poder ou aumentar seu poder no sistema:

Realists also recognize that states sometimes operate through institutions. However, they believe that those rules reflect state calculations of self-interest based primarily on the international distribution of power. The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it. In this view, institutions are essentially “arenas for acting out power relations”. (Mearsheimer, 1995, p.13)

Desse modo, a criação de instituições internacionais na política mundial reflete essencialmente a disparidade da distribuição de capacidades no sistema internacional. Para os realistas, mesmo em instituições internacionais com alto grau de institucionalização, os Estados ainda são os principais atores, e a lógica conflitiva da anarquia é dificilmente contornada.

De acordo com Gilpin (2002), as interações e os possíveis arranjos cooperativos existentes no sistema internacional não se traduzem em uma lógica capaz de superar a natureza anárquica do sistema. As tentativas de criar uma autoridade de caráter supranacional para coordenar o comportamento de Estados auto-interessados é, portanto, sempre falha.

In short, it is doubtful that government and the functions of governance can be separated from one another even at the Level of the European Union, and if governance cannot supplant government among these highly integrated nations, it is doubly doubtful that it can be achieved at the much more fragmented global level. (Gilpin, 2002, p.241).

Nesse sentido, Gilpin (2002) destaca que as proposições que defendem as possibilidades de construção de mecanismos eficientes de governança global

enfrentam três principais desafios. O primeiro é denominado como “*problem of power*”, referindo-se à necessidade de se criar mecanismos para controlar os possíveis abusos de poder. Soma-se a isso algumas questões normativas fundamentais como a grande questão de para que serve a governança? Quais os propósitos sociais, políticos e econômicos da governança global? Gilpin coloca questões importantes, no entanto, o arcabouço realista é incapaz de desenvolver respostas satisfatórias para estas questões normativas, que são de fato fundamentais para entendermos que tipo de governança está sendo criada na política mundial e como está sendo criada. Apesar de mencionar sobre a questão do poder, Gilpin e os realistas em geral concebem este conceito de maneira limitada, considerando apenas sua dimensão material. Assim, ao definirem o sistema como uma arena de assimetrias de poder e com possibilidade de abuso, entendem a governança a partir de um estreito prisma de análise.

A partir de uma ótica mais otimista quanto às possibilidades de cooperação na anarquia, os liberais, de maneira geral, argumentam que as instituições internacionais possuem relevância no processo de coordenação da política internacional, especialmente no atual contexto de globalização e intensos fluxos e interações entre os atores do sistema. Embora as perspectivas liberais não possam ser agrupadas e definidas de maneira singular, pode-se dizer que em linhas gerais, a governança é vista como um mecanismo que contribui para a superação da política de poder e cria as condições necessárias para a realização da liberdade humana (McGrew, 2002). A partir de uma perspectiva racionalista, os liberais argumentam que a cooperação é uma prática racionalmente almejada pelos Estados para contornar os constrangimentos gerados pela condição anárquica do sistema, neste sentido, as instituições internacionais contribuem para a prevenção dos conflitos interestatais e para a promoção da paz.

McGrew (2002) sintetiza de maneira bastante elucidativa a evolução do pensamento liberal dividindo-o didaticamente em três momentos. Os liberais clássicos dos séculos XVIII e XIX influenciados em grande medida por Kant, consideravam que o liberalismo e a forma republicana de governo eram essenciais para a construção de uma ordem internacional estável. É neste período que o direito internacional começa a ganhar força e relevância na política global como mecanismo fundamental para a resolução de conflitos e para a garantia da ordem. O comércio e a crescente interdependência entre as nações fariam com que o

conflito se tornasse uma realidade indesejável, pois os custos do conflito seriam mais altos que os benefícios devido ao alto grau de interdependência entre as nações.

Após a Segunda Guerra Mundial, o argumento liberal se torna ainda mais forte quanto a necessidade de estruturas de governança para garantir a ordem no sistema internacional. Como afirma McGrew (2002), a nova onda liberal advoga pela criação de uma governabilidade internacional com apropriado nível de poder e autoridade para fomentar a paz. A Liga das Nações criada após a Primeira Grande Guerra pode ser considerada a primeira grande experiência deste novo modelo de governança que vai ganhar ainda mais força e legitimidade no pós-1945 como a criação da ONU.

Por fim, já na década 1980, frente ao contexto de globalização, McGrew destaca a existência de um liberalismo mais contemporâneo, que busca se adequar à nova dinâmica do mundo globalizado. Os Estados já não são mais vistos como os atores dominantes na política global, as OI's, as ONG's, as corporações, a sociedade civil global e outros atores passam a assumir paulatinamente papel de maior destaque na agenda política mundial.

Neste sentido, seguindo a linha evolutiva sugerida por McGrew (2002), podemos dizer que foi a partir da década de 1970, e principalmente na década de 1980, que a literatura liberal das Relações Internacionais começou a ganhar força e a oferecer um contraponto importante à visão realista acerca do sistema internacional e sua dinâmica de funcionamento. Keohane & Nye (1977) atentam para o novo caráter interdependente da política mundial e para a atuação cada vez mais significativa de atores não estatais. Para os autores, o mundo contemporâneo não é mais caracterizado pela lógica exclusivamente conflitiva, mas por uma *interdependência complexa*, que pressupõe três características básicas: a existência múltiplos canais de relacionamento entre os atores; uma agenda internacional composta por diversos assuntos; e uso de força militar dispensável nas regiões e assuntos onde prevalece a interdependência. Nesse sentido, os autores argumentam que os realistas em geral e seu modelo de entender a política internacional não era mais capaz de compreender a política de interdependência que agora vigorava entre os atores do sistema internacional.

Em termos teóricos, o desafio liberal consistia em explicar como seria possível estabelecer processos de cooperação no sistema internacional anárquico,

contrapondo-se à máxima realista de que o conflito é lógica predominante nas relações entre Estados. Procurava-se explicar porque Estados soberanos, que definiam seus interesses de forma racional, cooperavam no sentido de criar normas e regras que prescrevem comportamentos e geram expectativas futuras (Keohane & Axelrod, 1985; Jervis, 1978; Oye, 1985). A passagem abaixo ilustra de maneira geral o ponto defendido pelos neoliberais:

To say that world politics is anarchic does not imply that it entirely lacks organization. Relationships among actors may be carefully structured in some issue-areas, even though they remain loose in others. Likewise, some issues may be closely linked through the operation of institutions while the boundaries of other issues, as well as the norms and principles to be followed, are subject to dispute. Anarchy, defined as lack of common government, remains a constant; but the degree to which interactions are structured, and means by which they are structured, vary. (Axelrod & Keohane, 1985, p.226).

Nesse sentido, a discussão acerca das instituições internacionais foi historicamente polarizada pelo debate entre as abordagens realistas e liberais sobre as possibilidades e maneiras de se construir arranjos cooperativos no sistema internacional anárquico e sobre a eficácia das instituições internacionais.

Para os institucionalistas neoliberais, o realismo estrutural possuía uma grave deficiência por não considerar a formação dos interesses dos atores como um processo importante para entender a dinâmica da política mundial. O grande movimento teórico feito pelos institucionalistas foi introduzir as instituições como variáveis intervenientes, ou seja, variável presente no processo de formação de preferências dos atores (Krasner, 1982; Keohane, 1984). Importante destacar que apesar desta inovação teórica capaz de explicar a cooperação na anarquia, os institucionalistas neoliberais mantinham os principais pressupostos do neorealismo, como a condição anárquica do sistema, a centralidade do Estado na política mundial e as assimetrias de poder. A estratégia, portanto, era ir além do realismo, e não descartá-lo (Keohane, 1986).

Structural Realism helps us to understand world politics as in part a systemic phenomenon, and provides us with a logically coherent theory that establishes the context for state action. The theory, because it is relatively simple and clear, can be modified progressively to attain closer correspondence with reality. (Keohane, 1986, p.191).

A principal mudança proposta era o reconhecimento do papel das instituições internacionais na política mundial, mais especificamente, o reconhecimento de que regras e normas são relevantes para entender a formação e das preferências dos atores. A ação dos atores não podia mais ser entendida como uma decorrência automática da natureza do sistema internacional. Importante destacar o trabalho de Keohane (1984), em que o autor rompe com as concepções tradicionais de harmonia de interesses entre os Estados, reconhece a existência do choque de interesses na política mundial, mas argumenta que as instituições são importantes na medida em que reduzem os riscos de interação entre os atores, pois aumentam a qualidade das informações e diminuem os custos de transação. Nesse sentido, a cooperação é entendida um processo político, e não decorrente de um comportamento altruísta dos atores ou de uma característica inerente ao sistema internacional.

De maneira mais sistemática, Keohane (2002) destaca quais seriam as principais funções que os mecanismos de governança devem desempenhar para garantir a ordem no sistema internacional. A principal delas seria criar limitações ao uso da violência para a solução de possíveis divergências de interesses entre os atores, e também diminuir as externalidades das ações individuais dos atores. Além disso, as instituições aumentam a qualidade das informações e ainda possuem a incumbência de lidar com as possíveis rupturas no sistema, sejam elas de origem financeira ou ecológica. Para que tais funções sejam desempenhadas, os mecanismos de governança necessitam de autoridade e poder para que possam atuar de maneira efetiva. Importante destacar que, apesar de também destacar que o poder é um componente importante nos mecanismos de governança, a perspectiva liberal se foca basicamente na dimensão institucional do poder, ou seja, o desenvolvimento de instituições capazes de organizar a vida política no plano internacional. Essa idéia fica mais evidenciada em (Buchanan & Keohane, 2004), em que os autores argumentam que a ordem só pode ser mantida a partir de uma estrutura institucional com fortes mecanismos de *accountability*.

Por fim, vale destacar que a década de 1990 foi marcante para os estudos das instituições e para a teoria de Relações Internacionais de maneira geral. Foi neste período que novas perspectivas começam a ganhar espaço na disciplina, abrindo possibilidades para pensar as instituições internacionais para além da tradicional polarização teórica entre realistas e liberais. O artigo *Two Approaches*

de Keohane em 1988 foi fundamental para a disciplina, pois reconheceu a contribuição das teorias ditas *reflexivistas* para o estudo das instituições internacionais.⁶ O construtivismo de Wendt e Linkater, apontados na seção anterior, são exemplos da contribuição dessas abordagens nos estudos das instituições.⁷ A abordagem dos chamados *reflexivistas* contribuiu para um entendimento sociológico e crítico da política internacional de uma maneira geral, partindo do princípio que a realidade não é dada, mas socialmente construída, e nesse sentido, os fatores ideacionais exercem papel fundamental na constituição dos seres sociais. Este trabalho se insere nesse intuito de desenvolver uma abordagem que supera as abordagens tradicionais da disciplina e produza conhecimento de caráter crítico que captura a dimensão social e discursiva da política mundial.

2.3 A Governança Global

A noção de governança está diretamente relacionada à problemática da ordem e ao debate acerca do papel das instituições na política mundial. A divisão deste capítulo em três seções se justifica apenas do ponto de vista metodológico, com intuito de apresentar os debates de maneira mais organizada e didática. Ordem, instituições e governança fazem parte de uma mesma discussão teórica em torno das possibilidades e maneiras de construir arranjos cooperativos em um espaço político que não possui autoridade central, não sendo possível do ponto de vista da práxis separar essas três dimensões em campos isolados. O tema da governança aparece, portanto, como desdobramento da discussão em torno da cooperação e da percepção de um mundo mais integrado, e da difusão da necessidade de instituições internacionais, que traz consigo a ideia de uma

⁶ Keohane estabeleceu duas classificações neste artigo para se referir às teorias de Relações Internacionais: os *racionalistas* são aqueles que entendem as instituições como resultado de um cálculo racional dos atores para atingir seus interesses, já os *reflexivistas* são aqueles que possuem uma abordagem de caráter mais sociológico, enfatizando os valores, normas e práticas culturais no estudo das instituições. Para estes, as instituições são podem ser entendidas como resultado da ação intencionado dos agentes, elas agem na própria constituição dos agentes. Ver Keohane (1988).

⁷ O construtivismo era no início da década de 1990 a principal abordagem de contraposição às teorias dominantes (neorealistas e liberais). O livro de Nicholas Onuf, *World of Our Making*, de 1989 foi seminal no sentido de institucionalizar a perspectiva construtivista na disciplina de Relações Internacionais.

necessidade de se criar uma estrutura de governança (organismos, regimes, regras, fóruns) para coordenar as relações entre os atores com mais eficiência e promover uma ordem internacional estável.

Vale salientar, no entanto, que embora a temática da ordem esteja presente nas discussões teóricas da disciplinas desde os primórdios, como fora trabalhado no início do capítulo, a discussão sobre governança especificamente, se dá num momento em que as transformações econômicas, políticas e geopolíticas estavam latentes. O fim da Guerra Fria e a globalização proporcionaram um contexto de mudança na ordem fundamental em que se desenrolam os acontecimentos da política mundial. Nesse sentido, o conceito e as discussões acerca da governança global ganharam ímpeto no imediato pós Guerra Fria, ancorada no fim da bipolaridade e na chegada de uma nova ordem mundial baseada na multipolaridade e na maior ênfase no papel das instituições internacionais. O fim da era bipolar, a expansão do processo de democratização e as transformações na economia política mundial ampliaram a busca pelo multilateralismo como caminho mais propício para atingir objetivos comuns. A comunidade internacional começa, portanto, a atuar de maneira conjunta com maior ênfase em diversas áreas, não somente em segurança, mas também em direitos humanos, desenvolvimento, ações humanitárias e outras agendas.

É diante desse contexto de transformação, que se desenvolve um caráter cada vez mais diversificado e articulado da agenda global. A globalização das economias, atuação de movimentos sociais transnacionais, questões ambientais, terrorismo, e diversos outros temas de caráter transnacional colocam em xeque o tradicional modelo de atuação baseado essencialmente no Estado. Como argumenta Rosenau (1992), as transformações da política mundial após a Guerra Fria contribuiu para um processo de descentralização da autoridade política nas relações internacionais, em que os governos nacionais não possuem autoridade exclusiva na política mundial:

[...] dinâmicas centralizadoras e descentralizadoras têm minado as constituições nacionais e os tratados, pois contribuem para deslocamentos dos centros de autoridade. Sob muitos aspectos, os governos ainda funcionam e retêm sua soberania; no entanto, como observamos anteriormente, uma parte da sua autoridade foi transferida para coletividades subnacionais. Em outras palavras, agora certas funções da governança estão sendo

executadas mediante atividades que não têm origem nos governos. (Rosenau, 1992, p.14)

Assim, diferente da noção de governo, o conceito de governança não está ancorada em uma autoridade formal, pressupõe a atuação de diferentes centros de autoridade. É, portanto, um fenômeno mais amplo do que governo, pois, além de incorporar ações de iniciativa governamental, também possui mecanismos informais e não-governamentais. É devido a essas características que Rosenau (1992) afirma que a governança não depende do poder de polícia para ser implementada, mas de uma base de sustentação de uma ampla maioria ou dos atores mais poderosos no cenário político. Essa é a lógica para sustentar a proposta maior de seu livro, que é a idéia de: *governança sem governo*. “Uma análise da governança sem governo não exige a exclusão dos governos nacionais ou subnacionais, mas implica uma investigação que presuma a ausência de alguma autoridade governamental suprema no nível internacional”. (Rosenau, 1992, p.19).

O crescimento da discussão acerca da governança global não é fruto exclusivo de transformações empíricas do sistema internacional, mas de um debate teórico sobre as instituições e a problemática da ordem de uma maneira geral. Weiss (2000) atenta para um sentimento de insuficiência teórica das abordagens tradicionais para lidar com um mundo em transformação, e, nesse sentido, a discussão sobre a governança global pode ser entendida como uma tentativa de se criar uma nova perspectiva capaz de capturar de maneira mais elucidativa a nova dinâmica de funcionamento e as problemáticas da política mundial contemporânea:

At the international level ‘global governance’ can be traced to a growing dissatisfaction among students of international relations with the realist and liberal–institutionalist theories that dominated the study of international organization in the 1970s and 1980s. In particular, these failed to capture adequately the vast increase, in both numbers and influence, of non-state actors and the implications of technology in an age of globalization. (Weiss, 2000, p.796)

A constatação quase que consensual de que houvera uma forte descentralização da autoridade política e uma diversidade e complexificação da agenda global nas últimas décadas não faz da discussão sobre a governança global

um tema sem maiores debates e controvérsias. Existe uma ampla discussão sobre o conceito de governança global e suas implicações teóricas e políticas. *Our Global Neighborhood Report* (1995) apresenta o conceito destacando a atuação de diferentes instâncias de maneira cooperativa e na busca por objetivos comuns:

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceived to be in their interest. (Our Global Neighborhood Report, 1995, p.2)

Seguindo essa mesma orientação, Rosenau (1992) também vai atentar para a atuação de diversos atores na política mundial por meio de diversos canais, destacando uma noção de governança que pressupõe a ação política a partir de diversos centros de autoridade. Weiss (2000) também trabalha com uma concepção que enfatiza a atuação de múltiplas instâncias, públicas e privadas, na coordenação e execução da política mundial. A argumentação desses autores é no sentido de que a transformação na política mundial nas últimas décadas pressupõe uma clara realocação da autoridade em diferentes níveis e áreas na política mundial. Esse fenômeno se dá em diversas dimensões: subnacional, transnacional, internacional e global. Nesse sentido, como argumentam Hewson & Sinclair (1999), o conceito de governança global não se refere a uma esfera distinta da vida global e não está centrada na atuação de um órgão específico, mas se refere a uma perspectiva sobre a vida global que destaca sua complexidade e diversidade.

Dingwerth & Pattberg (2006) argumentam que o conceito de governança global deve ser entendido como uma nova perspectiva sobre a política mundial, pois, o conceito consegue capturar a emergência de novas esferas de autoridade que vão além da dicotomia nacional/internacional. “*Especiallly, the concept of global governance focuses on the complex interlinkages between different societal actors and governmental institutions*” (Dingwerth & Pattberg, 2006, p.197). Assim, o conceito de governança global pode ser utilizado como um guia para o estudo dos processos políticos que vão além do Estado.

Assim como no debate acerca das instituições internacionais, as definições tradicionais de governança global ainda focalizam suas análises na dimensão do

agente, ou seja, governança entendida como um conjunto de iniciativas de diferentes instâncias. Assim, a dimensão discursiva e a construção intersubjetiva da governança global ficam silenciadas em grande parte das abordagens. A governança, nesse sentido, fica reduzida a uma ideia da resolução de conflitos em escala global e cooperação em diversos temas. Essa perspectiva está ancorada na abordagem liberal acerca da política mundial, que destaca a existência de interesses comuns entre os atores e a necessidade de colaboração para atingir esses interesses. Este trabalho parte do princípio que a governança global está ancorada em um conjunto de arranjos e entendimentos normativos, normas e regras que constroem e regulam a ação social. Nesse sentido, o nível ideacional e intersubjetivo estão em constante relação com a dimensão empírica da governança, onde as instituições implementam as políticas de coordenação e promoção da ordem. Desse modo, o nível ideacional é fundamental para criar um consenso intersubjetivo e uniformizar os atores do sistema, colocando-os em entendimento sobre as premissas de condução dos assuntos globais. É nesse sentido, destacaremos o papel do discurso do desenvolvimento em criar este consenso intersubjetivo e orientar a noção de ordem que está sendo disseminada na atual política mundial contemporânea.

Para avaliar essa construção discursiva e intersubjetiva da governança a relação entre poder e conhecimento exercem um papel fundamental. Como sugerimos na introdução, a partir da ótica do poder, podemos estudar como a ordem global é organizada, estruturada e regulamentada. Barnett & Duvall (2002) ilustra de maneira clara as diferentes manifestações do poder na política internacional. Os autores destacam quatro diferentes tipos: *compulsory power*, *institutional power*, *structural power* e *productive power*.

O primeiro se refere ao exercício de controle direto sobre os outros, dimensão do poder que é enfatizada pelas perspectivas realistas. O segundo se refere às instituições formais e informais que fazem a mediação do exercício de controle entre os atores. Alguns atores possuem a capacidade de através das instituições influenciar o comportamento de outros atores, como enfatiza as argumentações de caráter liberal. O terceiro se refere à dimensão estrutural do poder, que se manifesta mesmo quando um ator A não age deliberadamente para exercer controle sobre B. O poder estrutural define em certa medida que tipos de agentes sociais são os atores, como argumentam os teóricos do sistema-mundo,

que atribuem à estrutura de produção capitalista à organização do mundo em centro e periferia. Por fim, a última dimensão destacada, que embora se assemelhe à dimensão estrutural do poder, é uma dimensão do poder que se encontra de maneira mais difusa na totalidade das relações sociais. *Productive Power* está relacionado com a constituição dos sujeitos sociais através do conhecimento e de práticas discursivas.

O ponto chave da questão não é mais as estruturas, mas os diversos sistemas de significados que são estruturados, mas que não são exatamente estruturas (Barnett e Duvall, 2002, p.20). Como argumenta Foucault (1980), discursos são expressões de relações de poder, pois definem os campos de ação social que se tornarão possíveis na vida política. Por meio dessa dimensão produtiva do poder, podemos entender as bases de constituição dos mecanismos de governança, fazendo uma análise crítica de sua composição normativa. Nosso entendimento de *productive power* rejeita que a subjetividade humana possui alguma base fundamental, abrindo possibilidade para a construção de diferentes subjetividades e diferentes tipos de relações sociais.

Nesse sentido, as estruturas de governança do mundo contemporâneo não é um reflexo da configuração do sistema internacional ou do poder compulsório e institucional das grandes potências, estas refletem certo conjunto de significados e práticas que adquiriam legitimidade devido a uma íntima relação entre poder e conhecimento. Desse modo, é a partir desse prisma que pretendemos estudar o conceito de desenvolvimento na governança global, mais especificamente, em uma de suas fontes de autoridade, que é o Sistema ONU.

Vale ainda destacar que a dimensão produtiva do poder não opera sozinha, ela deve ser entendida em associação com as outras dimensões do poder. As instituições formais, como o sistema ONU, por exemplo, através de seu poder institucional possuem um papel relevante no processo de fixação e institucionalização de significados e práticas que vão orientar a consolidação dos mecanismos de governança global. O ponto central é que as análises tradicionais não reconhecem esta dimensão constitutiva do poder, que embora esteja relacionada com o poder institucional, não pode ser entendido de maneira semelhante. Como mencionado acima, para entendermos a construção de diferentes entendimentos sobre o desenvolvimento e suas consequências políticas na esfera global, devemos entender a relação entre saber e poder, que é

responsável por determinar quais conhecimentos são reproduzidos e quais se traduzem em práticas políticas.

Adler e Bernstein (2002) oferecem um arcabouço apurado para analisar como a construção dos mecanismos de governança possuem uma dimensão epistêmica. O ponto central destacado pelos autores são as bases de constituição de significados e práticas sociais que são moldados pela cultura, pela ciência e por entendimentos normativos. O conceito de *episteme*, portanto, refere-se à organização de certos entendimentos sobre a realidade dentro de um grupo social (Adler & Bernstein, 2002). Importante destacar que a relação entre epistemes e o conceito de poder não se dá no sentido unidirecional, epistemes são constituídas e ao mesmo tempo produzem certos tipos de relações sociais. Neste sentido, o poder deve ser entendido como a autoridade para validar o conhecimento em que as epistemes são baseadas.

Os mecanismos de governança, portanto, se apóiam não somente na construção de mecanismos que possam exercer autoridade, mas também em uma validade epistêmica que serve de base para a construção de mecanismos capazes de exercer autoridade de maneira legítima em escala global. Ou seja, a partir de certos discursos sobre o desenvolvimento, o sistema ONU exerce autoridade na política mundial. Validade epistêmica se refere basicamente a um conhecimento “legítimo”, que embora seja de extrema dificuldade estabelecer um padrão único de entendimento sobre a realidade, certas interpretações acabam servindo de base para a construção de consensos intersubjetivos acerca do quais os caminhos necessários para a promoção da paz e ordem internacionais.